

# Descentralización: Cuanto hemos avanzado en los últimos 20 años\*

Fernanda Garcés R.  
Abogado

Trinidad Valdés A.  
Abogado

\* Decentralization:  
how much have we achieved during  
the past 20 years?

ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
ABSTRACT.....	1
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL.....	3
A. UNA DÉBIL INSTITUCIONALIDAD REGIONAL.....	3
B. INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL.....	4
1. INSTRUMENTOS DE INVERSIÓN REGIONAL: FALTA DE AUTONOMÍA.....	4
2. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL.....	10
C. COMPARACIÓN ENTRE REGIONES: DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD..	13
1. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD.....	13
2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO.....	15
III. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.....	21
A. MUNICIPALIDADES: REALIDADES HETEROGÉNEAS.....	21
B. ESTANCAMIENTO EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.	22
1. FALTA DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.....	23
2. SUPERPOSICIÓN DE FUNCIONES Y ATRIBUCIONES ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y LAS MUNICIPALIDADES.....	24
3. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.....	25
3.1 Ingresos totales de los municipios con respecto a los ingresos totales del Gobierno General.....	25
3.2 Ingresos municipales propios con respecto a los ingresos totales del Gobierno General.....	26
3.3 Ingresos municipales propios.....	27
3.4 Fondo Común Municipal.....	28
3.5 Gasto total de las municipalidades.....	30
4. SERVICIOS TRASPASADOS: EDUCACIÓN Y SALUD.....	32
4.1 Educación.....	32
4.2 Salud.....	35
5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	36
IV. CONCLUSIONES.....	36

## RESUMEN EJECUTIVO

Si bien se ha señalado que la descentralización ha sido una prioridad para los gobiernos de turnos, fácilmente nos podemos dar cuenta que Santiago concentra el capital político, económico, intelectual y humano del país.

En este informe intentaremos mostrar cual ha sido el real avance del proceso de descentralización en los últimos 20 años. Resultará evidente que la descentralización pasa necesariamente por el reforzamiento de la capacidad regional y local de decisión y gestión estratégicas, debiendo estar sustentada en un marco presupuestario conocido y estable, ingresos regulares y mecanismos eficaces de coordinación entre los niveles nacional, regional y comunal.

## I. INTRODUCCIÓN

La descentralización se puede definir, en términos generales, como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central hacia las administraciones subnacionales, regionales y locales.

Así, el proceso de descentralización implica conjugar variables políticas e institucionales, pero también variables sociales, económicas y culturales. En lo fundamental, un modelo de Estado descentralizado presupone la coexistencia y coordinación eficaz entre un gobierno central y diversas administraciones subnacionales regionales y locales. La primera progresivamente desconcentrada y las subnacionales, realmente descentralizadas.

La descentralización pasa necesariamente por el reforzamiento de la capacidad regional y local de decisión y gestión estratégicas, debiendo estar sustentada en un marco presupuestario conocido y estable, ingresos regulares y mecanismos eficaces de coordinación entre los niveles nacional, regional y comunal.

## ABSTRACT

Notwithstanding the usual compromise to foster this concept for the several administrations, it is still easy noticeable that Santiago still concentrates most of Chile's political, economical, intelectual and human capital.

In this report, we intend to show which has been the effective advance of the decentralization process during the last 20 years. It will turn out evident that decentralization must be companied by the reinforcement of the regional and local decision making capacity, as well as its strategic management tools, all of them within a stable and known budgetary frame, regular incomes and efficient coordination mechanisms between the national and the regional or communal levels.

La descentralización es una meta que prácticamente no admite discusión, ha estado presente en discursos políticos de los distintos sectores; sin embargo, se trata de un proceso que aún se encuentra incompleto e incluso, podríamos decir, estancado.

Tratándose de las regiones, si bien han existido avances en los últimos años, como fue la dictación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), produciéndose un salto fundamental en el proceso de descentralización que se venía desarrollando en la época, se ha podido constatar la necesidad de introducir ciertas modificaciones al régimen vigente, implementando las correspondientes reformas a la Constitución Política, a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y otros cuerpos legales.

Hoy existe una mayor conciencia entre los actores regionales respecto de su responsabilidad en el desarrollo de sus territorios y de las diferencias sociales, ambientales, productivas, étnicas, institucionales y culturales que se presentan tanto, al interior de cada región, como entre éstas y el resto del país. No todas las regiones son homogéneas, tanto desde un punto de vista del territorio, como de los recursos humanos y materiales, lo que plantea la necesidad de tener la habilidad de poder identificar las fortalezas y debilidades de cada región, y así ser capaces de determinar y adecuar las políticas y proyectos a dichos parámetros, fortaleciendo las instancias descentralizadas de la administración, dotándolas de capacidad de decisión.

Por su parte, los municipios son el nivel del Estado más cercano a la gente, es en este ámbito donde se manifiesta con mayor nitidez la relación de aquél con sus habitantes. Esto, por cuanto juegan un rol fundamental como prestadores de servicios y reguladores de ciertas áreas de la vida comunal. Son el pilar fundamental del desarrollo económico y social del país, por esta razón se propone transformar su institucionalidad de manera de estar a la altura de los desafíos que aquello plantea y de lo que los habitantes de cada rincón de Chile se merecen.

Cada día son más las funciones y atribuciones que se le entregan a las municipalidades y ante cualquier problema los vecinos recurren a ellas para resolverlos. Sin embargo, las condiciones necesarias para satisfacer sus demandas no se condicen con el nivel de autonomía y de recursos económicos que actualmente detentan las municipalidades.

Así, es necesario sentar las bases para la consolidación de un municipio fuerte, autónomo, eficiente y al servicio de los vecinos; quienes deben sentirse cercanos

e integrados a la gestión local, logrando el objetivo final y último del desarrollo local: mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Por lo tanto, en el marco de un Chile con más oportunidades para todos, resulta fundamental consolidar seriamente el proceso de descentralización terminando con el alto grado de centralización que existe tanto a nivel regional como municipal.

Creemos firmemente que la descentralización no es un fin en si mismo, sino que es instrumento, un medio, para alcanzar el desarrollo económico, político y social del país, en forma armónica, equitativa y eficiente. Eso sí, este objetivo solo será posible si nos hacemos cargo de nuestra heterogeneidad territorial.

Nuestro desafío es lograr el desarrollo integral de un país, al permitir que surja la riqueza local y regional, reconociendo las características de sus territorios, las particularidades de sus economías, potenciando sus caracteres propios y únicos y generando, a su vez, las condiciones político- institucionales que permitan el desarrollo integral.

## II. DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

### A. UNA DÉBIL INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

Sin perjuicio de los avances que se han alcanzado desde la implementación de los gobiernos regionales, aún sus facultades son insuficientes para lograr un correcto y eficiente desempeño. Así, las atribuciones del gobierno regional son escasas y muchas de sus funciones deben ajustarse a las políticas nacionales y/o coordinarse con las autoridades nacionales, sectoriales y municipales, lo que en la práctica implica que cuenta con más funciones compartidas que privativas para ejercer su labor.

El gobierno regional se encuentra con diversas dificultades para el desempeño de sus funciones: (1) problemas de gestión, falta de financiamiento y capital humano capacitado; (2) reducida capacidad ejecutiva propia; (3) predominio casi absoluto de las políticas nacionales; y por sobre todo, (4) un significativo número de funciones compartidas con otros sectores, donde no existe claridad respecto cuales son las funciones llamadas a ejercer cada actor. Así, si del total de funciones del gobierno regional se restan aquellas que son compartidas con otros niveles y las que corresponden a aspectos administrativos, el resultado es un muy escaso

número de funciones que el gobierno regional puede ejercer para propender al desarrollo integral de su territorio<sup>1</sup>.

Otro punto relevante es la clara asimetría respecto de las funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico le otorga al **intendente** y al **consejo regional**. Resulta difícil imaginar que la persona del intendente pueda ejercer de modo simultáneo y paralelo dos funciones que en la práctica muchas veces parecen ser contradictorias, pues por una parte debe atenerse a las instrucciones y órdenes del Presidente de la República, mientras que por la otra, en su calidad de Presidente del consejo regional debe interpretar el sentir y las demandas propias de su región, en un ejercicio que no siempre es coherente.

El que el intendente sea un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República constituye un punto relevante, sobretodo si, la estabilidad y permanencia en el cargo han sido mínimas. Así, en promedio, durante el gobierno de Lagos, los intendentes duraban 2 años y 8 meses, mientras que en los dos primeros años del actual Gobierno de Bachelet, los intendentes han durado 1 año y 3 meses<sup>2</sup>. La excesiva rotación de intendentes no permite desarrollar un plan de gobierno para la región, limitándose a administrar una estructura desconcentrada territorialmente del gobierno central.

## B. INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL

Los Gobiernos de la Concertación han sido reiterativos en señalar que se ha logrado un gran avance en el proceso de descentralización, especialmente en materia fiscal. Sin embargo, existen ciertos antecedentes que se deben tener en consideración para poder responder a dicha afirmación.

### 1. INSTRUMENTOS DE INVERSIÓN REGIONAL: FALTA DE AUTONOMÍA

En cuanto a los **instrumentos de inversión regional**, podemos señalar en primer lugar al **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**

Es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial

<sup>1</sup> ALLENDE PASTEN, María José: *Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado*. Agosto, 2002.

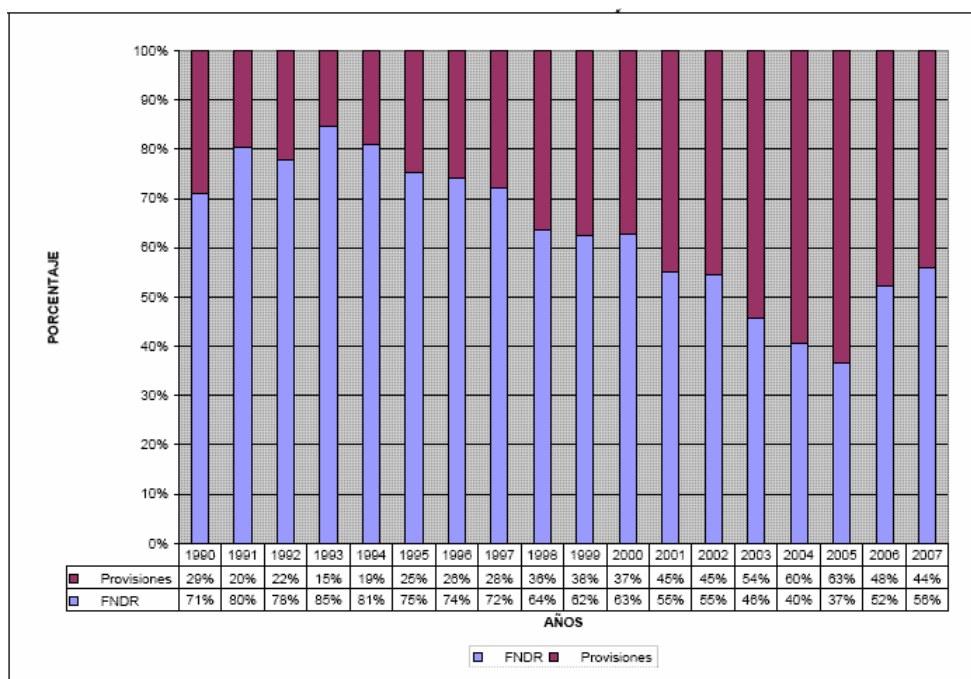
<sup>2</sup> HORST VON THADDEN, Bettina. *Gobiernos regionales, una verdad incómoda*. En *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Libertad y Desarrollo y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Julio 2008.

armónico y equitativo, salvaguardando la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

Como está establecido en el artículo 75° de la LOCGAR, el 90% de los recursos del FNDR se asigna a comienzos del año presupuestario, mientras que el 10% restante se destina en igual proporción a cubrir situaciones de emergencias y estímulos a la eficiencia, en cada ejercicio presupuestario

Al respecto debemos señalar que si bien el **FNDR** ha aumentado en los últimos años, éste incluye un conjunto de **provisiones**, que son recursos adicionales establecidos en la ley de presupuestos de cada año y/o corresponden a montos transferidos a las regiones para incentivar la inversión en sectores que se consideran prioritarios. El problema es que si bien su distribución obedece a metodologías particulares de distribución interregional, vienen “amarradas” desde los ministerios y siendo sólo el FNDR de libre disposición de los gobiernos regionales.

### Distribución porcentual de Provisiones y FNDR



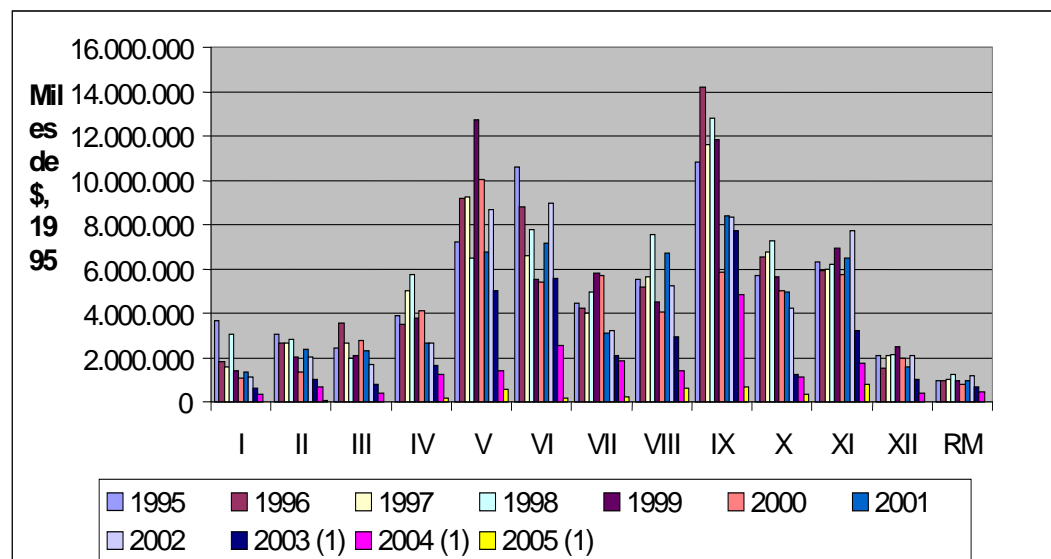
**Fuente:** Informe Final “Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR), 1990-2007”. Abril 2008, SUBDERE.

Del gráfico podemos concluir que para el periodo 1990 - 2007, las provisiones aumentaron 27,8 veces, pasando de \$ 6.901 millones a \$ 243.468 millones. En este sentido, si bien los recursos asociados al FNDR como a las provisiones han ido creciendo, éstos han aumentado más en el financiamiento condicionado de las provisiones (27,8 veces en provisiones y 14,4 en FNDR).

En segundo lugar, nos encontramos con la **Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)**, que son aquellas relacionadas con estudios de preinversión, programas y proyectos de inversión, que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, deben materializarse en una región específica y cuyos efectos económicos se concentren principalmente en ella.

Los recursos traspasados a los gobiernos regionales bajo la modalidad de ISAR, al igual que en el caso de las provisiones del FNDR deben destinarse a sectores definidos centralmente, pero en la mayoría de los casos, sólo a los proyectos que el gobierno central determina. En la práctica, las regiones sólo pueden priorizar los proyectos sugeridos por el gobierno central.

Inversión ISAR por región período 1995-2005



Fuente: Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1995-2005, MIDEPLAN.

A partir del año 2003 una parte significativa de la inversión regional de la inversión sectorial de Asignación Regional (ISAR) se asimila al concepto de Provisiones del FNDR, que es incluida en la Inversión FNDR.

Hasta el año 2004, las ISAR estaban contempladas de forma expresa en las leyes de presupuestos, en el artículo 1º, y en las distintas partidas de los ministerios que las consagraban. La explicación de la situación actual de las ISAR está dada por una serie de políticas que el gobierno central ha impulsado e implementado.

En tercer lugar, tenemos la **Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)**, que corresponde a recursos traspasados a los gobiernos regionales, para que los municipios postulen a proyectos a ejecutar con dichos recursos, con un destino sectorial definido centralmente. Los concejos municipales priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión que se ejecutarán.

Los componentes del IRAL son: Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU); y los Programas de Desarrollo Social y de Apoyo a Actividades Económicas de FOSIS.

**Inversión pública efectiva de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y su participación relativa en la Inversión de Decisión Regional, período 1996-2007.  
(En Millones de \$ Dic.2007)**

IRAL	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FOSIS	10.204	14.455	11.137	15.802	20.655	33.431	34.989
PMU	17.137	24.521	18.751	78.014	73.506	53.214	37.753
<b>TOTAL</b>	<b>27.341</b>	<b>38.976</b>	<b>29.888</b>	<b>93.815</b>	<b>94.161</b>	<b>86.645</b>	<b>72.742</b>
<b>Participación Relativa en la IDR</b>							
FOSIS	3,10	4,07	2,49	2,98	4,15	6,47	6,83
PMU	5,21	6,90	4,19	14,73	14,75	10,31	7,36
<b>TOTAL</b>	<b>8,31</b>	<b>10,96</b>	<b>6,67</b>	<b>17,72</b>	<b>18,90</b>	<b>16,78</b>	<b>14,19</b>

IRAL	2003	2004	2005	2006	2007	Tasa Global	Tasa Prom. Anual
FOSIS	45.423	26.090	29.146	29.718	29.037	184,57	9,97
PMU	36.674	32.795	33.765	51.503	67.200	292,13	13,23
<b>TOTAL</b>	<b>82.097</b>	<b>58.885</b>	<b>62.910</b>	<b>81.221</b>	<b>96.237</b>	<b>251,99</b>	<b>12,12</b>
<b>Participación Relativa en la IDR</b>							
FOSIS	9,81	5,98	6,45	6,04	5,47		
PMU	7,92	7,51	7,47	10,46	12,67		
<b>TOTAL</b>	<b>17,72</b>	<b>13,49</b>	<b>13,91</b>	<b>16,50</b>	<b>18,14</b>		

Fuente: Fuente: Descentralización fiscal: medición del grado de descentralización de los instrumentos financieros de los gobiernos regionales, MIDEPLAN

En cuarto lugar, están los Convenios de Programación, que son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en los cuales se definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que concuerden realizar en un plazo determinado. Estos convenios articulan objetivos sectoriales y regionales sumando recursos de ambos niveles para la realización de proyectos de mutuo interés y permiten emprender megaproyectos de inversión de carácter plurianual, con una duración de uno a cinco años.

La gran cualidad de este instrumento es que permite establecer compromisos para la materialización de acciones que apuntan a lograr objetivos estratégicos comunes de una o más regiones y de uno o más sectores involucrados.

**Inversión pública efectiva en Convenios de Programación y su participación relativa en la Inversión de Decisión Regional, período 1997-2007**  
(En Millones de \$Dic./2007)

C.P.	1997	1998	1999	2000	2001	2002
VIVIENDA	213	0	0	0	0	0
MOP	26.610	59.870	72.536	93.097	103.873	93.634
MINSAL	0	2.523	6.868	9.673	13.992	15.616
<b>TOTAL</b>	<b>26.822</b>	<b>62.393</b>	<b>79.404</b>	<b>102.770</b>	<b>117.865</b>	<b>109.250</b>
<b>Participación Relativa en la IDR</b>						
VIVIENDA	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MOP	7,48	13,36	13,70	18,69	20,12	18,27
MINSAL	0,00	0,56	1,30	1,94	2,71	3,05
<b>TOTAL</b>	<b>7,54</b>	<b>13,93</b>	<b>14,99</b>	<b>20,63</b>	<b>22,83</b>	<b>21,31</b>

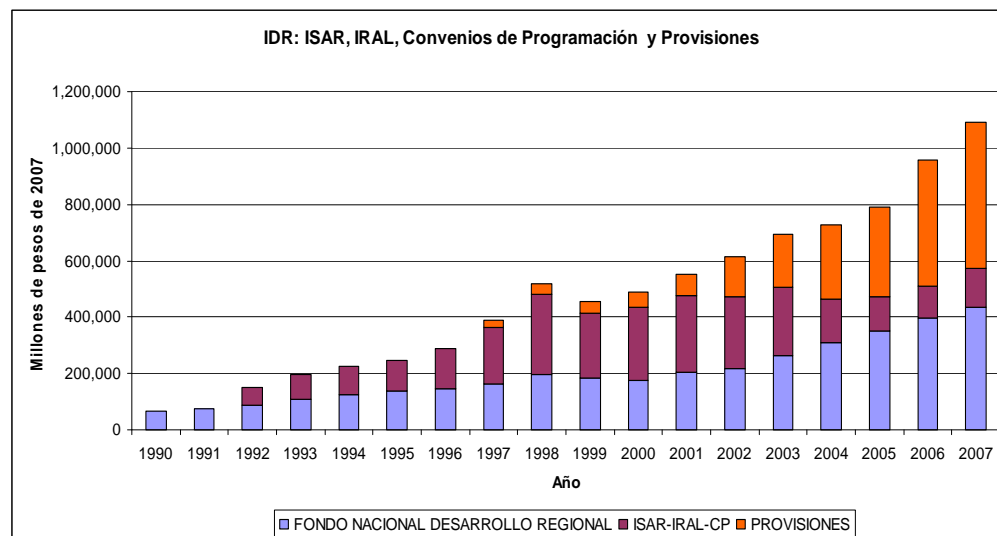
  

C.P.	2004	2005	2006	2007	Tasa Global	Tasa Prom. Anual
VIVIENDA	0	0	0	0		
MOP	27.666	50.833	30.642	30.779		
MINSAL	17.666	39.482	55.348	54.437		
<b>TOTAL</b>	<b>45.332</b>	<b>90.315</b>	<b>85.990</b>	<b>85.216</b>	<b>217,70</b>	<b>12,25</b>
<b>Participación Relativa en la IDR</b>						
VIVIENDA	0,00	0,00	0,00	0,00		
MOP	6,34	11,24	6,22	5,80		
MINSAL	4,05	8,73	11,24	10,26		
<b>TOTAL</b>	<b>10,39</b>	<b>19,97</b>	<b>17,46</b>	<b>16,06</b>		

**Fuente:** Fuente: Descentralización fiscal: medición del grado de descentralización de los instrumentos financieros de los gobiernos regionales, MIDEPLAN

De esta forma, cuando se señala que en los últimos años se han aumentado *significativamente* los ingresos regionales, este incremento ha sido en base a recursos que no son de libre disposición de las regiones. Las provisiones constituyen una restricción a la autonomía regional, modelo en el que sigue jugando un rol preponderante el Gobierno Central.

El siguiente gráfico muestra la evolución de los distintos instrumentos de inversión pública regional, donde se puede constatar la importancia que han ido adquiriendo las provisiones a través de los años, en desmedro de otros instrumentos como los convenios de programación.



**Fuente** "Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado" en base a datos de la SUBDERE

## 2. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL

En segundo lugar, en cuanto al análisis de la evolución de la Inversión de Decisión Regional, en términos generales, MIDEPLAN define como **Inversión Pública Efectiva Nivel Regional** a la suma de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR); Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y Convenios de Programación.

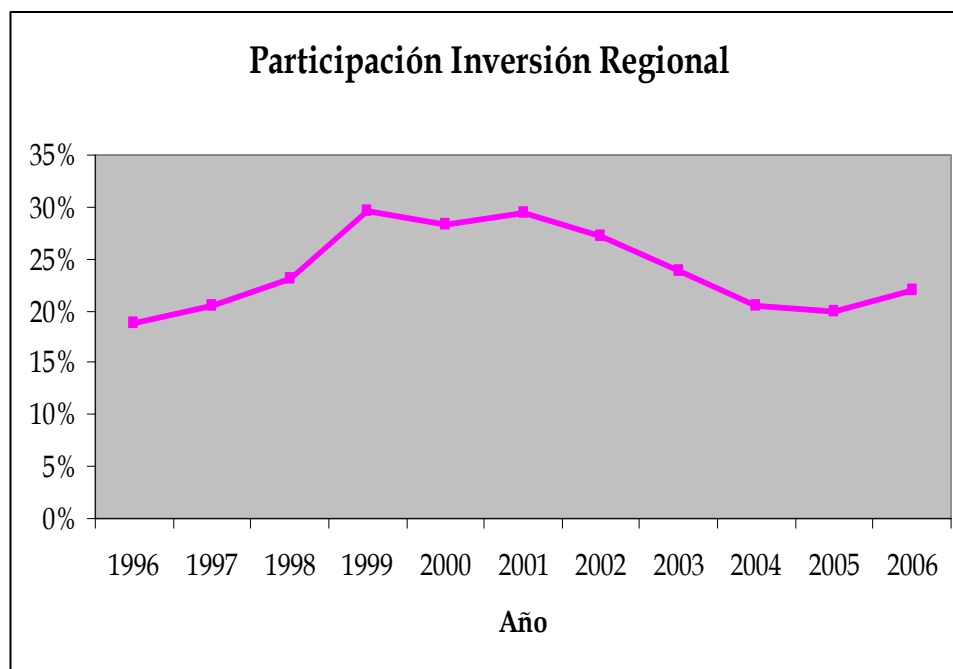
**Valores de la inversión pública total y regional entre los años 1996 y 2008 (En millones de pesos de 1996).**

<b>Año</b>	<b>Inversión Pública Regional</b>	<b>Inversión Pública Total</b>	<b>Participación</b>
1996	195.381	1.043.983	19%
1997	211.086	1.092.195	21%
1998	262.117	1.132.111	23%
1999	304.238	1.027.316	30%
2000	286.698	1.015.097	28%
2001	297.564	1.008.884	29%
2002	301.261	1.105.919	27%
2003	273.624	1.145.669	24%
2004	263.359	1.281.247	21%
2005	253.688	1.403.493	20%
2006	275.639	1.417.594	22%
2007	311.018	1.603.825	19%
2008	382.259	1.814.595	21%

**Fuente:** Elaboración IL, en base a información de MIDEPLAN

Por consiguiente, el proceso descentralizador ha tenido dos períodos claros: el primero, fue un creciente aumento sostenido de recursos de decisión regional, culminando en 1999 con una participación de 30% del gasto efectivo en inversión pública regional; el segundo, corresponde al período 1999-2008, que se caracterizó por una disminución sostenida en la importancia relativa de decisiones regionales, en materias de inversión, llegando a su mínimo el año con 2007 con un 19%.

Esta evolución puede verse fácilmente en el siguiente gráfico:



**Fuente:** Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1996-2006, MIDEPLAN

Al respecto, podemos señalar que los datos y cifras entregadas por MIDEPLAN difieren de las que entrega SUBDERE, que señalan que la IDR supera el 50% de la Inversión Pública Efectiva, dando cuenta del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Gobiernos de la Concertación de alcanzar dicha cifra. Al respecto debemos recordar que el Ministerio del Interior, a través de la SUBDERE, es el encargado de llevar adelante la política de descentralización, por lo cual resulta ser juez y parte al momento de evaluar los avances en la materia<sup>3</sup>. Por lo cual, las estadísticas que dicha Subsecretaría entrega son muy debatibles.

De esta forma, asumiendo que los avances en materia de financiamiento regional han sido significativos, (aunque en gran medida la IDR ya viene definida a que proyecto va), la magnitud de los desafíos en esta misma materia también lo son.

Si bien es cierto que la dimensión del FNDR y el nivel de la inversión de decisión regional han aumentado en estos últimos años, no es menos cierto que se han privilegiado aquellos instrumentos de

<sup>3</sup> HORST VON THADDEN, Bettina. *Gobiernos regionales, una verdad incómoda*. En *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Libertad y Desarrollo y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Julio 2008.

inversión de decisión regional y ciertas partidas del FNDR -principalmente las provisiones- que tienen asociados menores niveles de autonomía en la asignación de los recursos.

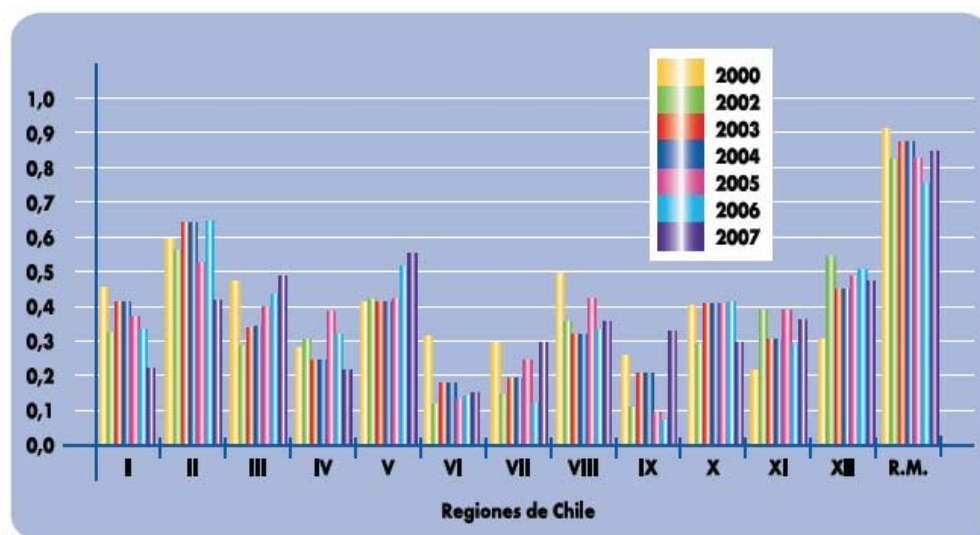
Hasta ahora, el proceso de descentralización fiscal se ha focalizado en la descentralización sectorial y no en dotar a las regiones de mayores recursos de libre disposición. La inversión debe tener una mirada territorial más que sectorial. Los recursos no deben venir decididos desde el nivel central sin que exista una mirada regional al respecto, por lo que deben ser los gobiernos regionales los que decidan la inversión de recursos que hoy son manejados por los ministerios.

### C. COMPARACIÓN ENTRE REGIONES: DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD

#### 1. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD

El Departamento del Centro de Investigación de Empresas y Negocios de la Universidad del Desarrollo, efectúa una estimación del índice de competitividad regional (ICORE). Para el cálculo de dicho índice se toman en cuenta los siguientes factores: Personas, Gestión, Ciencia y Tecnología, Infraestructura, Sistema Financiero, Gobierno e Instituciones Públicas, e Internacionalización.

#### Evolución del índice de competitividad de las regiones de Chile



Fuente: "Sexto Índice de Competitividad de las Regiones de Chile 2007", CIEN-UDD.

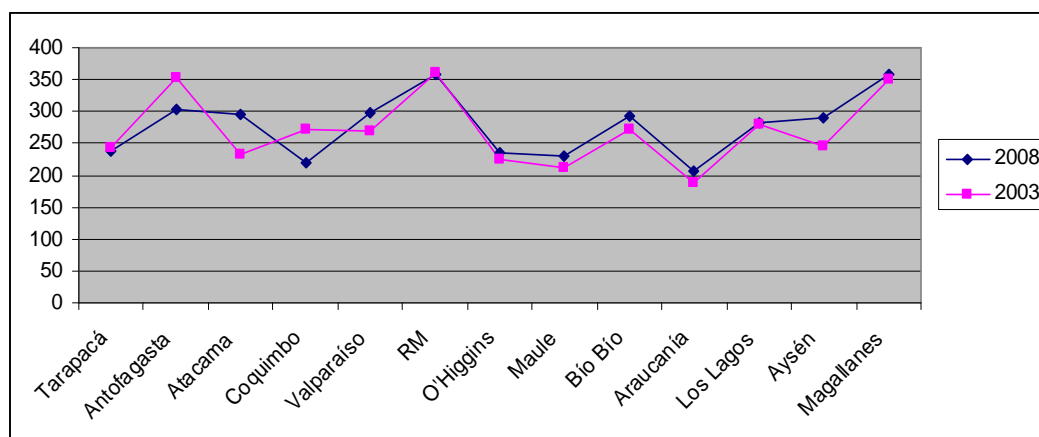
En el gráfico se puede observar que la Región Metropolitana supera ampliamente a las demás regiones en todo el período estudiado. De igual manera, la Región de Antofagasta se mantiene en segundo lugar permanentemente y con una diferencia relativamente alta con respecto a las demás regiones.

Las regiones que muestran los índices de competitividad más bajos son la Región de O'Higgins, la Región del Maule y la Región de la Araucanía. Se puede observar que en estas tres regiones predomina la actividad agrícola. Las principales razones que explican su bajo nivel de productividad son los factores Personas, Ciencia y Tecnología y Sistema Financiero.

Lo más alarmante es que las regiones que aparecen en lo más bajo de la tabla no logren superar las barreras que limitan su crecimiento. Estamos hablando, específicamente, de las regiones de la Araucanía, y O'Higgins, respecto de las cuales no se vislumbra una evolución.

Si incluso analizamos el **Índice de Competitividad Regional** que realiza la **SUBDERE** en base a la observación de un conjunto de factores, nos encontramos ante una situación similar. Si tomamos en consideración el índice realizado el año 2003 y el de última publicación, correspondiente a 2008, vemos las regiones de Antofagasta y Metropolitana superan ampliamente a las demás regiones. Por otra parte se observa que la región de la Araucanía presenta los peores índices de competitividad.

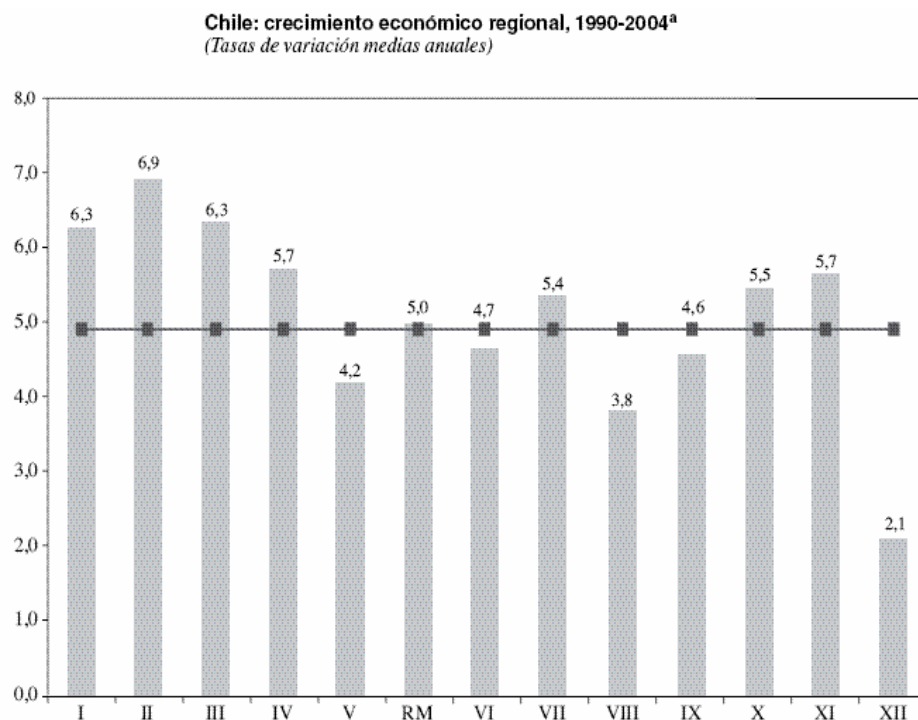
### Índice de Competitividad Regional SUBDERE años 2003 y 2008



Fuente: SUBDERE, Índice de Competitividad Regional 2003 y 2008

## 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO

Entre 1990 y 2004 la economía chilena creció a una tasa media anual de 5%. Este crecimiento alcanzó a las diversas regiones del país de manera altamente diferenciada.



**Fuente:** “Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas 1990-2002”. Revista de la CEPAL 95, Agosto 2008.

El estudio realizado en el artículo denominado “Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas 1990-2002”, distingue o clasifica a las regiones en 4 grupos:

- Regiones ganadoras: Son las que han crecido por sobre el promedio nacional y que tienen un PIB per cápita también superior al promedio nacional. Por lo tanto, son a las que les va mejor en términos económicos y se las puede considerar como las de comportamiento más exitoso frente a los procesos de globalización. **Antofagasta, Tarapacá, Atacama y Aysén.**

- Regiones convergentes: Son las que han crecido por sobre el promedio nacional y que tienen PIB per cápita inferiores al promedio nacional. El término “convergentes” indica que pese a ser más pobres o atrasadas que las demás, exhiben un ritmo de crecimiento satisfactorio y están convergiendo, es decir, avanzan en el mismo sentido que las regiones más ricas, con miras a alcanzarlas. **Maule, Los Lagos y Coquimbo**
- Regiones estancadas: Son las que han crecido por debajo de la media nacional y cuyos productos per cápita también están por debajo del promedio nacional. Son “estancadas” debido a que su bajo dinamismo económico las mantiene en una situación de mayor atraso y, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa podría tender a empeorar; por lo tanto, son consideradas perdedoras, corresponden a regiones económicamente excluidas. **Araucanía, O’Higgins, Valparaíso, Biobío.**
- Regiones declinantes: Son las que han crecido por debajo del promedio nacional, aunque sus PIB per cápita son superiores al promedio nacional. Se supone que en el pasado les fue muy bien y alcanzaron altos PIB per cápita, pero que han caído en períodos de lento crecimiento económico que ponen en riesgo su mejor situación relativa. **Metropolitana y Magallanes.**

El trabajo concluye que a las regiones a las que les está yendo bien son aquellas que han podido insertarse satisfactoriamente en la economía mundial, ya sea a través de sus recursos naturales renovables o no renovables, a través de procesos exportadores asociados a una industria manufacturera mayormente liviana o a través de centros metropolitanos articulados con la economía mundial en la provisión de servicios financieros y comerciales.

**Sin embargo, en ninguno de los casos exitosos de crecimiento regional se advierte una política explícita y deliberada de desarrollo regional que haya sido orientada desde el Estado. Que a una región le vaya bien no se debe a que el Estado haya propiciado políticas de desarrollo regional que hayan desembocado en esa situación. Tampoco parece haber políticas explícitas de corrección de disparidades, de naturaleza compensatoria y de claro corte regional, que atiendan a regiones deprimidas que no presentan síntomas de activación ni en el corto ni en el mediano plazo.**

Por lo tanto, **una conclusión fundamental**, que no deja de traslucir cierta frustración, es que **en las dos últimas décadas no parece haber habido en Chile políticas explícitas de desarrollo regional, por lo menos a escala nacional**. No obstante, el avance generalizado, aunque dispar, de las condiciones económicas y sociales de las regiones chilenas puede vincularse a un conjunto de políticas sectoriales aplicadas en años recientes –en materias como la infraestructura de transporte, la inversión en educación, salud y vivienda y la ampliación del acceso a estos servicios– que, no siendo de raíz netamente regional, sí han repercutido de distintas formas en las regiones del país.

Según el Informe *“Territorial Reviews Chile” de la OCDE*, la poca diversidad de sectores se ubican en sólo algunas regiones, que reciben gran parte de la inversión pública y privada. La minería (23% del PIB en 2006) y los servicios financieros (14% del PIB) están ubicados principalmente en Antofagasta y la Región Metropolitana, respectivamente.

**Datos e indicadores regionales 2007 o último año disponible**

	PIB per cápita <sup>5</sup>	Población		Ingreso por hogar <sup>4</sup>	
		Población (miles) <sup>6</sup>	Distribución <sup>7</sup>	Promedio	% pobreza
Tarapacá	10.443	481,7	2,8	91,2	14,5
Antofagasta	20.411	554,8	3,3	118,3	7,3
Atacama	9.189	274,4	1,7	105,7	10,5
Coquimbo	4.887	687,7	4,0	76,7	15,9
Valparaíso	7.524	1701,3	10,2	81,9	15,3
RM	10.111	6678,7	40,1	128,9	10,6
O'Higgins	7.311	857,7	5,2	76,9	11,4
Maule	5.365	983,4	6,0	70,0	17,7
Bío Bío	6.846	1996,1	12,3	73,9	20,1
Araucanía	3.951	945,5	5,8	69,9	20,7
Los Lagos	5.977	1180,2	7,1	81,9	14,0
Aysén	8.294	101,5	0,6	88,9	9,2

<sup>4</sup> Fuente Casen 2006, MIDEPLAN

<sup>5</sup> Fuente Banco Central, expresados en USD 1996

<sup>6</sup> Fuente INE 2007

<sup>7</sup> Fuente Censo 2002 INE

Magallanes	11.543	157,0	1,0	109,2	6,3
------------	--------	-------	-----	-------	-----

Fuente: Informe "Territorial Reviews Chile" OECD, 2009

La Región Metropolitana que alberga un 40% de la población chilena, tiene la tasa más alta en términos de fuerza de trabajo e ingresos por hogar, atrae un gran porcentaje de la actividad comercial y la demanda laboral, principalmente debido a los beneficios de la aglomeración.

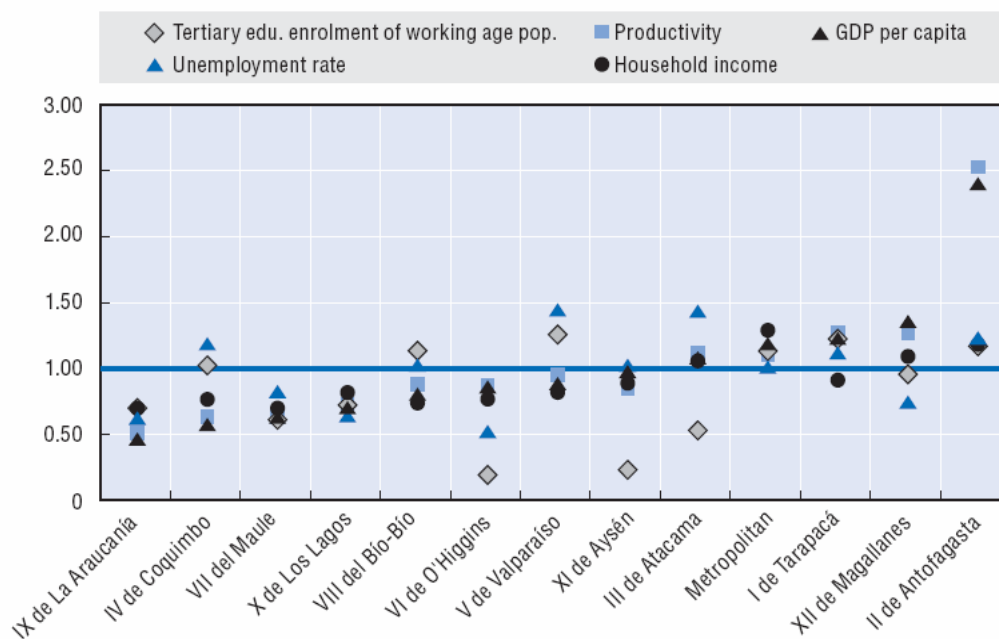
Asimismo, vemos como las demás regiones también se han mantenido estables en sus posiciones en el transcurso del tiempo, lo que claramente demuestra un estancamiento en el desarrollo de éstas. La Región Metropolitana, no obstante los grandes discursos de descentralización que ha pronunciado y defendido el Gobierno Central, sigue concentrando los más altos niveles de desarrollo humano, económico y social, concentración de empleo, entre otros indicadores.

El área central del país (formada por las regiones Metropolitana, Valparaíso y O'Higgins), concentra un 55,5% de la población total en el año 2002 y un 59,9% de la población urbana nacional. En el 2010, de no ocurrir cambios significativos en las tendencias históricas, el área central mencionada reunirá el 56,0% de la población total y, por el crecimiento acelerado de otras ciudades, habrá disminuido levemente el porcentaje de población urbana de un 59,9% a un 59,3%, respecto a la población urbana nacional.

La inmensa desigualdad en la tasa de pobreza revela una concentración de ésta en las regiones orientadas a la agricultura. Las cuatro regiones con los mayores niveles de pobreza son La Araucanía, Maule y Coquimbo (orientadas a la agricultura) y Bío Bío, una región con muchas industrias y problemas medioambientales.

**Las marcadas disparidades regionales**, tal como lo muestra el siguiente gráfico, indican **que las regiones rezagadas tienen menores niveles de productividad, tasas de matriculas en la educación superior, con las excepciones de Bío Bío y Coquimbo, y menores ingresos por hogar que el promedio nacional**. Esto implica que las regiones rezagadas sub utilizan sus recursos y podrían beneficiarse particularmente de las políticas que buscan aumentar la productividad, como aquellas que se concentran en la educación y la capacitación.

Figure 1.15. Regional disparities in GDP per capita, productivity, household income, tertiary education and unemployment relative to the national average (Chile = 1), 2004



Source: Central Bank of Chile, CASEN Survey 2006, Chilean Ministry of Education 2006, INE Chile.

Al observar los porcentajes de participación de las regiones en el PIB regionalizado se destaca la importante concentración territorial de las actividades económicas en el país, que se expresa fundamentalmente en el peso desproporcionado de la Región Metropolitana, en primer lugar, y en la importancia relativa mayor de las regiones Bío Bío, Valparaíso y Antofagasta en la actividad económica nacional

**Producto Interno Bruto por Regiones 1996-2006.  
Participación regional en el PIB regionalizado**

AÑO	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
1996	3,21	6,89	2,08	2,11	9,43	4,21	3,66	9,86	2,74	4,43	0,5	1,42	49,44
1997	3,43	7,27	2,08	2,07	8,88	4,12	3,66	9,73	2,74	4,65	0,52	1,41	49,42
1998	3,37	7,94	2,15	2,18	8,97	4,15	3,63	9,5	2,74	4,7	0,52	1,44	48,71
1999	3,63	7,83	2,12	2,32	9,3	4,21	3,63	9,53	2,73	4,74	0,55	1,48	47,95
2000	3,51	7,37	2,00	2,52	9,12	4,41	3,8	9,44	2,79	4,91	0,55	1,36	48,2
2001	3,37	8,19	2,02	2,43	9,07	4,38	3,87	9,32	2,66	4,92	0,58	1,38	47,81
2002	3,38	7,73	1,9	2,34	9,06	4,57	3,83	9,64	2,7	5,04	0,63	1,4	47,79
2003	3,65	7,92	1,87	2,37	8,95	4,39	3,79	9,75	2,64	4,92	0,6	1,38	47,76
2004	3,53	7,96	1,8	2,34	9,02	4,44	3,75	9,77	2,65	4,99	0,59	1,31	47,72
2005	3,77	7,36	1,83	2,44	8,85	4,19	3,95	10,51	2,63	4,97	0,71	1,71	47
2006	3,86	7,21	1,93	2,44	9,04	4,14	4,03	10,37	2,62	4,94	0,65	1,71	46,95

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central

En el año 2006 la Región Metropolitana represento el 46,95% del producto regional, proporción extremadamente alta, sobre todo si se compara con la Región de Aysén, que dio cuenta de sólo un 0,65% del PIB. Si bien esta comparación puede resultar extrema, dada la enorme diferencia en población entre estas regiones, la desproporcionalidad de la Región Metropolitana se reafirma al observar que la mayoría de las regiones se ubican en un rango entre el 1,8 a 5% de participación.

Desde un punto de vista geográfico, parece interesante hacer las siguientes observaciones:

- El tercio más austral del territorio sólo da cuenta de un 2,36% del PIB (Considerando en éste las regiones de Aysén y Magallanes).
- El tercio superior, esto es Tarapacá, Antofagasta y Atacama, dan cuenta del 13% del PIB, mientras el segmento central, de las regiones Coquimbo a Los Lagos representan el 84,53% del PIB regionalizado.
- Bajo la Región Metropolitana, pero a considerable distancia, tres regiones, Bío Bío, Valparaíso y Antofagasta forman el segundo escalón en cuanto a participación en el PIB, con porcentajes de 10,37%, 9,04% y 7,21% respectivamente. Nuevamente, es interesante notar que la sumatoria de estas tres regiones es inferior al porcentaje de la Región Metropolitana.

- Un tercer escalón lo constituyen las regiones entre el 2,44% de participación, Región de Coquimbo, y el 4,92% de la Región de Los Lagos. Entre estas, se encuentran en orden descendente O'Higgins, con un 4,14%, Maule, con 4,03%, Tarapacá 3,86%, y Araucanía con un 2,62%. La sumatoria del aporte al PIB de estas seis regiones es inferior al de las tres regiones del escalón precedente, y menos de la mitad del porcentaje de la Región Metropolitana.
- Por último, las regiones de Atacama (1,93%), Magallanes (1,71%) y Aysén (0,65%), representan en conjunto menos del 5% del PIB regionalizable.

### III. DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

#### A. MUNICIPALIDADES: REALIDADES HETEROGÉNEAS

En Chile existen 345 municipalidades que administran 346 comunas<sup>8</sup> cuyas realidades son extremadamente heterogéneas. Sólo considerando el número de habitantes y la ruralidad de la comuna es posible realizar la siguiente clasificación<sup>9</sup>:

#### TAMAÑO DE LAS COMUNAS CHILENAS

Rango de Población	Número de Comunas	Porcentaje de Comunas	Promedio del % de Población Rural en la comuna
100.000 o más habitantes	49	14,2%	4,1%
50.000 - 100.000	37	10,7%	11,0%
25.000 - 50.000	49	14,2%	32,9%
10.000 - 25.000	111	32,1%	44,1%
5.000 - 10.000	57	16,5%	52,2%
Menos de 5.000	42	12,2%	73,9%
<b>TOTAL</b>	<b>345</b>	<b>100,0%</b>	

Fuente: SINIM 2007

<sup>8</sup> La Antártica es la única comuna que carece de una municipalidad, ya que integra la agrupación de las comunas de Cabo de Hornos y Antártica, que es administrada por el municipio de Cabo de Hornos.

<sup>9</sup> Cifras de la Pobreza en Chile: Contexto e indicadores claves para el análisis; en: [https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN77F/1/material\\_docente/objeto/151524](https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN77F/1/material_docente/objeto/151524) -

Observamos que el 75% de los municipios tiene menos de 50.000 habitantes. Para tener una referencia, es posible señalar que para el año 2007 Angol tiene una población estimada de 50.971 habitantes y Villarrica 54.019; por su parte comunas como Cartagena y Bulnes tienen poco más de 21.000 habitantes<sup>10</sup>.

Cabe agregar que en 21 ciudades se concentran el 70% de los chilenos y que las “tres zonas metropolitanas” existentes (Santiago, Valparaíso y Concepción) concentran cerca del 50% de toda la población<sup>11</sup>.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que 29 municipios (los más poblados) concentran un 50% del total de los ingresos municipales del país<sup>12</sup>. Así otro ámbito donde se presentan importantes diferencias es en el de los recursos municipales y la autonomía financiera.

Asimismo en relación a los tamaños de municipios, de acuerdo a información de la Subdere del año 2007, el total de funcionarios municipales ascendía a cerca de 40 mil personas, existiendo municipalidades con 6 funcionarios, incluido el Alcalde, pasando por otros con 700 (Valparaíso, Viña del Mar)<sup>13</sup> y actualmente la municipalidad de Santiago llega alrededor de los 2.400. Cabe agregar que en materia organizacional, la diversidad de realidades va desde el equipamiento tecnológico disponible, hasta la capacidad de los equipos municipales para competir por recursos a través de proyectos concursables<sup>14</sup>.

## B. ESTANCAMIENTO EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

No obstante las diferentes realidades comunales esbozadas en el punto anterior, existe un diagnóstico común en relación a las dificultades que enfrentan las administraciones edilicias. Éstas inciden en la eficiencia y eficacia de su gestión, perjudicando directamente a sus vecinos ya que las municipalidades no pueden satisfacer adecuadamente las necesidades básicas de la comunidad local.

A continuación se mencionan los principales problemas que afectan la gestión de las administraciones comunales:

<sup>10</sup> [http://www.sinim.gov.cl/ficha\\_comunal/fcomunal.php](http://www.sinim.gov.cl/ficha_comunal/fcomunal.php)

<sup>11</sup> Cifras de la Pobreza en Chile: Contexto e indicadores claves para el análisis; en: [https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN77F/1/material\\_docente/objeto/151524](https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN77F/1/material_docente/objeto/151524) -

<sup>12</sup> SUBDERE, Evolución Finanzas Municipales, Regulación Artículo 121, Presentación Comisión de Gobierno del Senado, 6 de agosto de 2007.

<sup>13</sup> <http://www.subdere.cl/1510/article-67188.html>

<sup>14</sup> VALDIVIESO, GONZALO, “Tres temas fundamentales para una agenda municipal del bicentenario” en *Rompiendo las cadenas del Centralismo en Chile*, Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2008, página 90.

## 1. FALTA DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

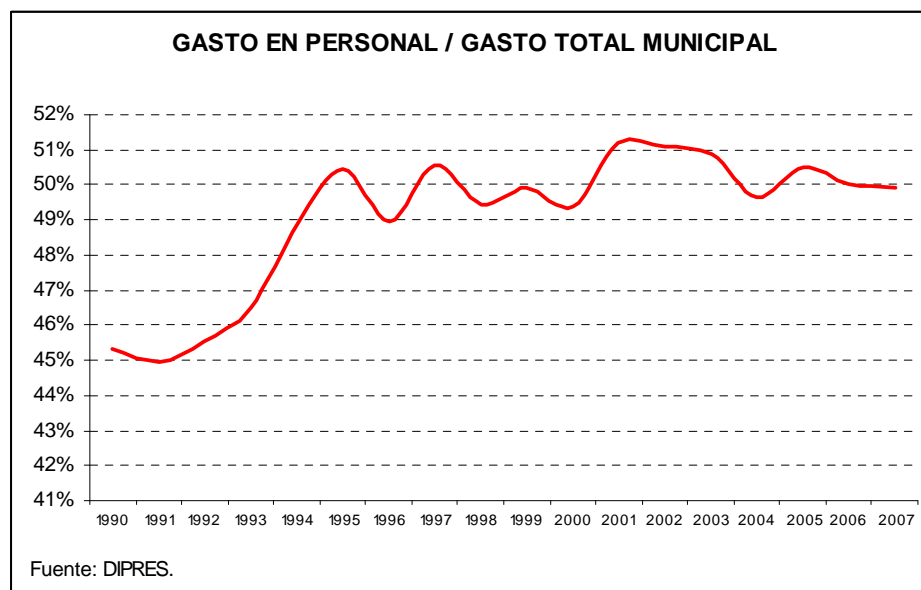
En las municipalidades tanto la estructura organizacional como plantas de personal se encuentran fijadas por ley y estas últimas desde el año 1994. Esta sola constatación nos permite observar que no responden a las necesidades presenten ni locales.

En noviembre de 1997 se realizó una reforma constitucional que modificó el artículo 110 -actual 121- de la Constitución Política de la República, abriendo la posibilidad a las municipalidades para crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades municipales; condicionando el ejercicio de estas facultades a los límites que debería determinar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Sin embargo, esta disposición aún es letra muerta ya que aún no se aprueba dicha regulación.

Estas modificaciones permitirán que cada municipio se adecue a sus necesidades locales y la incorporación de profesionales a sus plantas, solucionando el déficit actual por falta de recursos para financiarlos. Hoy la profesionalización alcanza en promedio sólo a un 23,1 %.

La situación expuesta se encuentra agravada por la rigidez del Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales, la que dificulta la adaptación de los recursos humanos a las necesidades locales.

Por último, en esta materia se debe tener en cuenta que del gasto total de las municipalidades aproximadamente el 50% corresponde a gasto en personal, proporción que ha aumentado en el tiempo (en 1990 esta era de 45%), lo que puede observarse en el siguiente gráfico:



## 2. SUPERPOSICIÓN DE FUNCIONES Y ATRIBUCIONES ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y LAS MUNICIPALIDADES

La legislación que entrega a otros servicios públicos atribuciones y funciones que tienen las municipalidades, generando duplicidades. Además los municipios no pueden ejercer libremente sus funciones y atribuciones porque chocan constantemente con el gobierno central y con los servicios públicos.

Esto se aprecia, por ejemplo, en las áreas de vivienda y urbanismo y en la de transporte y tránsito. Ambas son atribuciones esenciales de las municipalidades, sin embargo, la ley establece que tienen que aplicar las normas de acuerdo a las instrucciones que dictan los ministerios respectivos. A modo de ilustración, es posible nombrar los siguientes casos: la confección del plan regulador comunal, que es una función privativa de los municipios, sin embargo por sobre este instrumento de planificación prima el Plan Regulador Intercomunal que es definido por el SEREMI de Vivienda; asimismo la vialidad, que se ha constatado como uno de los temas más complejos de las municipalidades de la Región Metropolitana, "debido a que su gestión no radica en ninguna institución en particular. Es planificada por SECTRA<sup>15</sup>, financiada vía FNDR o vía sectorial<sup>16</sup>. Los proyectos son aprobados por el SERVIU y ejecutados por los municipios. La falta de

<sup>15</sup> "En los casos en que forma parte de la red vial estructurante".

<sup>16</sup> "Es decir, son financiados por los gobiernos regionales o por los ministerios".

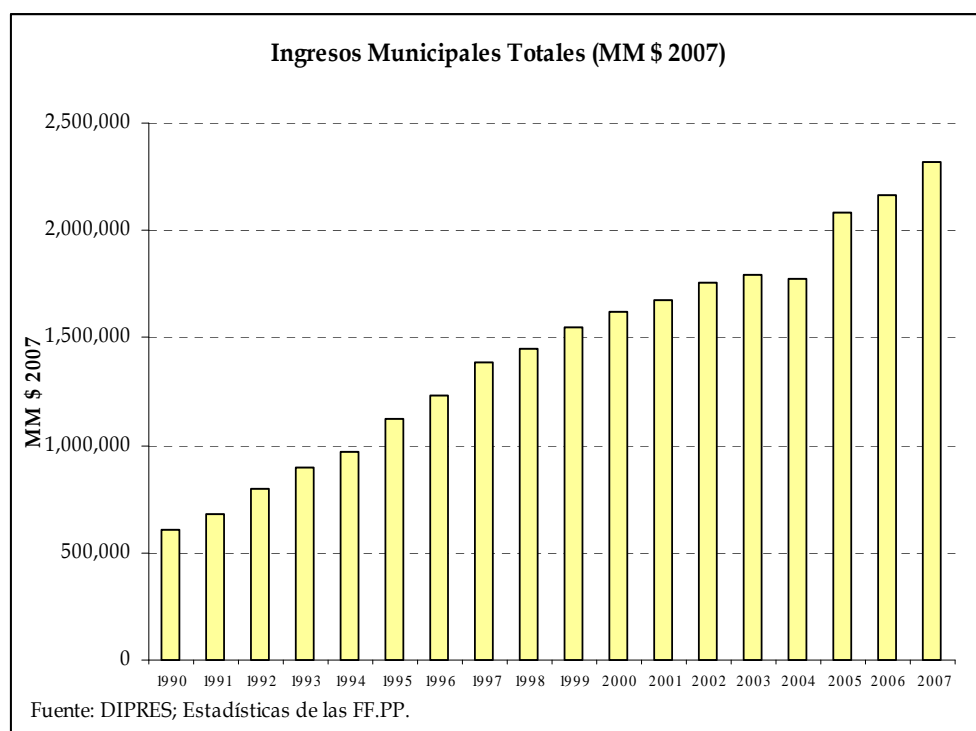
autonomía en el proceso de gestión que tienen los municipios, constituye la esencia del problema”<sup>17</sup>.

### 3. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

#### 3.1 Ingresos totales de los municipios con respecto a los ingresos totales del Gobierno General

Desde 1990 a 2007 los *ingresos municipales totales*<sup>18</sup> han crecido (en términos reales) a una tasa promedio de 8%. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, éstos en 2007 alcanzaron aproximadamente \$2,3 millones de millones de pesos, lo cual equivale a cerca de US\$ 4.430 millones de dólares<sup>19</sup>.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES  
1990 - 2007



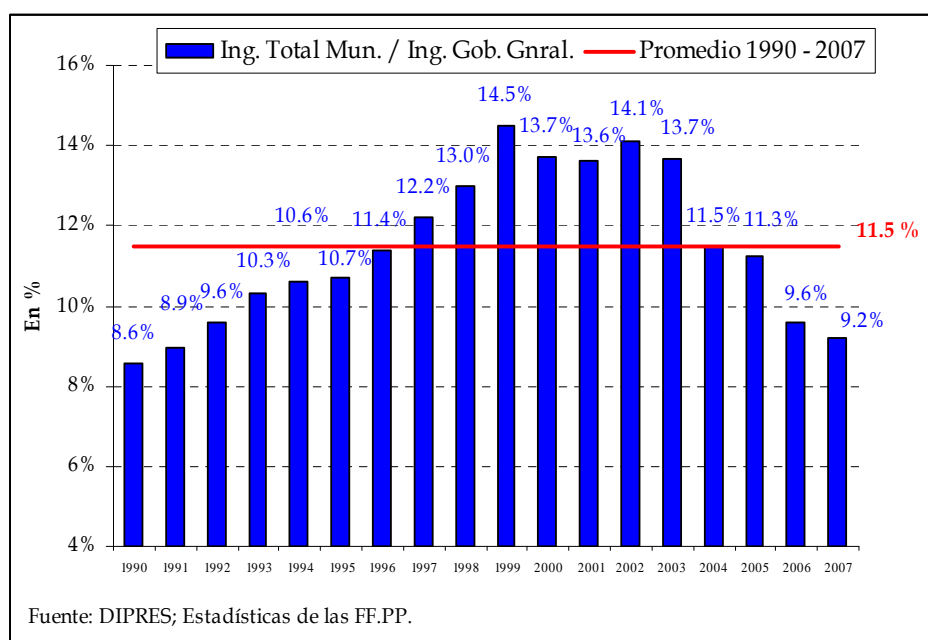
<sup>17</sup> FUENTES, LUIS; ALLARD PABLO; ORELLANA, ARTURO; *El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal*.

<sup>18</sup> Los ingresos municipales totales corresponden como su nombre lo indica a TODOS los ingresos municipales, tanto sus ingresos propios, como lo que recibe del Fondo Común Municipal y los aportes del Gobierno Central.

<sup>19</sup> Todos los valores expresados en moneda de 2007.

No obstante los ingresos municipales han aumentado, su participación en los ingresos totales del Gobierno General<sup>20</sup>, sobre todo en el último período, ha ido decayendo luego de alcanzar un *peak* en 1999 de 14,5%. De hecho, desde 2005 la participación se sitúa por debajo del promedio registrado para el período de análisis (11,5%).

**PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO GENERAL 1990 - 2007**



**3.2 Ingresos municipales propios con respecto a los ingresos totales del Gobierno General**

Desde 1990 a 2007 los ingresos municipales propios<sup>21</sup> han crecido (en términos reales) a una tasa promedio de 8,9%. En 2007 alcanzaron aproximadamente \$1,7 millones de millones de pesos, lo cual equivale a cerca de US\$ 3.260 millones de dólares<sup>22</sup>.

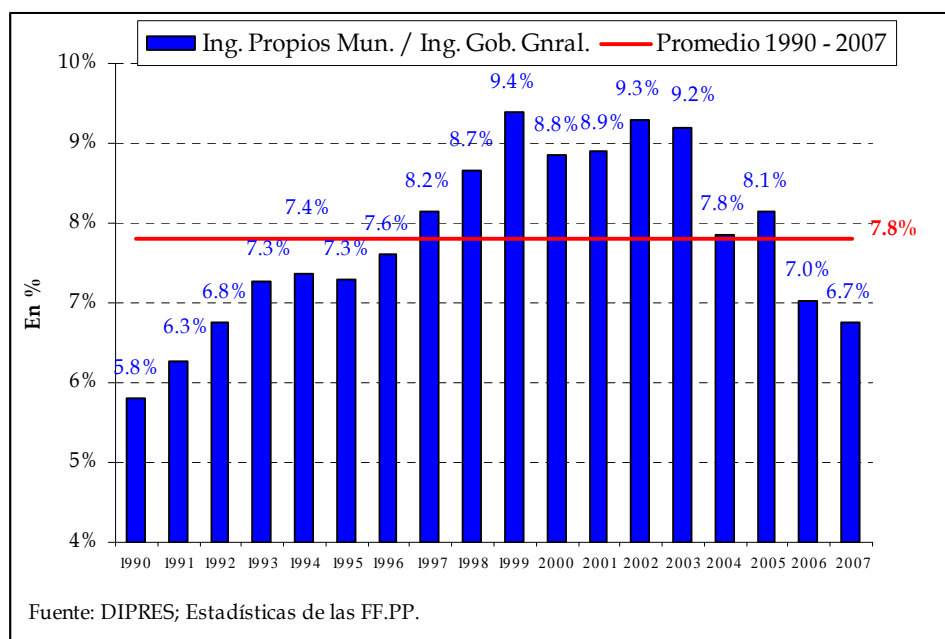
<sup>20</sup> Se define Gobierno General como suma de los gobiernos subnacionales (estados, gobiernos regionales o municipios) y el Gobierno Central (instituciones asociadas a los tres poderes del Estado).

<sup>21</sup> La diferencia de los ingresos totales del Gobierno Central de los ingresos totales del Gobierno General.

<sup>22</sup> Todos los valores expresados en moneda de 2007.

De manera similar a la mostrada para el caso de los ingresos municipales totales, los ingresos municipales propios han aumentado. Sin embargo, la participación de éstos en los ingresos totales del gobierno general ha ido decayendo, alcanzando un nivel de 6,7% en 2007.

**PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL 1990 - 2007**



Estudios de la Asociación Chilena de Municipalidades dan cuenta que países como España, Colombia, Perú, Costa Rica, entre otros, bordean el promedio mundial para la participación de los ingresos autónomos de los gobiernos locales en los ingresos públicos, alcanzando un nivel cercano al 15%<sup>23</sup>, más del doble que la nuestra.

**3.3 Ingresos municipales propios**

Los ingresos municipales propios más importantes son el impuesto territorial, los permisos de circulación y las patentes

<sup>23</sup> El mismo estudio da cuenta de una participación para México, Brasil y Turquía cercana al 10%; para EEUU, Japón y Alemania, entre otros, de 25%; e incluso una participación para Finlandia, Suecia y Singapur de 35%.

municipales que representan en conjunto el 72,1% de los ingresos del sector.

En cuanto al impuesto territorial es conveniente realizar las siguientes observaciones:

Para año 2007 fue de \$200.835 miles de millones<sup>24</sup>. Este monto corresponde a lo que perciben las municipalidades por impuesto territorial descontando lo que aportan al Fondo Común Municipal por este concepto<sup>25</sup>. En este ámbito cabe tener en cuenta que en Chile se encuentran exentas del pago de este impuesto el 65,4% de las propiedades urbanas, esto es 2.926.452 predios<sup>26</sup> y el 80% de las viviendas no pagan contribuciones<sup>27</sup>. Paradójicamente las comunas que resultan perjudicadas con esta política de exenciones son las más pobres, por cuanto son las que poseen más propiedades con un avalúo fiscal inferior al tramo exento<sup>28</sup>.

Se debe tener presente que todos los bienes raíces demandan bienes públicos locales y éstos tienen que ser provistos por la respectiva municipalidad. Por ello la política de exenciones del impuesto territorial fijada por la autoridad central implica un subsidio de las municipalidades a este tipo de contribuyentes, es decir, la municipalidad debe asumir el costo de estos subsidios sin tener injerencia en su determinación. Se estima que el costo de esta política de subsidios debería ser asumido por el gobierno central.<sup>29</sup>

### 3.4 Fondo Común Municipal

El año 2007 la participación del Fondo Común Municipal en los ingresos totales municipales fue de 29%. Éste tuvo un valor de 501 miles de millones de pesos.

<sup>24</sup> Fuente Sinim.

La ley municipal establece que un 60% del impuesto deberá ser entregado al Fondo Común Municipal; no obstante las Municipalidades de Santiago, Las Condes Providencia y Vitacura aportarán el 65% de dicho impuesto.

<sup>26</sup> <http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2006/200106noti01jo.htm>

<sup>27</sup> Libertad y Desarrollo; Horst, Bettina; *¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?*, Julio de 2007.

<sup>28</sup> Tramo exento para el año 2008 para predios no agrícolas destinados a la habitación es de \$16.216.635.

<sup>29</sup> Bettina Horst, "Financiamiento Municipal: Propuesta para una Mayor Autonomía". Serie Informe Económico N° 145, Libertad y Desarrollo, 2003.

Además, se observó que para 163 municipios los recursos asignados por el FCM representan más del 50% de sus ingresos efectivos; esto quiere decir que 47% de los municipios dependen en más de un 50% de estos recursos. Por otra parte, para 31 municipios (9% de los municipios), los ingresos provenientes desde el FCM representan menos del 25% de sus ingresos.

FCM como % del total de ingresos <sup>30</sup>	Número de municipios
Hasta 25%	313
Entre 25% y 50%	51
Entre 50% y 75%	120
Más de 75%	143
<b>Total</b>	<b>345</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de SINIM, 2007.

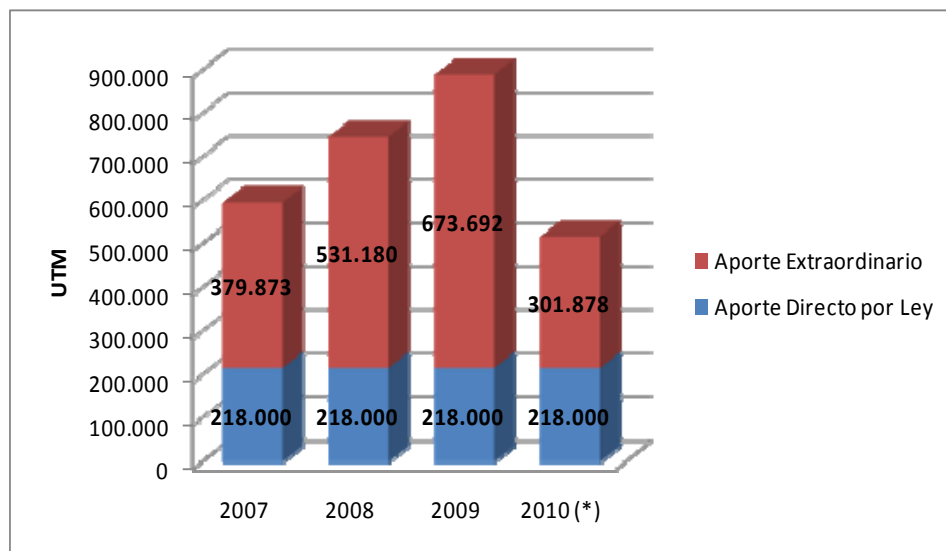
### Aportes extraordinario al FCM

Por último cabe tener en cuenta que los últimos años el Gobierno ha realizado aportes extraordinarios al FCM, lo que lleva a concluir que el aporte fiscal fijado por ley es insuficiente. Éste corresponde a 218.000 UTM, equivalente a \$8.208.136.000 considerando el valor de la UTM de diciembre de 2008 de \$37.652.

El año 2007 el aporte extraordinario al FCM fue de \$13.000 millones, el 2008 de \$20.000 millones, este año de de \$26 mil millones y para el año 2010 la Presidenta se comprometió a un aporte a \$12 mil millones. A continuación se puede apreciar la proporción que representan los aportes extraordinarios en relación al aporte fijado por ley.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Se descuentan de los ingresos totales los ingresos por transferencias, puesto que corresponden mayoritariamente a recursos transferidos desde el Gobierno Central en el marco de determinados programas y por ende no constituyen flujos estables en el tiempo.

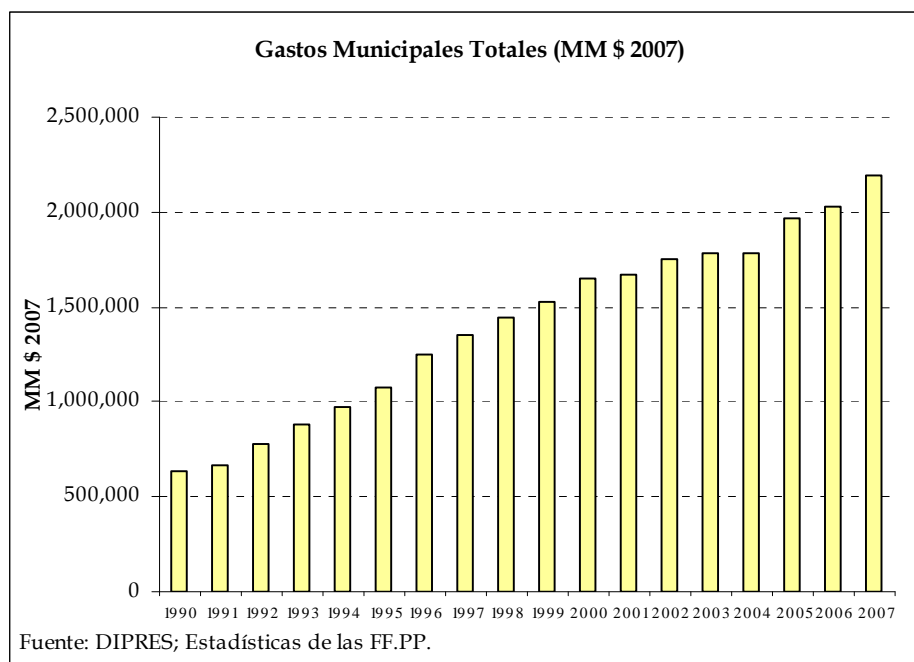
<sup>31</sup> Según el valor anual promedio de la UTM.



De esta forma, se concluye que sólo se han entregado soluciones “parches” al sistema de financiamiento municipal, en circunstancias de que se requiere de una solución definitiva.

### 3.5 Gasto total de las municipalidades

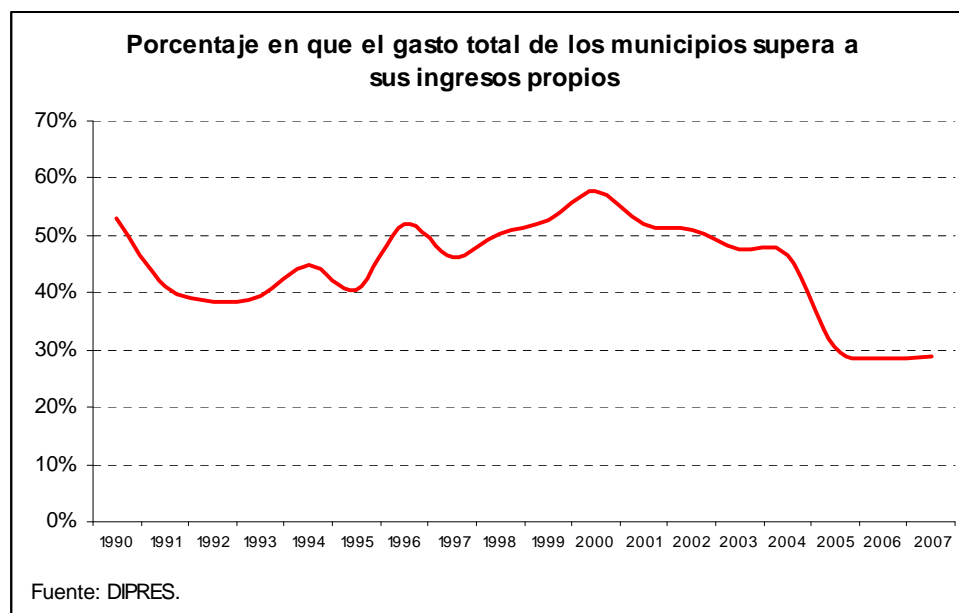
El gasto total de las municipalidades el 2007 fue de \$2,2 millones de millones. Éste equivale a 3.5 veces el gasto total realizado por los municipios en 1990 (desde el 90 a la fecha el gasto de los municipios se ha más que triplicado). La tasa de crecimiento anual promedio es de 7.6%.



Tal como se señaló precedentemente de este gasto total, aproximadamente 50% corresponde a gasto en personal, proporción que ha aumentado en el tiempo.

El gasto total no alcanza a ser financiado con el ingreso propio que generan las municipalidades. El 2007, el gasto total superó en casi 30% a los ingresos propios<sup>32</sup>. Si bien este porcentaje ha llegado a casi 60% (año 2000), no deja de ser relevante.

<sup>32</sup> Ingreso propio calculado como la diferencia entre el ingreso total del gobierno general y el ingreso total del gobierno central



#### 4. SERVICIOS TRASPASADOS: EDUCACIÓN Y SALUD

El gran problema que presentan en la actualidad los servicios traspasados es que en la mayoría de los municipios no se financian y el alcalde se ve obligado a destinarles una parte importante de los recursos de los presupuestos municipales, en detrimento del desarrollo de sus comunas. El resultado ha sido la aparición de fuertes déficit financieros, que las municipalidades arrastran por años. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que hay comunas sin déficit, lo que refleja que también existen problemas de gestión.

##### 4.1 Educación

Las municipalidades administran las escuelas públicas de educación básica y los establecimientos de educación media y técnico profesional. En este ámbito los grandes reclamos de los gobiernos comunales apuntan a la falta de una autonomía real en la gestión de los establecimientos; tanto en términos de sus recursos humanos, financieros, físicos, pedagógicos.

Las normas del Estatuto Docente han imposibilitado que los alcaldes desarrollen eficientes procesos de desarrollo y modernización de la gestión municipal. Un gran obstáculo está dado por la rigidez del concepto de la dotación docente, que

consiste en una planta titular de un 80% y una a contrata de un 20%. Esto ha significado mantener una planta a veces innecesaria, y en algunos casos ineficiente, sin poder disminuirla ni destinarla en el transcurso del año lectivo porque la ley señala la oportunidad en que debe fijarse.

Así, tenemos que los establecimientos municipales se encuentran “atados de manos” con respecto a la administración del recurso más importante a la hora de querer entregar una educación de calidad: los docentes.

El financiamiento del sistema se realiza mediante traspasos de recursos vía subvención que hace el gobierno central según la cantidad de alumnos que asisten a clases. Además las municipalidades aportan recursos propios y postulan a dineros del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esta facultad, de aportar recursos propios y del FNDR, que se consagró como una posibilidad de colaboración voluntaria se transformó en la regla general. En este ámbito surge otro reclamo desde el mundo municipal constituido por el costo fijo que implican las remuneraciones de los docentes en un escenario en el que los ingresos percibidos por concepto de subvenciones presentan amplia variabilidad por cuanto su pago está asociado a la asistencia por alumno; debiendo los municipios hacerse cargo de su mayor costo. Con todo, este criterio obedece a que se considera importante mantener un incentivo para que el establecimiento educacional se preocupe tanto de la asistencia de sus alumnos como de entregar una educación de calidad retenga.

La contribución adicional que realizan los propios alcaldes, de acuerdo a la información publicada por el Sistema Nacional de Información Municipal<sup>33</sup>, en el agregado asciende a cerca de \$120.000 millones de pesos.

La educación municipal no obstante los importantes esfuerzos en términos de recursos desembolsados por parte de los gobiernos de la Concertación, no muestra mejora en sus resultados. Además éstos dan cuenta de una importante brecha con respecto tanto a la educación particular subvencionada como con la educación particular pagada.

---

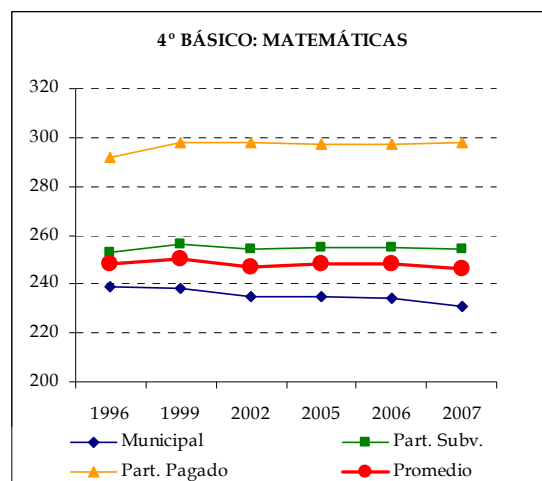
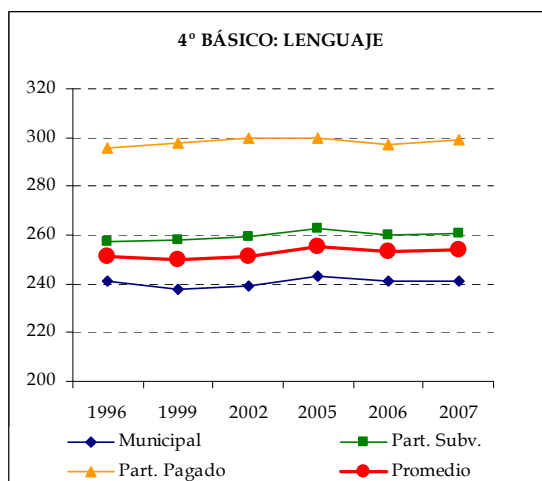
<sup>33</sup> [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)

El diagnóstico resumido en el párrafo anterior se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

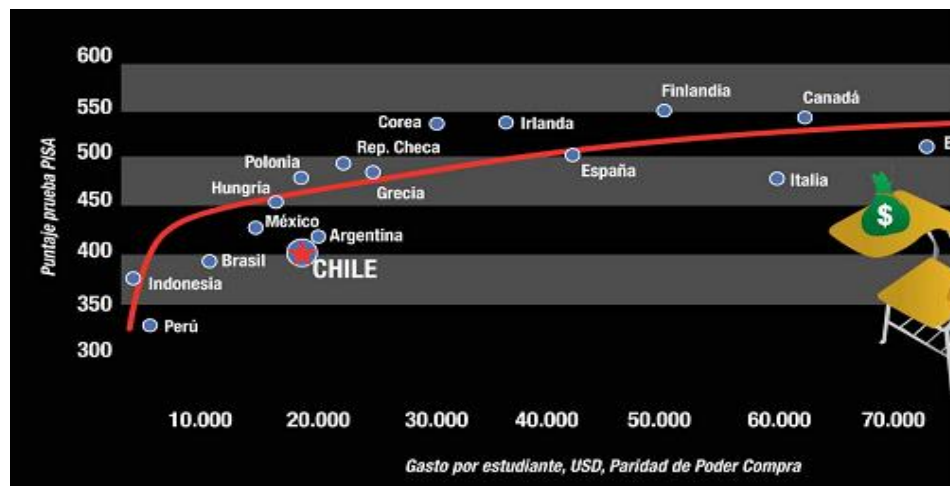
**Resultados SIMCE 4° Básico en lenguaje y matemáticas, desde 1996 a 2007:**  
**MALOS, ESTANCADOS Y DESIGUALES**

	Lenguaje y Comunicación					
	1996	1999	2002	2005	2006	2007
<b>Municipal</b>	241	268	239	243	241	241
<b>Part. Subv.</b>	257	258	259	263	260	261
<b>part. Pagado</b>	296	298	300	300	297	299
<b>Promedio</b>	<b>251</b>	<b>250</b>	<b>251</b>	<b>255</b>	<b>253</b>	<b>254</b>
	Educación Matemática					
	1996	1999	2002	2003	2006	2007
<b>Municipal</b>	239	238	235	235	234	231
<b>Part. Subv.</b>	253	256	254	255	255	254
<b>Part. Pagado</b>	292	298	298	297	297	298
<b>Promedio</b>	<b>248</b>	<b>250</b>	<b>247</b>	<b>248</b>	<b>248</b>	<b>246</b>

Fuente: MINEDUC.



Las pruebas internacionales no dicen lo contrario: dado el nivel gasto por alumno que Chile realiza (corregido por poder de compra), nuestros resultados deberían ser significativamente mejores (resultados en la prueba PISA se ubican por debajo de la línea roja, que son los resultados promedios dado el gasto por estudiante que realizan distintos países).



Fuente: CEP.

## 4.2 Salud

La reforma a la salud diseñada en el Gobierno de Lagos invitó a centrar gran parte de los esfuerzos del sistema en la atención primaria, la que a nivel mundial también ostenta de un creciente protagonismo debido a su rol preventivo en un escenario de fuertes cambios en el perfil epidemiológico de la población.

En concordancia con lo anterior, en los últimos años la atención primaria en salud municipal ha visto incrementado su presupuesto, incluso a una tasa mayor que lo que ha crecido el presupuesto total del Ministerio de Salud. Éste desde el año 2002 al 2008 ha crecido en un 60% y el erario asignado a la Atención Primaria Municipal se ha más que duplicado, pasando de cerca de \$174 mil a aproximadamente \$400 mil millones. No obstante este aumento continuo de recursos asignados, ha sido imposible que la mayoría de los municipios logren financiar los gastos que realizan por este concepto. De hecho, si sólo consideramos el aporte que el MINSAL entrega a los municipios, el cual debiera alcanzar para cubrir los gastos en salud municipal, 308 de los 317 municipios con información en el SINIM (97%) no logran financiarlos, lo que implica que a sólo nueve<sup>34</sup> les alcanza<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Tierra Amarilla, Salamanca, Juan Fernández, Lolol, Los Álamos, Loncoche, Nueva Imperial, Toltén, San Pablo.

<sup>35</sup> Fuente: SINIM 2007.

En virtud de lo expuesto la mayoría de las municipalidades deben realizar aportes adicionales, desviándose fondos de la comuna a ámbitos que debiesen estar cubiertos vía gobierno central. Así, los recursos para llevar adelante este servicio, provienen de las transferencias que efectúa el Servicio de Salud respectivo y consisten en un pago per cápita por población adscrita, a lo que se suman los recursos que el propio municipio invierte y los fondos provenientes del FNDR, que generalmente se utilizan para el mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento. Importante es señalar que si bien la mayoría de los municipios no logra financiar sus gastos en salud con los aportes que el MINSAL les entrega, esto puede ser causado no sólo porque dicho aporte es bajo, sino también por un cierto nivel de ineficiencia.

#### 5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los plebiscitos comunales están regulados en la Ley N° 18.695; Orgánica Constitucional de Municipalidades, sin embargo los requisitos que establece para su realización son tan exigentes que hacen que su práctica sea extremadamente difícil. Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deben concurrir con sus firmas, ante notario público u oficial del registro civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación del Director Regional del Servicio Electoral. Además, su realización se regula por la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Por último, se hace presente que actualmente los resultados plebiscitos comunales son vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

### IV. CONCLUSIONES

#### ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

Los distintos índices y estadísticas anteriormente descritos, nos permiten afirmar que existe una asimétrica relación entre las regiones y comunas, en lo que a desarrollo y crecimiento se refiere.

Todos conocemos los efectos prácticos del centralismo, lo que se traducen, entre otros, en<sup>36</sup>:

- impide desarrollar en plenitud todas las potencialidades humanas y productivas disponibles pero notoriamente subutilizadas a lo largo de todo el territorio nacional, considerando que los principales espacios disponibles para desencadenar nuevos procesos de desarrollo, de generar nuevas oportunidades de producción, exportación y empleo, están asociados a las Regiones.
- genera un deterioro cada vez más grave de la calidad de vida de los habitantes de la capital, con grados mayores de congestión y de contaminación atmosférica, acústica y espiritual, de consecuencias severas para la salud física y mental de la población, sobre todo aquella más vulnerable.
- demanda de una cuantía mayor de recursos adicionales, con fines meramente paliativos, los que irónicamente deben ser asumidos por los contribuyentes de todo el país, y que bajo circunstancias normales podrían invertirse en la generación de nuevas oportunidades de desarrollo, reforzando así el círculo vicioso entre centralismo, degradación ambiental y pobreza, característico de nuestro subdesarrollo.

Las señales son claras, los indicadores y estadísticas no mienten. La descentralización no sólo implica mayores atribuciones a los gobiernos regionales y locales, también exige mayores recursos y políticas públicas que impulsen el desarrollo y crecimiento, social, político y económico, de todas las regiones, de acuerdo a las necesidades particulares.

Chile se ha caracterizado por ser un país fuertemente centralizado. Sin perjuicio de que paulatinamente la perspectiva del desarrollo regional y local se ha ido incluyendo en la agenda pública, es evidente que hasta ahora Chile **no ha tenido un política regional y local clara**, de modo tal que ha sido el nivel central el que ha definido las políticas públicas que han de aplicarse en una región y cómo han de hacerlo.

Nuestro desafío es lograr el desarrollo integral del país, permitiendo e incentivando que surja la riqueza local y regional, reconociendo las características de sus territorios, las particularidades de sus economías,

---

<sup>36</sup> VON BAER, Henrich. *Descentralización y Desarrollo Regional en Chile: imperativo de desarrollo con participación de la sociedad civil organizada*. En, Seminario de Descentralización y Desarrollo Regional, SUBDERE, Valparaíso, Junio 2001.

potenciando sus caracteres propios y únicos y generando, a su vez, las condiciones político- institucionales que permitan el desarrollo integral.

**Si bien se ha avanzado en términos de políticas generales de descentralización, el paso siguiente debe ser la creación y ejecución de políticas públicas orientadas específicamente a alcanzar un equilibrio entre las regiones y entre las comunas. No se trata que todas las regiones y comunas crezcan por igual y bajo similares parámetros, sino que cada región y cada comuna sea capaz de desarrollar plenamente las potencialidades que presenta.**

**Los indicadores y estadísticas no mienten. La descentralización no sólo implica mayores atribuciones a los gobiernos regionales y locales, también exige mayores recursos y políticas públicas que impulsen el desarrollo y crecimiento, social, político y económico, de todas las regiones, de acuerdo a sus necesidades particulares.**

Todo Estado moderno y eficiente debe ser capaz de ordenar territorialmente sus actividades y de interpretar las aspiraciones de cada una de sus regiones y comunas, reconociendo el derecho legítimo de sus habitantes a participar en las decisiones que les afectan.

Un proceso de descentralización efectiva debe producir un aumento de la eficiencia del sistema político, eliminar la tendencia a homogenizar las políticas públicas y generar las condiciones para potenciar a los actores y liderazgos regionales y locales. Asimismo, se moderniza la gestión pública, se aumenta la participación y se fortalece las capacidades de las instituciones y sus funcionarios.

Todo proceso de descentralización debe estar orientado al reforzamiento de la capacidad regional y local de decisión y gestión, acompañado de un marco presupuestado transparente y regular.

El proceso de descentralización se debe materializar en el traspaso de poder de decisión y recursos desde el poder central hacia los gobiernos regionales y los municipios, complementado con mecanismos de coordinación entre los niveles nacional, regional y local, que permitan alcanzar el desarrollo armónico y equitativo en todo el país.

Las regiones deben lograr plena autonomía en la asignación y administración del presupuesto regional, ya sea que dichos recursos correspondan a transferencias desde el nivel central o ingresos propios. El presupuesto regional deberá incluir no sólo recursos de inversión en obra pública, sino la totalidad del gasto, incluidos los programas de fomento productivo y de apoyo al desarrollo social.

Se debe impulsar la descentralización a través de la aplicación de la doble subsidiariedad, conforme al cual al Estado no le compete intervenir en aquellas áreas o tareas que las personas individualmente o agrupadas- puede desarrollar por sí mismas. Es decir, se trata de la aplicación de un principio apuntado a reglamentar las relaciones -si se quiere la frontera- entre el gobierno y la sociedad civil.