

SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL



**SEMINARIO INTERNACIONAL**  
**EXPERIENCIAS COMPARADAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA REGIÓN**  
**INFORME – RELATORÍA DEL SEMINARIO**



**SUBDERE**  
Subsecretaría de  
Desarrollo Regional  
y Administrativo

Gobierno de Chile

**SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL**  
**ISBN:**

**TÍTULO: SEMINARIO INTERNACIONAL, EXPERIENCIAS COMPARADAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA REGIÓN, INFORME – RELATORÍA DEL SEMINARIO**

**AÑO 2015**

**AUTORIDADES**

Ricardo Cifuentes Lillo  
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Viviana Betancourt Gallego  
Jefa de División de Políticas y Estudios

**COORDINACIÓN**

Oswaldo Henríquez Opazo  
Jefe Departamento de Políticas y Descentralización

**ELABORACIÓN**

Fabrizio Franco  
Investigador  
FLACSO CHILE

**REVISIÓN**

Víctor Hernández Palma  
Profesional  
Departamento de Políticas y Descentralización

**APOYO A LA PRODUCCIÓN GRÁFICA**

Centro de Documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

**DISEÑO**

Constanza Herrera Celedón

**COMPAGINACIÓN**

Natalia Eyzaguirre del Real

La serie Documentos de Trabajo, corresponde a monografías realizadas por profesionales tanto de la SUBDERE como de colaboradores externos que promueven la discusión de temas de descentralización y desarrollo regional y que se difunden a objeto de que generen procesos de discusión interna.

**Seminario desarrollado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile) y el Centro de Extensión del Senado, el viernes 16 de octubre de 2015, en la Sala de Sesiones del Senado en la sede del Congreso en Santiago de Chile.**

Este informe resume las opiniones y comentarios expresados por los participantes en el Seminario sobre Experiencias Comparadas de Descentralización en América Latina, realizado el viernes 16 de octubre de 2015, en la Sala de Sesiones del Senado en la sede del Congreso en Santiago de Chile. El Seminario fue organizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile) y el Centro de Extensión del Senado.

Los contenidos de este documento son de exclusiva responsabilidad de Flacson Chile y no representan necesariamente los puntos de vista de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y el Centro de Extensión del Senado.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
SOBRE EL INFORME .....	6
SOBRE EL SEMINARIO .....	6
OBJETIVO DEL SEMINARIO .....	6
PARTICIPANTES: PANELISTAS INTERNACIONALES Y COMENTARISTAS .....	6
METODOLOGÍA .....	8
ENFOQUE DE FLACSO .....	8
BIBLIOGRAFÍA .....	12
<b>SÍNTESIS de las presentaciones</b> .....	15
PALABRAS DE BIENVENIDA .....	15
ÁNGEL FLISFISCH, DIRECTOR DE FLACSO-CHILE .....	15
RICARDO CIFUENTES, SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO ....	16
PANEL 1: EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ .....	18
PRESENTACIÓN DEL PANELISTA.....	18
RAÚL MOLINA.....	18
MARTÍN VIZCARRA.....	27
PREGUNTAS Y COMENTARIOS DE ASISTENTES .....	31
RESPUESTAS DE PANELISTAS .....	33
PANEL 2: EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA .....	39
PRESENTACIÓN DEL PANELISTA.....	39
NÉSTOR URREA DUQUE .....	39
PRESENTACIÓN DE COMENTARISTA.....	45
MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ .....	45
PREGUNTAS Y COMENTARIOS DE ASISTENTES .....	49
RESPUESTAS DE PANELISTAS .....	50
PANEL 3: EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR .....	52
PRESENTACIÓN DEL PANELISTA.....	52
GUSTAVO BEDÓN .....	52
PRESENTACIÓN DE COMENTARISTA:.....	58
CLAUDIO ARRIAGADA .....	58
HEINRICH VON BAER .....	61
CLAUSURA.....	66
JORGE BURGOS, MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA .....	66
<b>Conclusiones</b> .....	68

## INTRODUCCIÓN

### SOBRE EL INFORME

El siguiente informe presenta los contenidos del Seminario Internacional Experiencias Comparadas de Descentralización en la Región realizado el viernes 16 de octubre de 2015 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile) y el Centro de Extensión del Senado, en la ciudad de Santiago.

La actividad que aborda el informe reunió a más de 100 personas y fue una experiencia de debate y circulación del conocimiento entre autoridades de gobierno y del Congreso, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico. En el encuentro se conocieron distintas dimensiones de la descentralización político, administrativa y financiera de las experiencias de descentralización de Perú, Colombia y Ecuador que permitieron debatir algunos puntos del proceso que estamos iniciando en la misma materia en el país.

El lector encontrará en este documento una descripción general de la actividad en relación a sus fundamentos, objetivos, programa, participantes y metodología. Luego, una síntesis de cada exposición, donde se recoge la información más relevante, procurando mantener los términos de los propios ponentes, así como las preguntas de los asistentes.

El objetivo es recuperar el conocimiento y la reflexión que surgió de este encuentro para servir de referencia teórica y práctica a quienes estén interesados.

### SOBRE EL SEMINARIO

#### OBJETIVO DEL SEMINARIO

El objetivo del Seminario fue generar aprendizajes políticos, legislativos, administrativos, financieros y de gobernabilidad, a partir del conocimiento de experiencias comparadas de procesos descentralizadores de países de la región que permita incorporar aspectos claves para la agenda descentralizadora en Chile.

### PARTICIPANTES: PANELISTAS INTERNACIONALES Y COMENTARISTAS

#### Panelistas internacionales

**Raúl Molina Martínez**, peruano, arquitecto, con máster en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona (2009) y diploma en Diseño de Políticas Regionales por el ILPES (1997). Inició su experiencia en el sector público en 1993, como Director de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Ilo, en la costa sur del país. Involucrado desde el inicio en el proceso descentralizador relanzado en el Perú en 2002, como Gerente de Fortalecimiento Local y luego, Asesor de la Presidencia del extinto Consejo Nacional de Descentralización (2003-2005); Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (2008-2009); asesor en las Comisiones Multisectoriales en materia de Descentralización Fiscal 2010 y 2012; y entre esas responsabilidades, como referente en descentralización y políticas públicas para múltiples instituciones nacionales, gobiernos subnacionales y agencias de cooperación internacional.

**Martín Vizcarra Cornejo**, peruano, ingeniero civil de la Universidad Nacional de Ingeniería, con diplomado en Administración General de la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN). Entre 2011 y 2014 fue Presidente Regional de Moquegua, una de las experiencias de gestión más exitosas en el Perú en términos de desarrollo social y económico regional. Se desempeña actualmente como Gerente de C y M Vizcarra, empresa dedicada a la ejecución de obras de construcción civil. Ha sido Presidente de Directorio del Proyecto Pasto Grande, director de la Superintendencia Nacional de Salud y diferentes empresas como EGESUR y Electrosur. Es

conferencista en diferentes seminarios nacionales e internacionales sobre temas de descentralización y gestión pública regional.

**Néstor Urrea Duque**, colombiano, economista con máster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, con las funciones de dirección y coordinación de acciones de política relacionadas con las finanzas públicas subnacionales, entre ellas el seguimiento y evaluación de la situación financiera de los gobiernos subnacionales; del uso adecuado de los recursos transferidos por el gobierno nacional y; la coordinación de la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales en sus componentes fiscal y financiero. Adicionalmente, es miembro de juntas directivas de empresas públicas del sector eléctrico de su país y como representante del gobierno nacional en Órganos responsables de aprobar los proyectos de inversión financiados con el Sistema General de Regalías. Ha sido profesor en la Universidad de los Andes, la Universidad Nacional y la Escuela Superior de Administración Pública.

**Gustavo Bedón Tamayo**, ecuatoriano, abogado y doctor en Jurisprudencia, magíster en Ciencia Política y Administración Pública. Actualmente se desempeña como Subsecretario General (Viceministro) de Transformación del Estado para el Buen Vivir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Entre 2011 y 2014 fue Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Competencias CNC, y Subsecretario de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Ha sido el Coordinador de Descentralización de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME (2008) y consultor y capacitador de gobiernos locales. Es profesor universitario de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Universidad de las Américas.

#### **Panelistas nacionales**

**Claudio Arriagada**, Diputado por el Distrito No 25 (La Granja, Macul y San Joaquín) de la Región Metropolitana, en representación del Partido Demócrata Cristiano para el periodo 2014-2018. Es actualmente el Presidente de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización y miembro de la Cultura, Artes y Comunicaciones; y Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

En las elecciones municipales del año 1992 fue electo alcalde de la Municipalidad de La Granja, en la Región Metropolitana. Reelecto como edil de La Granja en cuatro periodos consecutivos: 1996-2000, 2000-2004, 2004-2008 y 2008-2012. Fue Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) en los periodos 2005-2007 y 2009-2011. Fue el jefe de los alcaldes DC en la AChM.

**Heinrich von Baer**, Es ex rector Universidad de la Frontera; Fundador y primer Presidente de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR; Creador y ex Director Ejecutivo de la Fundación Red Sinergia Regional (desarrollo colaborativo de conocimiento y capital humano para el desarrollo de las comunas y regiones de Chile); ex Vicepresidente de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

**María Ignacia Fernández Gatica**, Doctora en Sociología de la Universidad de Barcelona. Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva e Investigadora Principal de Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Profesora de Jornada Parcial del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Sus campos de investigación son política social, descentralización y desarrollo territorial. Se ha desempeñado como docente de pregrado y posgrado en varias universidades nacionales y como consultora internacional para el BID, el Banco Mundial y Naciones Unidas. Fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, Asesora de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en materias de descentralización y municipios, y Jefa de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior.

## **METODOLOGÍA**

El seminario tuvo 3 paneles centrales referidos a una experiencia nacional concreta. En cada caso, se contó con un moderador, dos panelistas internacionales y, en el caso de Ecuador, uno. Además, se contó con un comentarista nacional en los primeros paneles y con dos en el último.

Los panelistas internacionales expusieron cerca de 30 minutos centrándose en las experiencias aprendidas con relación al diseño e implementación del proceso de descentralización en sus respectivos contextos nacionales.

Los comentaristas nacionales hicieron intervenciones de 20 minutos en base a las presentaciones y para ello contaron de forma anticipada con un resumen de las exposiciones de los panelistas internacionales y las características institucionales del proceso de descentralización nacional respectivo. Una versión sintética de los tres procesos nacionales respectivos estuvieron disponibles para los asistentes al seminario, así como un documento de enfoque sobre el proceso de descentralización elaborado por FLACSO Chile. En la mayoría de los casos, los comentaristas nacionales realizaron preguntas o solicitaron precisiones a los panelistas extranjeros sobre determinados aspectos de los casos nacionales presentados.

Luego de estas intervenciones, se dio paso a una o dos rondas de preguntas de 25 minutos por parte de los asistentes, las cuales fueron respondidas por los expositores internacionales.

El seminario concluyó con unas palabras de cierre por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Jorge Burgos.

Por otro lado, se sostuvo una reunión de trabajo de media jornada entre los panelistas y los funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para profundizar sobre los temas desarrollados en el seminario, el jueves 15 de octubre.

## **ENFOQUE DE FLACSO**

En Chile se discute un amplio proceso de descentralización político, administrativo y fiscal que marcará la organización del Estado, las políticas públicas y la relación con la sociedad por las siguientes décadas. Uno de sus hitos es la aprobación de un paquete de leyes que permitan en un futuro cercano, elegir intendentes regionales y transferir competencias, recursos financieros y de gestión a las regiones y municipios.

La descentralización es una reforma del Estado integrada por un conjunto de medidas orientadas a transferir desde el nivel central responsabilidades políticas, administrativas o recursos financieros a instancias subnacionales como gobiernos regionales y municipalidades. Esta transferencia puede darse en uno, dos o en las tres dimensiones y es particularmente útil para entender la secuencia que puede asumir la reforma (Falleti, 2010; Bahl y Martínez-Vázquez, 2006). El enfoque del actual proyecto en debate en el país asume integralmente las tres, centrándose en tres grandes ámbitos: a) Ordenamiento territorial; b) Fomento de la actividad productiva y; c) Desarrollo social y cultural (Indicaciones al proyecto de ley para reforzar descentralización del 16/01/2015).

La descentralización política busca dar más poder en la toma de decisiones a los ciudadanos a través de la elección directa o indirecta de sus autoridades subnacionales. La descentralización administrativa, bajo el esquema de devolución, transfiere competencias para tomar decisiones en materia de planificación, presupuesto y ejecución de actividades a instancias subnacionales sobre servicios y programas públicos. Finalmente, la descentralización fiscal se refiere a la medida en que las entidades locales recaudan impuestos o reciben transferencias, comprometen y gestionan gastos (IEG, 2008).

Las principales razones para la descentralización están vinculadas a la mejora de la gobernabilidad y el desarrollo y se fundamentan en dos premisas básicas. La primera, atendiendo al principio de subsidiaridad, es que una mayor cercanía e información sobre los ciudadanos y su situación les permite a los niveles subnacionales una mejor respuesta a las necesidades locales. La segunda es que los niveles subnacionales a diferencia del nivel central tienen mayores incentivos, al operar directamente frente a sus electores, para sacarle el máximo provecho a los recursos públicos a su disposición y legitimar su acción (Hooghe et al. 2010; UCGL, 2010; World Bank, 1997; Manor, 2003).

Sin embargo, para que estas premisas operen se requiere la creación o adecuación de estructuras, organizaciones y procedimientos, el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión local, la transferencia de recursos financieros y los incentivos adecuados para que los gobiernos subnacionales rindan cuentas y sean fiscalmente responsables (Cheema y Rondinelli, 2007; White, 2011).

Simultáneamente, es necesario desarrollar un nuevo tipo de relación intergubernamental vertical entre los tres niveles del gobierno que establezcan claramente quién hace qué en términos del diseño, regulación, financiamiento y ejecución de políticas públicas. Por otro lado, implica también establecer arreglos institucionales horizontales entre cada nivel del Estado con actores no estatales y la sociedad civil para definir relaciones de representación política, la responsabilidad en la atención y/o co-producción en la resolución de las demandas ciudadanas y la transparencia de la acción pública. En este sentido, esencialmente el éxito de la descentralización es sobre la calidad de la relación entre los diferentes niveles del Estado y entre éstos y la ciudadanía. Esto conlleva comenzar a concebir el tratamiento de los asuntos públicos y las relaciones gobierno/sociedad desde un enfoque multinivel (Charbit, 2011; OECD, 2007, 2009a, 2009b; DeLoG, 2009).

Como es fácil colegir, éste es un proceso de reforma institucional muy complejo y largo que incluye decisiones políticas y técnicas que median entre los efectos previstos las premisas citadas y los resultados finales efectivos que se obtienen. Tiene un carácter fundamentalmente político ya que implica la redistribución del poder y el control de los recursos estatales pero también precisa de un consenso político de los principales actores para sostener el esfuerzo reformador. Asimismo, tiene una importante dimensión técnica para el diseño, secuencia e implementación del paquete de normas y acciones requeridas, así como para el desarrollo de capacidades subnacionales evaluar, planificar, presupuestar, gestionar y monitorear que usualmente se confrontan con problemas de naturaleza sistémica (Hooghe, 2010, IEG, 2008; IDB, 2001, World Bank 2004; DeLog, 2009).

En consecuencia, por su naturaleza la descentralización es un proceso interactivo que tiene un impacto en diferentes dimensiones y actores y está marcado por el contexto nacional de cada país. En este sentido, enfoques e instrumentos utilizados pueden tener diferentes efectos en diferentes lugares, condicionados por factores políticos, sociales y económicos que difieren en fuerza e importancia entre diferentes países y regiones de un mismo Estado (Sharma, 2006; Shah y Thompson, 2004; IDB, 2001).

Por ello, *no existen pruebas concluyentes*, en la variedad de contextos nacionales donde ha sido implementada, *sobre su capacidad efectiva para fortalecer la gobernabilidad, mejorar la prestación de servicios públicos o resolver algunos de los problemas que afectan la efectividad del Estado.*

La literatura especializada a nivel sectorial confirma el impacto mixto y ambiguo que, bajo ciertas condiciones, puede tener la descentralización sobre la calidad, cobertura y equidad en prestación de servicios públicos. Las dimensiones involucradas son capacidades técnicas y de gestión limitadas en niveles subnacionales; restringidos recursos financieros y competencias transferidas para asumir plenamente nuevas

responsabilidades; uso poco eficiente de recursos; limitados mecanismos para informar al ciudadano y; eventualmente incremento en las disparidades regionales entre entidades con mayor y menores capacidades y recursos (Ahmad et al., 2005; Kahkhonen y Lanyi, 2001; Tanzi, 2001; Prud'homme, 1995, Zapata, 2007; Contraloría Gral. Perú, 2014).

Estudios de caso en sectores como *salud* (Khan y Willis, 2009; Guanais y Macinko, 2009; Kristiansen y Santoso; 2006; McIntyre y Klugman, 2003; Merino, 2003; Bossert y Beauvais, 2002); *educación* (Bernbaum, 2011; Barrera Osorio, 2003; Behrman et al., 2002; Galiani et al., 2004); *infraestructura* (Frank y Martínez Vázquez, 2014; Mello, 2012; Bardhan y Mookherjee, 2006b; Faguet, JP, 2005; Estache y Sinha al., 1995) y el *combate a la pobreza* (Sepúlveda y Martínez Vázquez, 2011; Jütting et al., 2005; von Braun y Grote; 2000) resaltan algunas de las dimensiones previamente anotadas.

También se destacan, con relación al fortalecimiento de la gobernabilidad, dos riesgos asociados con el proceso de descentralización. El primero, es la eventual captura del poder por parte de "clientelas" políticas al convertir puestos municipales y regionales provinciales en deseadas posiciones políticas para élites locales. Ello puede acompañarse de la fragmentación de partidos políticos de base nacional dando lugar a agrupaciones de corte clientelista y/o instrumental a intereses particulares. Este fenómeno puede ser prevalente en zonas más rurales con incipientes organizaciones de la sociedad civil y donde el poder político ha estado vinculado a élites económicas (Konrad Adenauer, 2010; Gibson, 2006; Arcudia, 2012; Contraloría Gral. Perú, 2014). De no disponerse de efectivos mecanismos que promuevan elecciones competitivas y participación ciudadana, así como un sistema de rendición de cuentas y de control de los niveles superiores del Estado alineados los procesos de captura son factibles (Brinkerhoff et al, 2007; Cariño, 2007; Shah 2006;). Esto da lugar a mecanismos de corrupción y conductas patrimoniales ampliamente analizados en diversas experiencias (Lessmann y Markwardt, 2010; Treisman et al., 2009; Treisman, 2007; Cheema, 2007; Shah 2006b; Fisman y Gatti, 2002).

La descentralización es un fenómeno extendido en el mundo en los últimos 30 años (UCLG, 2008) y en América Latina ha sido particularmente importante durante este periodo en Bolivia (1994), Colombia (1991), Perú (2002) y Uruguay (2010) que han transferido funciones y recursos a sus niveles subnacionales intermedios y/o locales.

En la región, esta tendencia se ha mantenido durante regímenes autoritarios como democráticos (Eaton, 2004, Samuels, 2004).

Actualmente hay 14 países que eligen directa o indirectamente ejecutivos o asambleas regionales/provinciales y en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela se eligen ambas instancias (Chapman Osterkatz et al. 2012).

Las condiciones generales claves para el éxito de la reforma son el diseño y una secuencia óptima en la implementación de los diferentes componentes de la descentralización, la elección cuidadosa de claros incentivos y condicionalidades que acompañaran la transferencia de competencias y recursos (Del Valle y Galindo; 2010; Zapata; 2007) y, una gestión política central y flexible del proceso en su conjunto.

Específicamente, son condiciones necesarias, pero no suficientes:

1. Un consenso y compromiso político sobre la descentralización que se plasme en incentivos institucionales efectivos para implementar las reformas a nivel subnacional.
2. Una clara comprensión de las capacidades institucionales, competencias funcionales y perfiles profesionales existentes en las instancias subnacionales en el momento actual y una definición de los umbrales mínimos precondiciones requeridos que deben ser certificados a fin de mitigar riesgos.
3. Oportuno y coordinado proceso de implementación en los 3 niveles de la reforma: progresivo traspaso de competencias y recursos fiscales; desarrollo de capacidades y; la delegación de autoridad política para evitar desfases que pueden producir consecuencias inesperadas.
4. Liderazgo, coordinación y monitoreo central del proceso de descentralización que evite la fragmentación del trabajo sector por sector, que dé cuenta los avances efectivos y proponga los correctivos oportunos.
5. Un claro análisis de “economía política” mapeo de actores de quienes “ganan” y “pierden” con el proceso de descentralización que permita diseñar una estrategia para atraer el apoyo de los beneficiarios y concebir medidas de eventual mitigación para aquellos que no se vean favorecidos.
6. Diseñar e implementar mecanismos de coordinación y gestión que permitan enfrentar un proceso de desarrollo de políticas públicas bajo un enfoque multinivel: Planes y contratos entre niveles de gobierno; sistema de medición de desempeño orientado a resultados con presupuestos multianuales; redes inter-regionales y municipales de políticas públicas; etc. Para un detalle ver esquema en anexo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ahmad, Junaid; Devarajan Shantayanan; Kehmai, Stuti, and Shah, Shekhar (2005). "Decentralization and Service Delivery". *Policy Research Working Paper* 3603, World Bank, Washington, DC.
2. Arcudia Hernández, Carlos (2012). "La descentralización municipal en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al Art. 115 de la Constitución". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. No Especial, pp. 235-251.
3. Bahl, Roy W. and Martínez Vazquez, Jorge (2006). "Sequencing Fiscal Decentralization". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3914. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=917485>
4. Bardhan, Pranab and Mookherjee, Dilip (2006a) "Decentralization, corruption and government accountability", pp. 161-188, in Susan-Rose Ackerman (ed.) *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
5. (2006b). "Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries". *The Economic Journal* Vol. 116 No 508, pp. 101-127.
6. Barrera-Osorio, F. (2003). "Decentralization and Education: An Empirical Investigation". Ph.D. dissertation. College Park, Md.: University of Maryland.
7. Behrman, J.; Deolalikar, A., and Soon, L. (2002). "Conceptual Issues in the Role of Education Decentralization in Promoting Effective Schooling in Asian Countries". Economics and Research Department Working Paper Series No. 22. Manila, Philippines, The Asian Development Bank.
8. Bernbaum, Marcia (2011). *Equip2 Lessons Learned in Education: Decentralization. A Guide to education project design, evaluation, and implementation based on experiences from EQUIP2 projects in Egypt, Georgia, Mali, and Malawi*. Educational Quality Improvement Program 2 USAID.
9. Bossert, Thomas and Beauvais, Joel (2002). "Decentralization of Health Systems in Ghana, Zambia, Uganda, and the Philippines", *Health Policy and Planning*, Vol. 17, No 1, pp.14-31.
10. Brinkerhoff, Derik; Brinkerhoff, Jennifer y McNulty, Stephanie (2007). "Decentralization and Participatory Local Governance: A decision Space Analysis and Application to Peru", pp. 189 - 211, en Shabbir Cheema y Dennis Rodinelli (Eds.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Harvard University and Brookings Institution Press.
11. Cariño, Ledivina (2007). "Devolution toward Democracy: Lessons for Theory and Practice from the Philippines", pp 56-74, en Shabbir Cheema y Dennis Rodinelli (Eds.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Harvard University and Brookings Institution Press.
12. Charbit, C. (2011). "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing.
13. Cheema, Shabbir y Rodinelli, Denis From (2007). "Government Decentralization to Decentralized Governance", pp.1-20, en Shabbir Cheema y Dennis Rodinelli (Eds.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Harvard University and Brookings Institution Press.
14. Cheema, Shabbir (2007). "Devolution with Accountability: Learning from Good Practices", pp. 170-188, en Shabbir Cheema y Dennis Rodinelli (Eds.) *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Harvard University and Brookings Institution Press.
15. Chapman Osterkat, Sandra; Niedzwiecki, Sara; Marks, Gary and Hooghe, Liesbet, Regional Authority in Latin America: An Analysis of 27 Countries (1950-2010) (2012). APSA 2012 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2104720>
16. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Regional de Chile*, Santiago, Presidencia de la República de Chile.
17. Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima, PNUD, Contraloría General de la República.
18. Decentralization & Local Governance (DeLoG) (2009). *To Enhance Aid Effectiveness: Specific Guiding Principles for Enhancing Alignment and Harmonisation on Local Governance and Decentralization that will apply to specific country contexts*". Development Partners Working Group on Decentralisation & Local Governance.

19. Del Valle, Marielle y Galindo, Arturo (Eds.) (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
20. Eaton, Kent. 2004. *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford, Stanford University Press.
21. Estache, Antonio and Sinha, Sarbajit (1995). "Does Decentralization Increase Public Expenditure in Infrastructure?", Policy Research Working Paper 1457, World Bank, 1995.
22. Faguet, Jean Paul (2005). "The effects of decentralisation on public investment: evidence and four lessons from Bolivia and Colombia", Crisis States Research Centre working papers series Vol.1, No 62. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science.
23. Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
24. Fisman, Raymon and Gatti, Roberta (2002). "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 83, No 3, pp. 325–354.
25. Frank, Jonas and Martinez-Vazquez, Jorge (2014). "Decentralization And Infrastructure: From Gaps To Solutions" *International Center for Public Policy Working Paper Series*. Paper 20.
26. Galiani, S.; Schargrotsky, E., and Gertler P. (2004). "Helping the Good Get Better, but Leaving the Rest Behind: How Decentralization Affects School Performance". Washington, D.C.: Research Triangle Institute International.
27. Gibson, Edward (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14, 203-237.
28. Guanais, F.C. and Macinko, J. (2009). "The Health affects of Decentralizing Primary Care in Brazil". *Health Affairs*, Vol 28, No 4, pp. 1127 – 1135
29. Hooghe, Liesbet; Marks, Gary and Schakel, Arjan (2010). *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1955-2006)*, London, Routledge.
30. Independent Evaluation Group (IEG) (2008). *Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007*. Washington, DC: World Bank.
31. Inter-American Development Bank (2001). "Summary of Findings Decentralization and Effective Citizen Participation: Six Cautionary Tales", Report RE-250.
32. Khan, S.and Willis, K. (2009). "Health Reform in Latin America and Africa: decentralisation, participation and inequalities". *Third World Quarterly*, Vol. 30, No 5, pp. 991-1005
33. Kahkhonen, Satu y Lanyi, Anthony (2001). "Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?" PREM notes, No 55 (June). Washington, DC, World Bank.
34. Konrad Adenauer Stiftung (2010) *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Konrad Adenauer.
35. Kristiansen, S. and Santoso, P. (2006). "Surviving decentralization: Impacts of regional autonomy on health service provision on Indonesia". *Health Policy*, Vol. 77, No 3, pp. 247-259.
36. Lessmann, C., Markwardt, G. (2010). "One size fits all? Decentralization, corruption and the monitoring of bureaucrats". *World Development*, Vol. 38, No 4, pp.631–646.
37. Manor, James (2003). *Local Governance*. New Delhi, India: Swedish International Development Authority.
38. Mello, Luis (2012). "Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America", pp.112.139, in G. Brosio and J.P. Jiménez (Eds.), *Decentralisation and Reform: Improving Intergovernmental Relations*, CEPAL Cheltenham: Edward Elgar.
39. Merino, Gustavo (2003). "Descentralización del Sistema de Salud en el Contexto del Federalismo", pp. 195-207 en F. Knaul y G. Nigenda (Eds.) *Caleidoscopio de la Salud*, México. México D.F., Fundación Mexicana para la Salud.
40. McIntyre, D. and Klugman, B. (2003). "The Human Face of Decentralization and Integration of Health Services: Experience from South Africa". *Reproductive Health Matters*, Vol 11, No 21, pp. 108-119.
41. OECD (2007). *Linking Regions and Central Governments: contracts for regional development*, Paris, OECD Publishing.
42. (2009a). *Governing Regional Development Policy: the use of performance indicators*, Paris, OECD Publishing.
43. (2009b). *OECD Policy Brief: Bridging the Gaps between Levels of Government*, Paris, OECD Publishing.

44. OECD/ Korea Institute of Public Finance (2013). *Fiscal Federalism Studies Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism and Studies, Paris, OECD Publishing.
45. Prud'homme, Remy (1995). "The Dangers of Decentralization". *World Bank Research Observer* 10, No 2 (August), pp. 201-220.
46. Jütting, Johannes; Corsi, Elena et Stockmayer, Albrecht (2005). "Décentralisation et reduction de la pauvreté", *Repères* No 5, OECD Centre de Développement, Paris, OECD Publishing.
47. Samuels, David J. (2004). The political logic of decentralization in Brazil, pp. 67-93, in Alfred P. Montero and David J. Samuels (eds.) *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press.
48. Sepúlveda, Cristian and Martinez Vazquez, Jorge (2011). "The consequences of fiscal decentralization on poverty and income inequality", *Government and Policy*, Vol. 29, pp. 321-343.
49. Shah, Anwar and Thompson, Theresa (2004). "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures", Policy Research Paper 3353, World Bank.
50. Shah, Anwar (2006a). *Local Governance in Developing Countries: Public Sector Governance and Accountability Services*. Washington, DC: World Bank.
51. (2006b). "Corruption and Decentralized Public Governance". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3824. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=877331>
52. Sharma, Chanchal Kumar (2006). "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes", *Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No 1: pp. 49-64.
53. Shleifer, A., Vishny, R., (1993). "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.108 No 3, pp. 599–617.
54. Tanzi, Vito (2001). "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization". *Working Papers* No 19. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
55. Treisman Daniel (2007) *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press.
56. Triesman, Daniel; Fan, Simon and Lin, Chen (2009). "Political Decentralization and Corruption: Evidence from Around the World", *Journal of Public Economics*, Vol. 93 No 1-2 pp. 14-34.
57. United Cities and Local Governments (2008). *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report*, Barcelona, UCLG.
58. (2010). *Local Government Finance. The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, México, UCLG.
59. von Braun, Joachim, and Grote, Ulrike (2000). "Does Decentralization Serve the Poor?" Paper presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, Washington, DC, November 20–21.
60. White, Stacey (2011). *Government Decentralization in the 21st Century. A literature Review*. Washington D.C., Center for Strategic & International Studies.
61. World Bank, (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington, DC: World Bank.
62. (2004). *World Development Report: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.

## SÍNTESIS DE LAS PRESENTACIONES

### PALABRAS DE BIENVENIDA

#### ÁNGEL FLISFISCH, DIRECTOR DE FLACSO-CHILE

Claramente el proceso de descentralización es un proceso crucial en términos de la transformación de la arquitectura estatal, la arquitectura político institucional de Chile. Un cambio en la arquitectura político institucional que a la vez significa también un cambio muy crucial en las relaciones entre el aparato estatal y la sociedad en un sentido más global.

Quiero destacar muy brevemente que, por lo general, la descentralización se desarrolla en tres ámbitos que están interrelacionados, un ámbito político o una dimensión política, una dimensión administrativa y una dimensión fiscal. En el caso de la dimensión política hay una búsqueda del fortalecimiento de las capacidades de instancias regionales, para los efectos de que éstas puedan ejercer una efectiva autonomía, con responsabilidad y generando condiciones de gobernabilidad. A ello hay que asociar una descentralización administrativa, que es ciertamente una dimensión también clave. En el contexto de un Estado unitario, ésta tiene que ver con la transferencia progresiva de competencias y de atribuciones desde el gobierno central a instancias subnacionales. Finalmente, en la dimensión fiscal, el objetivo último es lograr una distribución mucho más equitativa de recursos, de modo de efectivamente potenciar la gestión de las instancias subnacionales y habilitarlas para que tengan capacidad de rendir cuentas.

Estos procesos como lo muestra la experiencia se desarrollan en tiempos más bien largos, no en tiempos cortos, como claramente lo revelan las experiencias comparadas. Los franceses iniciaron su proceso de descentralización en los años 80 y podríamos decir que aún está en curso. En Colombia, se puede situar el inicio del proceso en los años 90 y también se trata de un proceso no terminado. En el caso del Perú, ciertamente la descentralización es un proceso más tardío que inicia al principio de los 2000.

Ahora bien, las decisiones que se toman en las etapas iniciales de dichos procesos proyectan una muy larga sombra. En otras palabras, aquí la historia y las temporalidades cuentan. Las condiciones iniciales de algún modo determinan los ritmos, las dimensiones positivas, también las falencias que el proceso descentralizador va teniendo en el tiempo. Por consiguiente, lo que se decida este año y el próximo, va a tener efectos no menores en el mediano y en el largo plazo.

La combinación de estas tres dimensiones en el tiempo dota al proceso de descentralización de una gran complejidad como las experiencias comparadas lo muestran y creo que a partir de las exposiciones de nuestros invitados extranjeros ustedes van a percibir claramente este punto.

Esto exige por consiguiente mucho oficio de gobierno, exige además mucho talento en término de identificación, de soluciones creativas, de mucha tensión en término de estar permanentemente monitoreando estos procesos de modo de identificar incentivos negativos que se generan, efectos no buscados o deseados. La experiencia comparada nos señala que estos fenómenos son bastante frecuentes y no son simplemente efectos excepcionales que surgen. Emergen a partir de lo que se diseñó y planificó, a partir de las primeras decisiones que a veces no identifican plenamente sus efectos y consecuencias.

La razón de un análisis comparado en esta materia es poder aprender de las lecciones, en este caso de nuestros países hermanos. Ellos han hecho parte de estos procesos y nos pueden señalar, qué efectos no buscados tienden a generarse y por consiguiente es la ventaja del que llega tardíamente que aprende de

quiénes llegaron más temprano. Entonces si bien llegar tardíamente implica costos, nuestra idea es que Chile hubiera sido más tempranamente un país con una arquitectura político institucional significativamente descentralizada, pueden existir ventajas si podemos aprender de la experiencia de otros.

Esperamos que el Seminario sea muy fructífero en términos de lecciones de la experiencia ya que este es el propósito con el que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE y FLACSO Chile lo organizamos.

### **RICARDO CIFUENTES, SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

En primer lugar, quiero agradecer a FLACSO por el incentivo de realizar este seminario ya que es una tremenda oportunidad de conocer y comparar experiencias en un proceso que es tan complejo como el de la Descentralización. Como ustedes saben para el gobierno de la Presidenta Bachelet esta es una Reforma Estructural al Estado que tiene varios elementos que además de estos componentes que nos ha mencionado Ángel, respecto de lo que es un proceso de descentralización.

La descentralización tiene algunos criterios que para nosotros son fundamentales, más allá de la visión técnica que rescata variables administrativas y las fiscales. Para nosotros la descentralización se sustenta en tres principios.

En primer lugar, un esfuerzo de agregar equidad territorial y ahí hay una justificación ética del proceso, éste no es sólo un proceso técnico, es también un proceso político de envergadura en Chile y que intenta resolver problemas estructurales. Para nadie es desconocido que en Chile existe una desigualdad enorme en el desarrollo de nuestro territorio y que el Estado, como se constituyó en nuestro país, ha generado políticas públicas que no reconocen diferencias territoriales, que prácticamente se aplican sobre una hoja en blanco, plana y que da lo mismo donde se instala, ya sea en el desierto absoluto o en el sur austral de Chile. Lo que buscamos es agregar equidad territorial, agregar armonía partiendo de la base de que éste es un territorio diverso. En esencia este es el propósito más filosófico, más estructural del proceso de descentralización que intentamos llevar a cabo.

Un segundo, es un esfuerzo de mayor participación ciudadana. La idea no es sólo mejorar la administración del Estado sino incorporar la posibilidad de que cualquier ciudadano que no viva en el centro del país tenga alguna posibilidad de decir, de decidir y de actuar en el desarrollo de su territorio.

Finalmente, también para nosotros una descentralización es una tremenda oportunidad de modernizar la forma en que administramos el Estado, porque si algo hemos aprendido en los últimos años en Chile, es que esta visión tan sectorialista, tan parcelada que aplicamos en nuestras políticas públicas ha traído unos costos enormes y unas ineficiencias atroces. Estamos llenos de ejemplos de políticas públicas que no se conectan entre sí. Estamos llenos de ejemplo de cosas que podríamos haber hecho con menos recursos y generando más sinergias, estamos llenos de incomunicación entre muchos sectores del Estado cuando actúan en el territorio.

En el diseño del proceso de descentralización hemos tratado de ser consecuentes con estos 3 principios fundamentales. Por eso, la primera acción que hace la Presidenta de la República en esta materia en abril del año 2014, es convocar a una comisión de expertos, pero también de ciudadanos de regiones, combinando experticia con ciudadanía, de tal manera de que hubiese expresión participativa de cómo sienten también las regiones. Esta Comisión hizo una proposición que incluso va más allá del programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, con una visión con al menos 20 años en el horizonte, asumiendo este elemento que Ángel

también ha planteado que éstos son procesos tremendamente complejos que no se resuelven ni en 3 meses, ni en un año, ni en un gobierno.

Por eso, nuestra acción se ampara en estos elementos y se solicita una reforma constitucional que abre la puerta a la participación y la profundiza y, cuyo símbolo más trascendental, es la elección del Intendente Regional. Esperamos iniciar su discusión en detalle el próximo miércoles 21 de octubre para el que ya estamos convocados a la Comisión de Gobierno Interior del Senado. Unas indicaciones sustitutivas a un proyecto ya aprobado en el gobierno anterior da clara muestra de que éste es un proceso de continuidad, que no se puede interrumpir con la llegada de un nuevo gobierno, sino que requiere de un proceso de Estado de al menos 10 años, desde que está aprobada la Ley de Transferencia de Competencia que hoy día está en plena discusión en la Cámara de Diputados, en la Comisión de Interior de la Cámara de Diputados y nosotros esperamos que sea Ley en ésta legislatura.

También hay un proyecto que hoy está en plena discusión en la Comisión de Gobierno Interior del Senado y que fortalece, flexibiliza y promueve la profesionalización en el ámbito municipal, de tal manera de, entender que la descentralización no es sólo regionalización, sino que tiene que incorporar de manera muy activa y muy potente al municipio como un articulador fundamental. Asimismo, existe un Proyecto de Ley sobre Finanza Pública, tanto a nivel regional como de reforzamiento del financiamiento municipal, que esperamos enviar al Congreso antes que termine el 2015. Estos, además de otros proyectos como el de la Ley Orgánica Constitucional que tiene que definir el Sistema Electoral para la elección del Intendente Regional, una vez que esté aprobada la Reforma Constitucional y, una Ley que regule las funciones y relaciones entre las distintas entidades a partir de esta nueva institucionalidad de los gobiernos regionales. Aquí particularmente, se deberá discutir cuáles van a ser las competencias a nivel de financiamiento de los gobiernos regionales y las facultades que van a tener en lo sucesivo.

Como observan, entendemos que éste es un proceso que no se puede hacer de la noche a la mañana. Es además, un proceso selectivo que no tiene por qué partir en todas las regiones al mismo tiempo, pero es necesariamente un proceso sistemático que debe partir con un horizonte claro y que vaya cumpliendo etapas de manera gradual, que haga que la estructura del Estado tan compleja en Chile se vaya adecuando de la mejor manera posible.

Esos son a grandes rasgos los elementos que guían este proceso. Quiero terminar agradeciendo nuevamente a la FLACSO, agradeciendo además a nuestros expertos internacionales que nos acompañan hoy día y que nos van a mostrar su experiencia y a partir de las cuales nosotros esperamos también sacar lecciones que nos sirvan para conducir y para guiar este proceso.

## PANEL 1: EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

### PRESENTACIÓN DEL PANELISTA

#### RAÚL MOLINA

Lo que voy a compartir ahora con ustedes es un poco producto de mi desesperada costumbre de pensar siempre las lecciones de lo que hago y ojalá que le puedan ser útiles para la experiencia que ustedes están emprendiendo ahora. Lo primero que quería recordar y situar, porque al final todo lo que hacemos debe responder a un objetivo, es lo que nuestra Constitución plantea como objetivo para la descentralización. Creo que vale la pena reflexionar un poco sobre lo que le pedimos a este tipo de procesos.

Nuestra Constitución que se reformula en el año 2002 para servir de base para el proceso de descentralización que estamos viviendo dice que su objetivo es el desarrollo integral del país. Posteriormente, en la Reforma Constitucional se emitió la Ley de Base de la Descentralización que convirtió este objetivo en finalidad del proceso, lo expandió un poco, pero sobre todo lo desplegó en 19 objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales; o sea prácticamente esta Ley de Bases le pide a la descentralización que resuelva los problemas del Perú y sobre esto creo que vale la pena detenerse un poquito.

La descentralización es principalmente un proceso de reforma del Estado que, como ya se mencionó, conforma la arquitectura institucional del Estado. Efectivamente esta reforma no es un fin en sí misma, es un medio para buscar, primero acercar el Estado a las personas de carne y hueso allá donde viven, poder adecuar mejor las decisiones públicas a las particularidades de esas personas y las colectividades que conforman, pero no asegura convergencia, no asegura igualdad de oportunidades. Creo que en eso hay que ser muy claros. La descentralización no permite que el gobierno nacional abdique de su función redistributiva. Entonces es un juego como el que a veces me gusta decir, nosotros tenemos que tener con nuestros hijos, si somos demasiado protectores con ellos los volvemos casi mancos. Si somos demasiado desatendidos con ellos en algún momento nos van a reclamar esa atención, entonces es un juego entre responsabilizar y apoyar que no podemos perder de vista. Es un juego de doble signo, el rol del nivel nacional en un proceso de éstos y esto como lo voy a retomar después tiene y necesita una base de voluntad y de claridad política muy importante.

En el Perú, así como hemos tenido experiencias muy positivas, como el caso de Martín<sup>1</sup>, también hemos tenido experiencias muy negativas y positivas, tanto en departamentos con muchos y pocos recursos. Entonces no pensemos que la descentralización por sí misma, por un acto de magia va a producir desarrollo e igualdad de oportunidades. Depende mucho de cómo la hacemos y una de las autocríticas que hay que hacernos en el caso peruano es justamente al cómo diseñamos e implementamos la descentralización. Este desde mi punto de vista explica mucho de las limitaciones que hoy día está mostrando nuestro proceso.

Para hacer ese balance y analizar esas limitaciones muy rápidamente quiero pasar un poco por la historia de lo que ha sucedido en los últimos años en el Perú. Nosotros tenemos la tendencia en el Perú y, además nos leen así en los países vecinos, que nuestro proceso empezó con la Reforma Constitucional del 2002. Sin embargo, creo que hay que retroceder un poquito y mirarlo en un devenir un poco más amplio que empiece con los antecedentes que contribuyen a explicar algunas de las formas y decisiones que se tomaron a partir del 2002. Estos antecedentes comienzan en 1980. El Perú tuvo un gobierno militar de 12 años en la década de los 70 y cuando salimos de ese gobierno y recuperamos la democracia, el Presidente Belaúnde, en una de sus primeras decisiones de gobierno restituye la elección democrática de alcaldes. Esa primera elección de alcaldes

---

<sup>1</sup> Martín Vizcarra ex Presidente Regional del Departamento de Moquegua y siguiente panelista.

se hace a fines del 1980 y asumen en el 1981. Desde ahí tenemos ininterrumpido dicho tipo de elecciones. Son 35 años y si miramos el Estado en su conjunto, esa fue una primera fase de descentralización.

En 1984 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades, que después fue actualizada en el 2003, pero también se aprueba un Plan Nacional de Regionalización, siguiendo los estándares de esa época, que elabora el Instituto de Planificación, delimitando 12 regiones sobre la base de los 24 departamentos peruanos. Algunas de esas regiones eran unidepartamentales pero la mayoría nucleaban más de un departamento. A partir de ese plan se dictó una Ley de Bases de la Regionalización y se comenzaron a emitir las Leyes de creación de 11 regiones entre el 1988-89 y éstas empezaron a operar en 1990 y se suprimieron en 1992. Esos gobiernos regionales tenían un diseño parlamentarista o sea una asamblea de la cual emanaba el Presidente de la región. Ese diseño parlamentarista es absolutamente inusual en la tradición institucional peruana y no funcionó, lo que generó mucho desorden, porque los presidentes regionales estaban a la merced de asambleas muy poco integradas, muy disímiles en su composición y, que además, tenían una estructura corporativa.

En 1992, el Presidente Fujimori suprime esos gobiernos regionales de pasadita que cierra el Congreso y durante todos esos años vivimos sin regiones, sin gobiernos regionales que son reemplazados por unos organismos desconcentrados del nivel nacional con responsabilidades, principalmente, de inversión pública, denominados CTAR. Sus autoridades las designaba el Presidente de la República, de los 15 ministerios sectoriales que teníamos en ese momento, 8 de ellos tenían direcciones desconcentradas en los departamentos, como sucede hoy aquí con los Seremis. Sobre todo, los ministerios más grandes como Salud, Educación y Agricultura tenían fuerte presencia en los departamentos y estos organismos desconcentrados supervivieron durante todos los años 90.

En esos años también se emite un Decreto Legislativo que es clave para el nivel municipal, porque modificó sustantivamente la estructura de financiamiento, sobre todo en nuestros distritos (comunales). En el Perú tenemos dos niveles municipales, provincia y distrito que son gobernados por alcaldes. Las provincias son hoy 196 y los distritos son cerca de 1,650. Hasta ese momento la recaudación local, impuesto predial y los otros impuestos eran principalmente de nivel provincial y las provincias los transferían a los distritos, cosa que era inusual que sucediera y los distritos vivían casi del aire. Lo que hace ese decreto legislativo es que extiende la potestad recaudatoria de las provincias a los distritos, uniformizando la práctica a todos los municipios para que tuvieran capacidad de recaudación. Asimismo, racionaliza los impuestos municipales, ya que habían decenas de impuestos de muy poco rendimiento, y los integra en 6 impuestos y, además, crea un Fondo de Compensación Municipal similar al que tienen ustedes acá en Chile. Esto marca la estructura de financiamiento de nuestros municipios que se complementa posteriormente en el 2001 con la Ley del Canon, antes de la Reforma Constitucional de Recreación de los Gobiernos Regionales.

Entre fines del 2000 y 2001 tenemos un gobierno de transición, producto del cual recuperamos la democracia, es aquí cuando surge una fuerte demanda de restitución de los gobiernos regionales y el Presidente Toledo la coloca en su agenda política como una de sus prioridades. El 2002 se reforma la Constitución y a partir de ella se emite un conjunto de leyes de desarrollo constitucional, muy frondoso 2003-2004 hasta 2005, me refiero a Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley Orgánica de Municipalidades; la Ley del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias; el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal; Ley de Organización y de la Demarcación Territorial del Estado; la Ley de Presupuesto Participativo. Como observamos, fue un alud de leyes en dos años.

El 2002 se eligen los gobiernos regionales nuevamente, pero con una diferencia sustantiva con respecto a los gobiernos regionales de fines de la década del 80. Se eligen sobre los (24) departamentos preexistentes porque como la experiencia había sido trunca y los departamentos que no eran capital de región fueron 11 regiones entre 1990/92 se quejaban mucho del centralismo regional, el Congreso decide curarse en salud creando gobiernos regionales en los departamentos y le transfiere a la población, vía Referéndum, la responsabilidad de decidir qué departamentos se juntaban entre sí.

Esto es inédito. No conozco un caso en el mundo donde se hayan creado regiones vía referéndum. Si bien la Constitución española prevé la creación de regiones por iniciativa regional, por iniciativa nacional y por referéndum, ésta alternativa no se ha usado nunca en España. En el Perú se hace el primer referéndum en el 2005, en el que 16 departamentos son involucrados, pero ninguno de los proyectos de integración de departamentos es aprobado.

El único departamento que vota a favor de integrarse con otros es Arequipa, cuya ciudad capital es la segunda del Perú y es un departamento que tiene una larga tradición autonomista, pero no bastaba que Arequipa vote a favor si los otros departamentos que se iban a integrar con él no lo hacían, entonces ningún proyecto se aprobó.

Eso produjo que hoy en el Perú estemos prácticamente estancados en una regionalización departamental, parecida al caso colombiano, aunque en el caso de Colombia, se asumió desde el comienzo que sus gobiernos intermedios serían departamentos. En el Perú nuestros 24 departamentos son muy desiguales entre sí, teniendo bases económicas e institucionales muy diferentes. Con el Referéndum fallido lo que se produce es una especie de aletargamiento en el proceso hasta el final del gobierno del Presidente Toledo. El Poder Ejecutivo nacional se queda como desconcertado frente al fracaso y prácticamente no se hace nada hasta que cambia el gobierno nacional a mediados del 2006.

La Ley de Bases de la Descentralización señalaba que la transferencia administrativa debía empezar una vez que se constituyeran los departamentos. Esta se inició, siguiendo lo planteado en la respectiva Ley del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias, pero terminó siendo un proceso muy engorroso de verificación de capacidades. En la práctica, el Poder Ejecutivo no tuvo la capacidad de verificar capacidades efectivamente y el proceso se convirtió en una especie de verificación de requisitos muy formales y se efectivizaron muy pocas transferencias administrativas.

Entonces se llega al 2006 con una presión muy fuerte de los gobiernos regionales para que les transfieran las competencias. Sin embargo, en la práctica, tenían dichas competencias porque los gobiernos regionales se formaron sobre la reunión de los organismos desconcentrados y las direcciones regionales que preexistían. En otras palabras, cuando (re)nacen los gobiernos regionales en 2003 los hacen sobre la base de los presupuestos de las planillas de salud, educación, agricultura, etc., más las inversiones desconcentradas del nivel nacional. Lo que pasa es que, con muy poco manejo autónomo, las planillas venían determinadas desde Lima y había que ejecutarlas. Poco a poco, los gobiernos regionales van consiguiendo algunas prerrogativas de decisión en la designación de funcionarios.

En el 2006 con esa presión, el Presidente García simplifica el proceso de transferencia de competencia y en la práctica en dos años se transfieren las 185 competencias sectoriales que la Ley les asigna a los gobiernos regionales, pero esto se realiza sin una asociación clara con los recursos. En paralelo, los recursos con los que cuentan para operar son aproximadamente S./ 3.000 millones y aumentan a cerca de S./ 18.000 millones en el 2009 (19% del presupuesto público). Sin embargo, la Presidencia del Consejo de Ministros había contabilizado sólo 550 millones asociados directamente a las competencias transferidas. Entonces ¿De dónde salió la

diferencia? De la presión por el crecimiento del gasto porque teníamos 24 políticos que necesitaban instalar políticas propias. Esta es una primera cosa que hay que advertir, por más números que hagamos para costear las transferencias, la presión de nuevas entidades de gobierno con políticos que necesitan comprensiblemente relegitimarse frente a sus electores van a presionar sobre el gasto público agregado en el mediano plazo.

El siguiente paso ha sido efectivizar su ejercicio y en eso estamos ahora. La sensación hoy es que el proceso ha sido muy formal, y que la voluntad política nacional de continuar con el proceso y la claridad de sobre cómo hacerlo es bastante dudosa en el gobierno del Presidente Humala. Lo que se observa en la práctica es un retorno a un modelo más, claramente, desconcentrado en lugar que seguir profundizando el proceso descentralizado.

Es muy difícil abundar sobre eso porque el tiempo me va a ganar, pero ahora lo que quiero es hacer un balance muy rapidito de los pro y contras de adónde hemos llegado. Lo primero, en términos de organización territorial del Estado, es que tenemos un nuevo nivel intermedio de gobierno que, con todas sus limitaciones, cambia la estructura vertical de organización del Estado. En nuestros países con la diversidad de realidades territoriales que tenemos y con las dificultades de intercomunicación que a veces tienen algunas de nuestras regiones y comunidades más pequeñas, eso no es una cuestión menor. Es muy difícil tener un Estado unitario articulado verticalmente cuando sólo tenemos nivel nacional y niveles locales. El rol del gobierno intermedio, no importa si es sobre departamento, región o provincia, es articular verticalmente al Estado y además, resolver dentro de sí mismo la tensión entre la mirada sectorial inevitable en el nivel nacional y la demanda territorial inevitable en el nivel local.

La demanda territorial es más integrada, pero es fragmentada en muchas demandas distintas y las políticas nacionales casi inevitablemente son “promediadoras”. Los niveles regionales o intermedios tienen que resolver esa tensión dentro de sí mismos y, no es un desafío fácil, pero ese es el rol del nivel regional: articular lo nacional con lo local y resolver en esa articulación las tensiones entre lo sectorial y lo territorial. Sin embargo, es un desafío difícil hoy día en el Perú, si hay algo en la agenda de discusión en el nivel nacional es cómo reforzar la articulación vertical y horizontal en el Estado peruano, tanto en la bisagra nacional regional como en la regional local y lamentablemente no tenemos ninguna región producto de integración de más de un departamento.

En la dimensión política, tenemos autoridades regionales y locales elegidas y ya es la cuarta generación de presidentes o gobernadores regionales, como se les denomina ahora. Ciertamente, existen nuevos actores políticos en formación, nuevos liderazgos en formación en provincias, pero en general hay una representación política muy frágil por nuestro muy débil sistema de partidos que es una diferencia sustancial con el caso de ustedes. La dimensión política la completaría con el tema de participación ciudadana en el diseño institucional original peruano, la dimensión de participación ciudadana y control social fue muy fuerte, tuvimos una época muy agresiva de apoyo de nivel nacional a la consolidación de los presupuestos participativos. Todo ello ha perdido dinámica ahora, pero tenemos en la práctica normados un gran conjunto de procesos y mecanismos de participación ciudadana y control social que son un potencial para que el Estado responda y rinda mejor, más cuentas a la ciudadanía.

Como ya mencioné anteriormente, en muchos casos esto también se cumple formalmente, pero ahí están los mecanismos y la legislación disponibles.

En lo que es descentralización administrativa, las competencias en la práctica están transferidas, pero han sido transferidas sin recursos y sin capacidades suficientes y sobre todo sin reformas sectoriales. Los ministerios no han cambiado en la práctica y siguen teniendo una fuerte tendencia a ejecutar directamente las políticas públicas y eso les digo, es uno de los desafíos principales: lograr que los Ministerios cambien de chip. Tenemos en América Latina una larga tradición de gobierno nacional ejecutor directo de las políticas públicas y en la descentralización el gobierno nacional cambia de rol y pasa a ser un director de orquesta que ejecuta directamente algunas cosas pero, más bien tiende a desencadenar procesos descentralizados. Si los ministerios no cambian, el Estado no va a cambiar porque los ministerios son los brazos principales del nivel nacional.

En el tema de asignación fiscal, hay muchos más recursos descentralizados pero, esto en el caso del Perú ha dependido más del Canon minero y petrolero y eso se ve claramente en los últimos 3 años con la reducción de los precios de materias primas<sup>2</sup>. El Canon ha bajado en 3 años más o menos 30% de su valor y, en algunos departamentos, la caída es del 80%.

Siguiendo con la lógica de balance de la experiencia de mi país, algunos elementos claves que pueden ser útiles como aprendizajes en términos de resultados son los siguientes:

La descentralización se hizo sobre los departamentos pre existentes y eso, como ya adelanté, sigue acarreado sus desigualdades, las mismas que existían durante la etapa anterior cuando eran Consejos Transitorios de Administración Regional CTAR y las direcciones regionales sectoriales. En realidad, el sistema de acreditación no logró verificar efectivamente capacidades institucionales, lo que condujo a que finalmente la descentralización administrativa fuera homogénea. En este sentido, la transferencia de funciones no consiguió construir capacidades institucionales para ejercer esas funciones y los recursos mantuvieron una lógica de asignación inercial a pesar de la reforma del presupuesto por resultados. Este último, no ha corregido un sistema de presupuesto público que sigue más enfocado en controlar gastos que resultados.

El Sistema de Carrera Pública está congelado y eso ha hecho que en el Estado peruano se multipliquen los cargos de confianzas hasta el cuarto nivel organizacional, lo que hace muy volátil las administraciones subnacionales regional y local cuando cambian las autoridades. Esto es un tema clave. Después voy a regresar sobre eso rápidamente. Los ministerios tienen casi las mismas limitaciones en términos de fortaleza como administraciones públicas que los niveles subnacionales con la única diferencia que están en el centro del poder y el centro del poder les da acceso a más recursos, más capacidad de gestión y acceso a un mejor mercado de recursos humanos pero, no significa que sean instituciones más inteligentes que nuestros gobiernos subnacionales.

No es que en provincia están los tontos y en Lima los inteligentes, o sea las limitaciones del Estado atraviesan transversalmente al Estado y tenemos instituciones políticas débiles, un sistema de partidos y representación muy débil y un sistema de control que no logra cubrir el aparato gubernamental de manera efectiva.

---

<sup>2</sup> El Canon es la participación efectiva de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos. El Canon Minero es el más importante de los seis tipos de canon existentes en el Perú (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, forestal y pesquero), debido al volumen de recursos que genera para las zonas donde se distribuye.

Mientras tanto, la sociedad peruana ha cambiado enormemente. Hay una dinamización del sistema urbano, hay ciudades en provincias que han desarrollado mucho su economía, hay un crecimiento enorme del sector informal urbano, nuevas empresas, nuevos actores económicos. Simultáneamente, existen más recursos públicos y por lo tanto hay más demanda de contratos públicos y hay más actores económicos que quieren acceder a éstos y, sobre todo, hay una población excluida que hoy es un actor más visible en la agenda nacional, más consciente de sus derechos, con mejores instrumentos y mecanismos para reclamar el ejercicio de sus derechos y eso hace que el ambiente se vuelva un poco menos estable y que algunos reaccionen llamando a eso desorden.

Creo que lo que está pasando es que el Perú que nunca escuchábamos está emergiendo y eso hace que el ambiente se altere un poco, pero en términos de país eso es bueno porque Lima está escuchando más a provincias a pesar de todo. En ese contexto, a pesar de los problemas mencionados, tenemos muchas experiencias muy positivas como el caso de Martín Vizcarra en Moquegua y otros presidentes regionales que han demostrado que la regionalización sí puede contribuir efectivamente a igualar oportunidades. El desafío es cómo hacemos que éstos no sean casos singulares. En cada nueva generación de presidentes regionales<sup>3</sup> tenemos 5 o 6 que tienen avances notables en muchas cosas, pero también tenemos en los últimos períodos 5 o 6 que han terminado en la cárcel por corrupción y por lo menos 10 o 15 regiones donde no pasa nada.

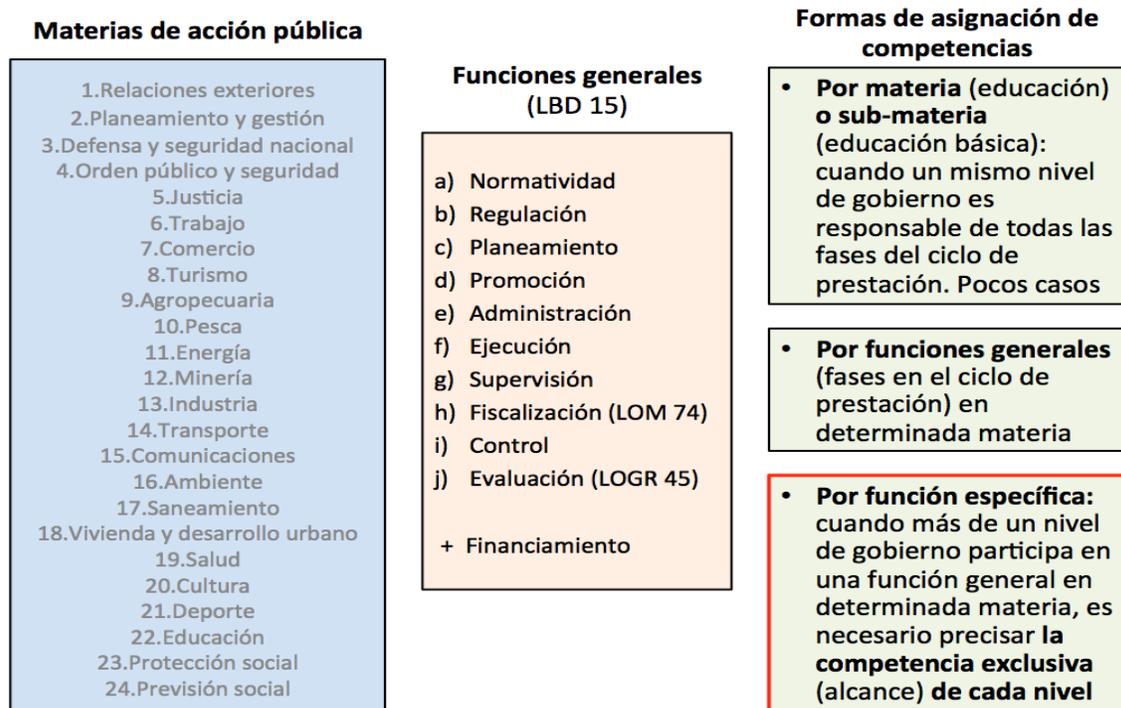
Entonces la pregunta ¿Cómo hacemos que esos casos exitosos no sean lo singular sino más bien una experiencia difundida? Desde mi perspectiva, la clave está en la forma como hacemos la descentralización y ahí la idea que uso siempre es, descentralicemos reformando, si descentralizamos barnizando a nuestro Estado y a sus limitaciones por el hecho de elegir autoridades no va a cambiar la cosa. Tenemos que aprovechar el proceso de descentralización como una oportunidad para hacer que nuestros Estados que todavía tienen prácticas propias del siglo XIX, a pesar de los procesos de modernización en la región, cambien sus maneras de hacer las cosas. El Estado latinoamericano tiene que usar la descentralización para voltear su rostro a mirar a las personas y que las políticas públicas, las prácticas de gestión pública sean respuesta a la necesidad de los ciudadanos y no a las propias racionalidades internas de la gestión del Estado. En el Perú los procedimientos de control, los procedimientos de supervisión y evaluación están muy enfocados en los procedimientos administrativos, en el control de legalidad, en que si usaste la plata para lo que dijiste o no y miramos muy poco qué efecto produce eso sobre la gente de carne y hueso.

La descentralización permite acercar las decisiones públicas a la gente, pero todos los procesos de gestión que están detrás del “delivery” y los servicios tienen que también migrar a un enfoque hacia las personas y para eso sí puede servir la descentralización, si la usamos como una herramienta de reforma de la manera como nuestros Estados han tendido a relacionarse con nuestra población. La descentralización administrativa no es un problema de repartir responsabilidades entre entidades públicas desde la lógica de las entidades públicas. La descentralización administrativa es modificar las maneras de ejecutar las políticas públicas en función de los intereses de los ciudadanos. Esto implica partir al revés entregándole a los ciudadanos más y mejores servicios públicos y para ello debemos rediseñar los procesos de gestión pública. Consecuentemente, tenemos que partir de las ventanillas de entrega de los servicios, de los puntos de entrega de los servicios, de donde se hace el “delivery” y a partir de ahí revisar los procesos o la línea de producción de esos servicios como si fuera a producir botellas de gaseosa, pero estamos produciendo servicios públicos y a lo largo de esa cadena de producción están los 3 niveles de gobierno, porque somos Estados unitarios. Si este ejercicio tuviera lugar, comenzaría a aparecer la necesidad de nuevos arreglos institucionales de vínculo entre los 3 niveles de

---

<sup>3</sup> Se eligen los alcaldes y gobernadores regionales por periodos de cuatro años.

gobierno en función de llevar más y mejor servicio a la gente. Esta es una lógica absolutamente distinta para diseñar la descentralización administrativa, poniendo el acento en la calidad y cobertura del servicio y no poner el acento tanto en las lógicas legales de asignación de competencias. El esquema anexo refleja cómo deberíamos, en el caso peruano, emprender el proceso de diseño de la atribución de competencias por nivel de gobierno.



Raúl Molina Martínez, 2012

El recuadro de la izquierda son las 24 materias donde el clasificador presupuestal peruano dice que puede actuar el Estado peruano. El recuadro intermedio son las funciones generales que la Ley de Bases de la Regionalización estableció y que posteriormente aumentaron por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Yo agrego la función de financiamiento que todos olvidaron, porque en un escenario descentralizado, a veces la función que vincula a dos niveles de gobierno es la de financiamiento: uno financia y el otro ejecuta. Las competencias deberían ser una combinación entre una materia y una función general.

El caso más simple es donde un nivel de gobierno es responsable de la totalidad de una materia. Por ejemplo: un solo nivel de gobierno es responsable de la educación o de una submateria, la educación básica o, un solo gobierno es responsable de la agricultura o de una submateria, la pequeña agricultura, pero esos son los casos más inusuales. Es poco probable que en un Estado unitario y descentralizado un solo nivel de gobierno tenga como competencia exclusiva la totalidad de una materia, pero puede suceder y lo malo es que en nuestras leyes muchas veces cometemos el error de definir las competencias en términos de materia.

En el Perú se dice “la salud pública regional” pero es mentira, ya que la salud pública es nacional, regional y local y entonces ahí viene el desafío: ¿Qué parte del ciclo de producción de la salud pública es gestionado por cada nivel? Entonces una opción es que cada nivel haga una función general distinta. Uno planea, otro ejecuta.

Uno planea, otro ejecuta y otro financia. Uno fiscaliza, otro ejecuta, pero tampoco la realidad muestra que las cosas ocurren de esta manera. El planeamiento generalmente es compartido, la ejecución generalmente es compartida y, por tanto, el desafío es qué parte de la ejecución y qué parte del planeamiento le toca a cada uno. En resumen, es definir la competencia exclusiva que le toca a cada nivel en la materia compartida.

La experiencia del Perú indica que, si no se dan ese trabajo de identificar y mapear las responsabilidades y competencias en cada materia en los tres niveles del Estado, los enredos que se van a crear son inigualables. Las superposiciones y omisiones que se crean y que finalmente perjudican a la gente son innumerables. Entonces dense el trabajo de mirar las materias, mirar el circuito de producción de los servicios públicos de esas materias y volver a pensar la partición de responsabilidades específicas de cada nivel, hasta que lleguen a identificar la responsabilidad exclusiva. Si no lo hacen, lo que va haber es una competencia entre niveles de gobierno y entre políticos que va perjudicar a los chilenos.

Para eso, el primer paso es definir el rol general de cada nivel de gobierno y aquí una propuesta que estamos repensando en Perú es un esquema de competencias exclusivas y compartidas. Las exclusivas son un problema de externalidades y escalas. Es decir, dos o más niveles de gobierno pueden ver carreteras, pero con una diferencia sustancial: la envergadura de esas carreteras o la envergadura de los territorios que esas carreteras vinculan. Claramente lo que está en juego son externalidades. En las competencias las compartidas en Estados unitarios, como los nuestros, la lógica general debería ser:

- El nivel nacional fija las reglas y para que las reglas se cumplan usa los instrumentos de financiamiento que normalmente son más potentes en el nivel nacional, porque el nivel nacional en un Estado unitario generalmente recauda el grueso de las rentas públicas.
- El nivel regional es un gran articulador del Estado, es la bisagra entre lo nacional y lo regional en doble sentido, atrae y articula la demanda del territorio y el nivel local y lo transmite para arriba; baja las políticas nacionales y las adapta para abajo.
- El nivel local debería ser por excelencia el gran prestador de servicios.

Ahora, eso es lo general, hay funciones públicas donde el regional es articulador y prestador, cuando eso sucede el local apoya; hay funciones públicas donde el nacional debe seguir siendo rector, articulador y prestador. Hay funciones públicas que no se descentralizan o no se descentralizan hoy, se descentralizan en el futuro. Entonces, en este mapa de roles hay que analizar cada materia y cada caso para la particularidad de Chile.

Para terminar lecciones generales:

- Claridad política sobre lo que se quiere en el proceso. Es muy fácil decir que descentralizar es compartir poder. Sin embargo, a los políticos no les gusta compartir poder y es entendible que no les guste. Por ello, tenemos que tener claridad de hasta dónde queremos ir antes de partir, porque o si no después los mensajes son muy equívocos. Muchas veces se dice voluntad política, yo digo que es claridad política porque la voluntad es un efecto de la claridad. Entonces primero piensen hasta dónde quieren llegar, no crean que van a ir hasta allá y después a la mitad del camino dicen no, paremos aquí. Eso le pasó al Presidente Toledo, quien entró con muchos bríos y cuando se dio cuenta lo que

significaba en costo político en términos de que sus partidarios ya no podían manejar tan fácilmente la cosa pública en provincias, comenzó a frenar el proceso para no perder poder político.

- Identifiquen aliados para la reforma. Estas son reformas de mediano y largo plazo y entonces necesitan dueños. Necesitan dueños (que se adueñen, que hagan suya) a nivel nacional y en regiones que protejan y se compren la reforma y que luchen por ella en los próximos años.
- Vean cómo se hacen con detalle las políticas públicas en Chile. Mapeen donde están los recursos, dónde está la gente, dónde está el patrimonio de las funciones públicas y después sobre eso redistribuyan. No cometan el error que cometimos nosotros de no estudiar lo suficiente la situación preexistente y a partir de ella modificar la función de producción de las políticas públicas. Primero mapeen y una vez que mapeen y diagnostiquen cómo funcionaría. Pregúntense ¿Si modifico este servicio público, mejora la cobertura y calidad? Si la respuesta es afirmativa, pues hagámoslo. Por el contrario, si no mejora, a veces es mejor decidir no descentralizar y eso se los dice un descentralista.
- No descentralicen todo a la vez. El proceso es muy complejo en implementación, elijan primero las materias públicas que hacen diferencia para las personas y después vayan metiendo lo demás. En general, promoción de desarrollo económico e infraestructura es más fácil que salud y educación.
- Nuestro esquema decía eso, que salud y educación era lo último que debía descentralizarse y fue lo primero que se hizo. En otras palabras, se hizo al revés y así es muy complicado de montar.
- Existen muchas diferencias de desempeño, no necesariamente descentralicen a todos por igual. Las capacidades no son uniformes, las prioridades territoriales no son uniformes, entonces no hace falta pasar todo por igual a todos. Lo que se tiene claro se transfiere, en lo que no, mejor no usar transferencia definitiva sino delegación. La delegación siempre se puede revertir. Cuando no se está seguro lo más indicado es hacer experiencias pilotos para determinar qué camino seguir y una vez con las lecciones aprendidas, entonces generalicen.
- Se puede ir emitiendo leyes a lo largo de muchos años, no hace falta tener la gran Ley de asignación de competencia donde esté todo previsto desde el arranque, hagan una primera Ley general y la irán mejorando con el producto del aprendizaje de la implementación.
- Hoy los incentivos en el Perú están sirviendo mucho bajo la lógica de colocar como estímulos recursos adicionales contra el cumplimiento de determinados compromisos en políticas públicas nacionales. El desafío mayor en descentralización cuando somos Estados unitarios es mantener el alineamiento de objetivos entre niveles, porque son 3 niveles con políticos a la cabeza y, los políticos por definición, quieren tomar decisiones y esas decisiones deben estar alineadas.

Chile tiene hoy un sistema de partidos políticos claro, pero cuando comiencen elecciones descentralizadas ese sistema de partidos políticos se va a hacer esponja, van a aparecer organizaciones políticas subnacionales compitiendo con las nacionales y no necesariamente tendrán alineados sus respectivos objetivos. Necesitamos instrumentos que contribuyen al alineamiento y los incentivos por desempeño son un potente instrumento para eso. En el Perú hay un programa de

incentivos para municipios que lo que busca es contribuir a que se alineen a determinados objetivos prioritarios nacionales. Por elección propia los municipios pueden no priorizarlos pero, si se lo hacen y cumplen con las metas, reciben un cheque adicional de libre disponibilidad y eso es muy importante para los políticos, porque les permite usar ese dinero para sus propias prioridades y los gobiernos regionales están comenzando a tener un instrumento similar para temas como primera infancia. Es decir, se están desarrollando mecanismos con transferencias condicionadas.

Ahora bien, esto no es lo mismo que trasladarle la pelota a otro. En el Perú, los ministerios le pasan en el tercer trimestre ríos de dineros a los pobres gobiernos regionales que no tienen tiempo de ejecutar y después dicen, “ustedes no saben ejecutar el dinero”. De esta forma, el ministerio aprovechó y lo sacó de su presupuesto y aparece a fin de año 90% de ejecución y el gobierno regional con 55%. Si a Ud. le pasan S./ 200 millones, no los puede procesar, no hay tiempo para hacer los contratos y adjudicar.

- Otro punto crucial son mecanismos de control de daños. En el Perú no tenemos legislación para eso, ¿Qué pasa si un gobierno subnacional falla? Debe contemplarse un procedimiento para que el nivel inmediatamente superior garantice los servicios públicos. Nos referimos específicamente a mecanismos de intervención temporal y extraordinaria, con requisitos muy claramente definidos en la Ley para que no se manipule políticamente. En el Perú, tuvimos un caso que fue muy comentado en el año 2004: Mataron a un alcalde en la frontera con Bolivia y ningún regidor quiso asumir por el riesgo para su vida la Alcaldía y la Municipalidad estuvo cerrada 6 meses ya que, ni el gobierno regional o el nacional, tenían una base legal para mantenerla abierta. El Estado es uno solo y el conjunto los 3 niveles de gobierno se deben a la gente.

## **MARTÍN VIZCARRA**

Yo soy provinciano y vivo en una región a 1.200 kilómetros de la capital, Lima, en Moquegua. He sido durante 4 años Presidente Regional, cargo que ahora se denomina en Perú Gobernador y que es el equivalente a Intendente acá. Diría que vivo en otro país porque mi visión como provinciano del Perú es diferente a la visión del limeño del Perú. Estamos en la misma realidad, tenemos los mismos problemas, pero los planteamientos son diferentes.

Yo postulé a la Presidencia Regional de Moquegua porque obviamente quería que mejore mi región. Soy moqueguano e ingeniero civil y estudié en la universidad para construir obras de infraestructura. Sé cómo se hace una carretera, cómo se hace un edificio, cómo se hace un puente, una represa y entonces, en mi concepto, era eso lo que debía hacer siendo Presidente Regional. Yo quería hacer bien estas obras, porque veía desde fuera del Estado que se estaba trabajando mal. Había sido Decano del Colegio de Ingenieros de Moquegua y conversamos con los colegas lo mal que se desarrollaba la infraestructura, lo inútil que eran algunas autoridades y funcionarios gestionando la infraestructura pública.

Entré en la política porque decíamos con los colegas “No seamos expertos en criticar desde fuera no, por qué no asumimos el reto. Por qué no formamos un movimiento regional la norma lo permitía para entrar a la cancha y no estar desde fuera criticando y asumir responsabilidades”. Ese era mi concepto porque los cambios, la delegación de competencia de la cual muy bien explicaba Raúl (Molina, panelista previo), que es un experto en el tema, se dieron casi sin que nos diéramos cuenta. En otras palabras, pedíamos mayores atribuciones, pero de un momento a otro nos las dieron sin nosotros estar conscientes de ellos.

Yo soy el tercer Presidente Regional electo en Moquegua, elegido como en las 24 regiones del Perú en el 2010.

El 1ro de enero del 2011 asumo y me dije “muy bien, vamos a implementar el programa”. En mi esquema mental, yo tenía que hacer un programa de obras de infraestructura potente para que sean las bases de desarrollo de mi región, pero ahí no más en febrero me llega una comunicación del responsable de educación diciendo que faltaban el 15% de profesores para cubrir todas plazas de la región y me digo yo “¿Qué tengo que ver con los profesores?, yo puedo hacer carreteras”. No, me dicen es tu responsabilidad, tú tienes que ver profesores. Ya, entonces me pregunto ¿Qué se hace?, Oye responsable de educación ¿Cómo se ve el tema educativo?”, El señor me responde “Es responsabilidad del gobierno regional con las competencias que le han sido transferidas”.

Ahí no más, hay una evaluación de salud del año 2014 que señala que en Moquegua había aumentado la anemia. Inmediatamente, el Ministerio de Salud me da un memorándum pidiéndome cuál va a ser mi plan de acción para corregir esa situación. “Oye qué cosa, qué es eso”. Luego, me llaman de la provincia del litoral, de Ilo diciendo que hay un conflicto entre las embarcaciones industriales con las embarcaciones artesanales por la pesca de anchovetas, que dentro de las 5 millas es de responsabilidad del Gobierno Regional. Me dicen “Soluciona ese problema, es tu responsabilidad”. Oye ¿Eso tengo que hacer yo? No puedo renunciar y regresar a mi empresa donde tranquilo desempeñaba mis funciones, no todo eso lo tiene que hacer el gobierno regional.

Entonces la descentralización es una herramienta realmente muy importante y muy potente, ahora bien, que te la den no significa que van a mejorar las cosas, porque como explicaba Raúl hay regiones que han mejorado con la descentralización, hay regiones en las que todo sigue igualito y hay regiones que han empeorado. Porque como toda herramienta la puedes usar para el bien o para el mal. Ahora tú tomas las decisiones, si son buenas mejora tu región, si son malas, y muchas veces son malas por desconocimiento e ignorancia, las cosas pueden empeorar. Llega mucho dinero las regiones, ya no lo maneja el Ministro, ya no lo maneja el funcionario de Lima, lo tienes que manejar tú y así como te transfieren presupuesto, te transfieren también malas costumbres de procesos amañados, dirigidos, etc., si no tienes los mecanismos de control en las regiones, porque no estamos preparados para eso, entonces y es más fácil de vivenciar los problemas porque ahora la decisión está cerca de la población, déjenme darles un ejemplo, antes la población reclamaba una carretera y el Ministerio de Transportes tenía que hacerla. No se sabía exactamente cuándo empezaba y terminaba, cuánto era el presupuesto o cómo era el mecanismo de selección del contratista. Seguramente podían haber procesos transparentes, honestos que llevaban a la conclusión de la obra o, posiblemente, también podían ser procesos poco transparentes, que no eran honestos y que simplemente gran parte del presupuesto se derivaba hacia otros fines. En todo caso, Moquegua a 1.200 kilómetros de donde se tomaban estas decisiones, sin conocer al funcionario que las tomaba, no teníamos la posibilidad de fiscalizar. En cambio ahora, la población está cerca de la autoridad y obviamente cuando hay ese tipo de actos de corrupción inmediatamente se visualizan y obviamente inmediatamente se demanda, se denuncia. Por ello creo que lo que ha pasado en los últimos años es que se han incrementado las denuncias de corrupción en todo el país y los que van contra el proceso de descentralización han señalado que es consecuencia de ésta. Lo que creo que sucede simplemente es que también se ha descentralizado la corrupción o les ha salido competencia en regiones a los corruptos de la capital.

La descentralización es un tema complejo. Yo escuchaba al Sr. Ricardo Cifuentes que nos decía que uno de los objetivos de la descentralización es la equidad. Sin embargo, la descentralización por sí no genera equidad en el territorio. Lo que vas a dar simplemente son competencias, le vas a dar capacidad de toma de decisiones y si las decisiones que se toman son malas no va a cambiar nada o, incluso podrían empeorar. Nosotros en la región

Moquegua definimos una gestión con 4 pilares y eso lo saben todos los funcionarios y lo sabe la población. Dijimos vamos a hacer una gestión que se base en planificación, concertación, eficiencia y lucha contra la corrupción y hemos puesto todo nuestro esfuerzo en que esos 4 pilares sean la base del proceso de Moquegua. Pero son los pilares que hemos puesto en Moquegua, mientras en la región vecina puede ser que los pilares de su gestión sean otros o, como muchos otros, se trabaje improvisadamente sin ninguna prioridad. Como imaginarán los resultados pueden ser muy diferentes en cada caso.

Analizando en perspectiva, nuestra región ha mejorado de manera significativa en los últimos años. El año 2010 cuando fuimos electos en el ranking nacional de competitividad que hacen hasta 3 instituciones, dos privadas y una pública, Moquegua era la octava región más competitiva del Perú. El año pasado Moquegua era la segunda región más competitiva. En el tema de educación, Moquegua se ha convertido en la región con los mejores resultados a nivel nacional, tanto así que el Ministro de Educación, ente rector en la materia, nos llamó el año pasado para ir a Moquegua y ver qué estábamos haciendo. Querían saber, cómo así había mejorado tan significativamente la educación en Moquegua según las evaluaciones que ellos realizan. Entonces, cuando el Ministro me llama para decir que iba a ir, yo le digo encantado señor Ministro, usted siempre va a ser bienvenido, pero le advierto que en Moquegua no estamos haciendo nada extraordinario. El Ministro fue para evaluar y estuvo dos días trabajando intensamente en las unidades de gestión educativa local, en la zona rural, en la zona urbana y después de esa visita, cuando retorna a Lima, me dice: “Tenías razón Martín, aquí en Moquegua no están haciendo nada extraordinario, están haciendo sólo lo que deben hacerse”. Es decir, las cosas simples que había que hacer no se hacían porque no teníamos la decisión nosotros.

La descentralización te permite tener la capacidad de decidir. Con esta herramienta tú puedes tomar buenas decisiones y no tienes que descubrir nada. Tienes que ver lo que funciona en otro sitio y aplicar y adaptarlo en tu región. No obstante, también existen muchas autoridades, presidentes regionales que se guían con el concepto antiguo de funcionamiento del Estado. Ellos simplemente no se involucraban en los temas que son de su competencia o no les interesan y cuando les dicen: “Oye no hay profesores en un 15% de las escuelas”, responden “¿No hay profesores? Qué pena, no”. Puede ser también que no supieran que era su responsabilidad y que tenían los mecanismos de solución de esos problemas.

Entonces, para lograr resultados lo primero es definir un objetivo, qué queremos nosotros como región lograr, o sea hacia dónde vamos y cómo alineamos nuestro objetivo con el objetivo nacional. Si no lo hacemos coincidir, si entramos en contradicción con los objetivos nacionales vamos a tener constantes enfrentamientos con el Gobierno Central, que finalmente va a hacer tu soporte para el logro de tus objetivos. Si ese objetivo lo alineas con el objetivo nacional y coordinas con los gobiernos locales, es decir, si los 3 niveles de gobierno nacional, regional y local tienen claro hacia dónde van, todo fluye de la manera más simple de lo que uno se puede imaginar. Por eso la importancia de esa definición inicial de objetivos, su alineamiento con los objetivos nacionales y luego consensuarlos con los gobiernos locales que, en el caso de mi región, son 20. Si cuando nosotros dijimos vamos a poner de prioridad a la educación a nivel regional y éste no era un objetivo compartido con los 20 gobiernos locales, íbamos a tener muchas limitaciones para implementarlo. Sin embargo, logramos consensuarlo con los 20 alcaldes en priorizar la educación en Moquegua y, de la manera más simple, comenzaron a mejorar todos nuestros índices de educación. El alineamiento de los tres niveles es clave.

Yo, lo que les reclamaba a los expertos del gobierno nacional, era que todas las buenas intenciones que habían tenido con este proceso no habían sido socializadas de manera adecuada. Yo por ejemplo me he enterado de muchas cosas, en términos de competencias y capacidades que el proceso de descentralización permitía cuando ya estaba terminando mi gestión. Incluso hoy, cuando la gestión de Moquegua ha sido reconocida como

una gestión exitosa y nos invitan a una serie de eventos académicos en Lima, me sigo enterando de temas o de posibilidades para haber sacado más provecho en beneficio de mi población. Entonces falta socializar el tema y eso no quiere decir que esté bien escrito en un documento. No basta eso. Mientras que esa información, oportunidades y posibilidad no lleguen a todas las regiones, mientras que eso no se interiorice a todos los ciudadanos va a ser un proceso con muchas dificultades y deficiencias.

Nosotros tenemos un país con 24 regiones y cuando me dieron a mí los resultados del 2014, pasa de la evaluación que hace el Ministerio de Educación, lo que hago es ver si seguimos en primer lugar. Cuando veo me lleno de satisfacción y orgullo de que Moquegua tenga, por ejemplo, un 70% de los niños que entienden lo que leen que es un resultado bastante alentador, pero no es el que nos hemos propuesto. Este porcentaje duplica el 35% que encontramos hace 4 años. En nuestro caso, nos hemos propuesto que, al Bicentenario en el 2021, el 90% de los niños de Moquegua llegue a ese nivel. No nos da la misma alegría cuando vemos que el promedio nacional es 38% y que hay regiones donde ni siquiera llegan al 10%. ¿Qué opción de desarrollo tiene una región cuando esos niños crezcan y sean ya la masa crítica? ¿Qué pasa cuando más del 90% de esos niños no entiende lo que lee?

Atención, esto también es parte del proceso de descentralización y hay que decirlo porque yo podría aquí solamente decir lo bueno que da el proceso para incentivar y animar a que ustedes sigan adelante, pero también hay que ver que el tema de equidad. Creo que hay que buscar otro mecanismo para corregirlo, porque la equidad no se ha dado con la descentralización, por lo menos en Perú. No hay los mecanismos de control, la corrupción sigue tan fuerte y tan agresiva como antes. Leía un artículo de Andrés Oppenheimer donde se señalaba que el principal problema de Latinoamérica en el corto plazo es la corrupción. Con la descentralización se está descentralizando la corrupción, ¿cómo hacemos para controlarla? ¿Qué mecanismo de control utilizamos y cómo la corregimos? ¿Cómo la sancionamos ejemplarmente? Eso no lo hemos solucionado aún en Perú y es un gran problema. Esperemos, que quizás la experiencia de Colombia, Ecuador o la propia de Chile nos de luces sobre cómo combatirla.

Por otro lado, conviene también poner en perspectiva el proceso. En el Perú cumplimos 200 años de vida republicana en el 2021 y en este tiempo no se han solucionado graves problemas como la pobreza, la desnutrición y la falta de un desarrollo sólido y sostenible. Casi todo ese periodo lo hemos vivido bajo un modelo centralista. Pensar que un proceso nuevo, recién en pañales como la descentralización, se resuelve en poco tiempo es mucho pedir. Yo estoy seguro que un análisis de las sumas y las restas que nos da la descentralización es definitivamente positivo. Se tiene que insistir y perseverar y corregir los muchos errores existentes. Si ante la primera dificultad tratamos de re centralizar realmente sería muy negativo. Creo que una evaluación en una década va a poder mostrar recién los resultados que hay en algunas regiones.

Paralelamente, creo que además se está generando un espíritu de competencia que favorece la búsqueda de resultados. Nosotros con mucho orgullo decimos somos los primeros en educación y según el PNUD, también somos la región que tiene el más alto índice de desarrollo humano. Cuando estamos con otras autoridades regionales y nacionales les decimos “Mire éstos son mis indicadores, aquí puede ver qué y cómo se ha hecho”.

El Perú era un país donde cada quien iba por su lado, con este proceso recién nos estamos conociendo, primero entre los peruanos para tener una visión común de futuro y, ahora que la vamos teniendo, cuando nos vemos y comparamos nos estamos alineando. Creo que la descentralización es un proceso que será muy positivo, pero hay que perseverar.

## PREGUNTAS Y COMENTARIOS DE ASISTENTES

**Manuel Hernández:** Soy Consejero del Gobierno de la Región Metropolitana e integrante de la Directiva de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales ANCORE. Lo primero que quiero decir brevemente es que le agradezco a los expositores las experiencias que nos han venido a contar.

Me parece que habría sido muy interesante en el marco de este seminario que hubiera estado presente instituciones como la ANCORE para poder exponer respecto de lo que es la práctica de descentralización, porque los gobiernos regionales en el caso de nuestro país tienen también su tiempo sin una Ley de Descentralización efectiva. Hoy día nos encontramos en un proceso en el cual nosotros tenemos serias observaciones respecto al proyecto.

Los consejeros regionales tenemos una dicotomía importante con relación con la descentralización. La primera de ellas es que nosotros pensamos que los consejeros regionales deben intervenir en relación a los proyectos de desarrollo de las regiones. En nuestro país tenemos un criterio de debate respecto a la asignación de los presupuestos de los sectores, que indica que no es obligatorio que los Consejos Regionales tomen conocimiento y, por lo tanto, el Gobierno Central tiene la facultad de resolver sobre el presupuesto e incidir en el desarrollo de las regiones más que nosotros. Entonces quiero reiterar que a mí me parece que seminarios como éste a nosotros nos sirve porque nos pone en evidencia de que aquí tiene que haber efectivamente un Estado unitario, pero descentralizado y creo que éste va a ser una parte importante en el desarrollo del debate en relación con el tipo de institucionalidad y Carta Fundamental que hoy día la Presidenta nos ha notificado que va a poner en debate al país.

**Rodrigo González:** Bueno agradecer las muy buenas disposiciones, aquí hay un diputado presente, soy diputado de una región de Chile y quiero hacer algunas preguntas porque me pareció muy interesante esta definición de la descentralización como una herramienta que puede ser bien utilizada o mal utilizada y fueron muy coincidentes ambos expositores en ese sentido. Esta herramienta en muchos casos, como bien lo decía el Presidente Regional de Moquegua, estaba disponible y en muchos casos incluso él mismo desconocía sus posibilidades y alcances. Lo importante y esa es la pregunta ¿Cómo se las arreglaron para que le entregaran la herramienta? El problema que tenemos en Chile es que muchos gobiernos se han comprometido a entregar la herramienta, la descentralización, pero eso no ha ocurrido. Hoy estamos en un momento en el que es posible que esa herramienta y esa transferencia de competencia, esos poderes de decisión para las regiones puedan entregarse. ¿Cómo se las arreglaron para que las instancias superiores del poder estuvieran dispuestas a desprenderse de ese poder y se los entregaran a las regiones? Una segunda pregunta es ¿Cómo se logra esa unidad de objetivos y alineamientos que se producen entre el nivel nacional, regional y local?

**Heinrich von Baer:** Presidente de la Fundación Chile descentralizado y miembro el año pasado de la Comisión Asesora Presidencial en descentralización. Quiero partir agradeciendo sentidamente la franqueza, la capacidad de análisis u autocrítica de los colegas peruanos que hemos escuchado. Tengo dos preguntas: en el proceso de nuestro país lo que más observamos como carencia es falta de voluntad política real para entregar cuotas de poder aunque sea en forma gradual y progresiva, cuota de poder de decisión política, de competencia y de recurso, sabemos que eso no se produce en forma espontánea, no se produce por piloto automático, en el caso del proceso peruano con todos los avances, retrocesos y duda que ustedes nos han abierto ¿Cuáles fueron él o los principales factores que promovieron que se produjera la voluntad y decisión política de avanzar? ¿Qué lo determinó?

La segunda pregunta está relacionada y, ahí hay una gran similitud con el caso chileno, es la enorme heterogeneidad de capacidades, de dimensiones de masa crítica de los niveles subnacionales. En nuestro caso y, a pesar que los municipios y los gobiernos regionales son extremadamente heterogéneos, la cultura tradicional que todavía está en ADN de nuestro sistema público hace que se presten servicios públicos de manera uniforme y homogénea, no respondiendo adecuadamente a esa heterogeneidad ¿De qué modo están ustedes logrando la articulación que mencionaban si no hay la suficiente diferenciación de tratamiento según sea la escala, la capacidad y el nivel de capacidad y respuesta de los niveles subnacionales? ¿Cuánto hay de construcción de capacidades como proceso que precediera o que acompañara al proceso de descentralización para ir poco a poco igualando la cancha en esa compleja situación?

**Edmundo Salas:** Consejero Regional de la Octava región. Los consejeros estamos organizados en un Consejo Regional y elegimos a un Presidente del Consejo Regional que es la autoridad que suple al Intendente. Esta autoridad tiene una jornada igual que nosotros. Nosotros tenemos que recorrer toda la región y trabajar revisando presupuestos, proyectos, etc. Mi pregunta concreta es ¿Cómo poder hacer un trabajo eficiente si la nuestra no es una labor a dedicación exclusiva? ¿Cómo trabajan allá en Perú los Consejeros Regionales? Yo no entiendo cómo nosotros podemos hacer una pega reuniéndonos 4 veces al mes y a toda carrera porque hasta la Ley dice que el Consejero puede tener permiso en su trabajo legal por tantas horas y después los consejeros tienen que dedicarse a su trabajo.

**Luis Hidalgo:** Funcionario de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Quisiera solicitarle a los panelistas una reflexión respecto del proceso de descentralización, no sólo en su aspecto económico, social sino particularmente en la dimensión política en el sentido de cómo valoran ustedes la experiencia que ha tenido Perú en términos de enriquecer la vida política de la comunidad. Hoy en Chile vivimos una situación en que la participación de la comunidad en los procesos electorales viene disminuyendo y es un fenómeno que ocurre no solamente aquí sino también a nivel global. La pregunta es ¿Ustedes han podido apreciar si es que hay un enriquecimiento de la comunidad política en los procesos de descentralización, de la participación, del involucramiento, del control ciudadano, del estar presente respecto a toda esa dimensión?

**Espartaco Ferrari:** soy Consejero Regional de Tarapacá. Tengo dos preguntas muy específicas. Una a Raúl Molina que planteó que la corrupción afecta a todas las instancias del Estado, sobre todo en nuestros países.

Dentro de este proceso de descentralización ¿De qué forma podemos evitar la captura del poder que va a converger necesariamente en corrupción? A Martín Vizcarra quería precisarle que en el diseño de descentralización en estos momentos en Chile se plantea una acción regional a través de la elección de un Intendente Regional, pero a la vez también la presencia de Delegados Presidenciales. Mi pregunta es ¿En su experiencia esta figura se puede llevar a la práctica? ¿Se puede conciliar estas dos acciones de estas dos instancias de poder?

**Ángel Flisfisch:** Quiero hacer dos comentarios. El primero es que creo que hay otra experiencia en términos de la utilización de una Ley de Referéndum como herramienta de fusión, de creación en este caso de regiones a partir de departamentos. Bolivia tiene el Referéndum como herramienta de creación de comunidades, de pueblos originarios y se acaba de utilizar por primera vez. Por lo que recuerdo con resultados negativos, o sea finalmente el Referéndum fue negativo a la creación de comunidades en los dos casos.

Lo otro es el tema de la región fallida que por consiguiente convoca a la intervención desde el nivel superior. En la experiencia latinoamericana, el único caso que conozco es el de Argentina. Es un sistema Federal, el gobierno central puede intervenir una provincia y la verdad es que en la historia de Argentina esto se ha utilizado básicamente como una herramienta política en el sentido estricto de política: como un instrumento de poder a partir del gobierno central para los efectos de liquidar gobernadores que son adversarios u opositores. Esto me lleva al tema del alineamiento de objetivos regionales y objetivos nacionales que ha sido mencionado hoy en varias ocasiones. Lo que está previsto es la elección popular de Intendentes mediante sistemas competitivos.

No hay ninguna garantía que el Intendente sea del mismo color político que quienes han ganado el gobierno central. En un sistema político competitivo ¿Cómo ven ustedes la factibilidad que se produzcan esta alineación entre objetivos nacionales y objetivos regionales?

### RESPUESTAS DE PANELISTAS

**Martín Vizcarra:** Para responder la mejor manera es dar ejemplos reales de la práctica. Comenzaré por la última pregunta.

¿Qué pasaría si el Intendente electo es de un partido diferente al Presidente de la República? Que los gobiernos regionales vayan a estar en manos de otro partido que el del gobierno nacional es lo que normalmente se da.

En el caso específico del Partido Nacionalista del Presidente de la República Humala, éste convive con varios gobernadores regionales de otros partidos o movimientos regionales. Por ejemplo, yo fui electo como Presidente Regional con un movimiento regional que solamente tiene alcance en nuestra región. Por otro lado, el Alcalde Provincial donde está la capital de Moquegua era de un partido nacional pero que no era del partido del Presidente Humala y, a su vez varios de los alcaldes distritales respondían a diferentes movimientos o partidos.

Ciertamente esto lleva a enfrentar un reto muy grande, pero si hay voluntad de hacer las cosas y si se plantean los objetivos en beneficio de la población se tiene que coincidir. Quien tiene que ser el articulador es precisamente el gobierno regional porque claramente le corresponde identificar cuáles son las políticas nacionales que puede implementar en su espacio territorial a través de su adaptación. Por eso el gobierno regional debe tener las prioridades bien claras. Creo que un ejemplo puede clarificarlo. El Presidente Humala a los 6 meses me dice que vaya yo a una reunión de trabajo en el Palacio de Gobierno para una reunión Ejecutivo Ejecutivo. Me llamó la atención, ya no sabía que existía esa instancia. Él estaba con sus ministros e invitaba por separado a cada región con su Presidente Regional y los Alcaldes Provinciales, todos electos. Ahí nos señalan que quieren ayudar a la Región de Moquegua y que ésta es la décima reunión de las 24 que espera sostener con los presidentes regionales.

La pregunta que formula es ¿Qué requiere Moquegua para que nosotros lo ayudemos como Gobierno Nacional? Nosotros planteamos claramente los proyectos de carácter nacional que tiene que realizarse en la jurisdicción de Moquegua. Fuimos claros y le dijimos “A Moquegua le falta agua y queremos una represa con toda la obra de construcción. También requerimos interactuar, e interconectarnos con la costa de la región. La costa de Moquegua está bien desarrollada, pero hay una gran brecha con la sierra y queremos una carretera asfaltada”. Al final solicitamos apoyo para 4 obras de envergadura nacional. El Presidente pregunta ¿Qué más? y yo le digo nada más que sólo 4 proyectos. Moquegua tiene muchas necesidades, pero el resto lo hacemos nosotros. Qué raro me dice porque tú eres la décima región que hemos invitado y todos los anteriores presentan listados entre 60 y 80 proyectos. Yo le digo, “Si le coloco un listado de 80 no va hacer ninguno. Yo solicito sólo

4 porque queremos 4 nada más, pero hágalo, el resto lo hacemos nosotros". Tiene que haber claridad de concepto y eso tiene que estar en el nivel regional. Saber cuáles son sus necesidades porque si no hay claridad entonces te pierdes en toda la inmensidad de cosas que hay que hacer y para eso necesitas desarrollar capacidades.

No se puede depender de expertos que vienen de Lima y que luego se van y si quieres reclamarles o pedirles precisiones ya no los tienes ahí. Una opción clave es entonces capacitar, porque tú capacitas al local y se queda ahí. Una de las herramientas potentes de la descentralización es que te da presupuesto para ayudar a los sectores económicos productivos. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura nos ofrecía financiar planes de negocios para pequeños agricultores consorciados. Llamo al director regional de agricultura de mi gobierno y le digo, necesitamos armar planes de negocios (una posibilidad de financiamiento de plan de negocio), pero necesitamos hacerlos. El Director de Agricultura me dice Presidente ¿Cómo se hace un Plan de Negocios? y le digo si tú no sabes quién va a saber, tú eres el jefe. Él no sabía hacerlos y me señala que nunca he hecho un plan, y que está acostumbrado a la burocracia del Estado, a llenar formularios o preparar informes. Para resolver el problema contactamos a una universidad e instalamos un diplomado en la materia (plan de negocios) financiado en un 50% por el gobierno regional y un 50% por los interesados. Sacamos toda una promoción de expertos en diseño y ejecución de planes de negocios y, por tanto, teníamos los profesionales capaces de desarrollar los proyectos para el fondo del Ministerio de Agricultura. El primer año hicimos dos, el segundo año hicimos 40 planes de negocio. Lo mismo hemos hecho en educación para capacitación de docentes, todo en convenio con las universidades.

La dimensión política que trae aparejada la descentralización cambia el panorama político del país. Antes en el Perú había solamente 4 o 5 partidos que eran los que lideraban todas las elecciones y ahora la descentralización te permite tener partidos regionales para elegir. Llega un momento en que la fuerza que tenía el partido nacional comienza a diluirse y ese es un problema también, ya que es necesario contar con partidos nacionales fortalecidos. ¿Qué hacer? No hay una respuesta clara, no necesariamente es bueno tener movimientos regionales a lo largo y ancho del país y es evidente que se cambia el mapa político con la descentralización.

Por ello, quizás, vislumbrando ese escenario es que el Gobierno Nacional no quiere avanzar rápidamente en el proceso o no quiere tomar la decisión.

¿Cómo coordina el Intendente al delegado? Tiene que hacerlo, pero es fundamentalmente la voluntad del articulador, o sea quién tiene que hacerlo es la autoridad regional electa. Si quiere potenciar su rol tiene que aliarse con el gobierno nacional y si tiene representantes como son estos delegados de los ministerios tiene que comenzar y articular, pero también con los gobiernos locales. Entonces si no se concerta no se logra nada.

No interesa de qué partido político sea, pero tiene que haber ese esfuerzo y quién articula es el gobierno regional.

Finalmente, no se preocupen de que no están aquí las principales autoridades que tienen que ver, lo mismo ocurre en nuestro país. Yo he estado en cientos de reuniones citadas en Lima para una "reunión muy importante para ver el tema de desnutrición en el Perú", para "hacer una política, muy bien", llega e inaugura la Ministra de Salud y luego se retira diciendo "los dejo trabajando porque tengo una cosita muy importante que hacer". Están toditos los presidentes regionales pero la autoridad tiene que hacer algo más importante, entonces creo que es un mal común de que los que realmente toman las decisiones siempre tienen cosas más importantes que hacer, ¿no?

**Raúl Molina:** Como siempre sucede en estos casos las preguntas implicarían hacer dos exposiciones más. Voy a responder, aunque sea parcialmente, a todas sus inquietudes.

Los Consejeros Regionales no participan en la definición de los presupuestos. Ese es un drama que tiene que ver con parte del proceso de modernización en nuestros países. Se han fortalecido los sistemas presupuestarios y eso no está mal, pero uno de los costos que ha tenido esto ha sido estabilizar el calendario de formulación de presupuesto. El ciclo presupuestario se ha formalizado y tiene un proceso estructurado dentro del Ejecutivo y el Congreso Nacional con diferencias entre los países que ha debilitado el rol de los Consejos subnacionales no sólo a nivel regional sino local, con respecto al proceso de aprobación de toda la masa presupuestaria en el Congreso nacional, generalmente impulsada por los Ministerios de Hacienda.

Cuando yo fui funcionario municipal, mi Concejo Municipal aprobaba el presupuesto porque básicamente nuestros recursos eran rentas locales o recursos que ya estaban predeterminados por el nivel nacional y, consecuentemente ya sabíamos cuánto nos tocaba el año que viene. Hoy día, la estructura presupuestaria es mucho más compleja y hay diversos trasvases entre niveles y eso obliga, por lo menos en Perú, a que el Congreso de la República aprueba toda la masa presupuestaria, inclusive regional y local y, ese proceso empieza en abril de cada año para el presupuesto del año siguiente. Si bien formalmente, la Ley dice que el Consejo Regional y el Concejo Municipal aprueban el presupuesto hasta el 15 de diciembre del año precedente, ya está todo aprobado en el Congreso.

¿Cómo resolver esta situación? El Consejo tiene que involucrarse desde el comienzo del ciclo de discusión. Hay que involucrarse desde el arranque y el marco para eso es el planeamiento. Mientras más fuerte sea el planeamiento territorial, tanto a nivel regional como local, más participen los consejeros en tanto que representan las visiones existentes o la composición de la opinión pública en el territorio, más su voz en representación de los ciudadanos va a poder reflejarse en el presupuesto y eso me vincula con la pregunta sobre la dedicación parcial de los Consejeros Regionales.

Es inevitable en la mayor parte de los países, que los Consejeros Regionales y Municipales, financien su participación por medio de dietas y la política, con el perdón de ustedes, no es un cargo necesariamente rentado y, si sólo participamos en las sesiones plenarias y no en comisiones, nuestro trabajo no se va a poder hacer bien. Pero ese mismo problema lo tiene un Concejero Municipal alemán. Su trabajo político en el Congreso del Estado en su estructura federal lo hacía principalmente en las noches y nadie se lo pagaba, o sea lo que tenía como remuneración eran las dietas de las sesiones plenarias, así que yo lo les diría que hacer el trabajo político es un compromiso con tu sociedad y no necesariamente van a pagar cada minuto. En el Perú, la dieta es 2/3 del sueldo de la autoridad ejecutiva, o sea la dieta en 4 sesiones es equivalente a 2/3 de la remuneración del Presidente Regional o del Alcalde. Entonces, no es que sea una fortuna pero tampoco es tan poco. Es mucho mejor que antes, en su tiempo los Consejeros y los Regidores Municipales eran ad honorem hasta antes del 2002.

Frente a la pregunta sobre la descentralización como herramienta y cómo se logró que en el Perú se avanzara en la descentralización, mi respuesta es que es un tema general de teoría de políticas públicas. Tiene que haber un detonante. En el Perú fue el retorno a la democracia, saliendo del período fujimorista. Esto generó una demanda de democratización y de transparencia del Estado. La descentralización operó principalmente como una manera de contribuir a la democratización del Estado. Por eso, en el diseño institucional peruano, uno de los pilares de la descentralización fue fortalecer la participación ciudadana. En 2002, el Presidente Panigua durante el periodo de transición restituyó la Ley de Derecho de Participación Ciudadana que Fujimori había

recortado, donde estaba el referéndum para la revocatoria de autoridades, de iniciativa legislativa etc., y después la Ley de Descentralización amplió esa rendición de cuentas obligatorias, reforzó la revocatoria de autoridades, presupuesto participativo, planes de desarrollo concertado, consejo de coordinación local con representación de sociedad civil. Es decir, tuvimos una batería de instrumentos de participación ciudadana y el sueño de que la democracia participativa era la base de la democracia representativa.

Yo he sido participativo y creo en la participación ciudadana, pero primero no confundamos eso con otra cosa. Si tenemos una democracia representativa y elegimos representantes, hay que darles su espacio a los representantes. Entonces, el equilibrio entre la participación y la representación política es un equilibrio difícil de manejar. Hay muchas organizaciones de sociedad civil que quieren conquistar espacios y casi reemplazar a los decisores políticos y ese no es el juego. El juego es que la sociedad civil se organiza para expresar su voz, esa voz tiene que ser tomada en cuenta por los representantes, pero en definitiva los representantes y los que asumen responsabilidad por la cosa pública son los elegidos. Esa es la esencia de la democracia.

¿Cómo se construye el alineamiento intergubernamental? Este es un desafío. Lo primero que diría es que una de las condiciones es instalar la gestión por resultados como la característica transversal de la gestión del Estado. Si lo que hacen las entidades públicas no está expresado en resultados de servicio a los ciudadanos es muy difícil medir la contribución que hace cada nivel de gobierno a un resultado de cambio en la población.

Porque lo que sucede en descentralización en realidad es que el Estado se convierte en un Estado multinivel. Esto puede sonar medio abstracto, pero es absolutamente real. La mayor parte de funciones públicas requieren cooperación multinivel de dos o más niveles de gobierno que asumen roles complementarios y si no se produce la complementación entre éstos, el resultado es una ciudadanía que ve afectada sus servicios públicos, su bienestar ¿Cómo podemos cooperar y saber cuánto estamos contribuyendo? Fundamentalmente es a través de la medición, del monitoreo a la acción de los resultados.

Así, cuando hablamos de incentivos al desempeño necesitamos resultados de referencia contra los cuales asignar los incentivos. El mejor mecanismo de alineamiento es tener claro cómo estamos contribuyendo juntos a un resultado común y eso es todo un desafío. Se necesitan muchas herramientas, desde incorporar los resultados en el presupuesto, pero también en lo que se llama control interno, o sea control de gestión sobre lo que debe hacer cada organización pública para mejorar sus procesos. Todos los procesos de gestión tienen que alinearse a determinados resultados y eso es lo que yo denominaba antes la función de producción de los servicios públicos. Es otra lógica para gestionar la cosa pública.

Nosotros tenemos una herencia de gestión pública muy burocrática, muy formal, vinculada al legalismo y al cumplimiento del procedimiento por sí mismos, independientemente en qué desemboca y esto es una lógica que más bien lo que privilegia es lo que logramos y supedita el procedimiento al logro. Este modelo hay que construirlo porque es una cultura de gestión, trabajar con la lógica de proyectos o sea cada cosa que yo hago tiene un para qué. De esta forma, vamos a tener un Estado más claramente al servicio de la gente y esa es la base para la rendición de cuentas y aquí se articula la lógica de la participación ciudadana.

Martín (Vizcarra) lo sabe, ya que los presidentes regionales tienen que hacer dos sesiones por año y están obligados a que una sea fuera de la capital del departamento. Por lo general éstas son muy extensas sesiones de 3 o 4 horas en que se presentan 150 diapositivas con fotos de proyectos y se le cuenta a la gente lo realizado y en la que cada oficina regional trata de mostrar que hizo un montón de actividades pero a las preguntas ¿Qué lograste?, ¿Qué cambio lograste para la gente?, ¿Cuánto bajó la anemia?, ¿Cuánto mejoró la conectividad de

los mercados de los agricultores pobres o cuánto se formalizó la pequeña empresa urbana?, ¿Cuánto mejoró el ingreso las familias?. No hay respuestas o no son claras o los indicadores no son aún claros. Esa es la verdadera rendición de cuentas, es donde verbalmente le dices a la gente qué hiciste con el dinero y cómo cambió su vida con el dinero público.

El tema de voluntad política está vinculado a ciertos incentivos y dinámicas del poder. Como señalé, cuando el Presidente Toledo se dio cuenta que habían algunos programas sociales con un fuerte contingente de gente de su partido que pasaban a la gestión regional bajo la conducción de políticos de otros partidos, decidió ir más lentamente y eso hay que reconocerlo. En nuestro país todavía los que apoyan una candidatura creen que una vez que se gane el gobierno tienen que darle un empleo público, sobre todo por la precariedad del servicio civil.

El problema es que tenemos que aceptar que si queremos que los Estados latinoamericanos se modernicen efectivamente y eso significa Estados más al servicio de la gente. Vamos a tener que aceptar que parte de la democracia es que compartimos ese aparato público que es más complejo que en el siglo XIX y XX y que en su interior compartimos distintas racionalidades políticas y eso es democracia.

El ejercicio de la democracia la estamos ampliando, ya no es sólo el Congreso Nacional donde hay diversos partidos que resuelven sus desacuerdos negociando. Con la descentralización, este fenómeno se expande a múltiples escalas y, como nos señala Martín (Vizcarra), van a tener que aprender a negociar porque inevitablemente tienen que cooperar. Lo tienen que hacer porque sus recursos son interdependientes, sus responsabilidades son interdependientes y consecuentemente, ninguno puede resolver el total de la cuestión solo. Entonces, esa cooperación se resuelve con mecanismos democráticos, si es que realmente lo somos y los mecanismos democráticos son deliberar y negociar. El único requisito es que la negociación sea transparente, no debajo de la mesa, que esa es una práctica también muy latinoamericana.

Con respecto a la pregunta sobre la heterogeneidad entre gobiernos subnacionales diría que esto caracteriza a nuestros países. Lo decimos todos, chilenos, argentinos, colombianos, peruanos y brasileños. Hay herramientas que sirven. En el Perú estamos ensayando un modelo de clasificación de Municipalidades para diferenciarlas por categorías en función de determinados criterios. Nuestras 1.850 municipalidades son todos gobiernos locales, pero no hay forma de comparar lo que es la Municipalidad de Lima como institución y menos las municipalidades de nuestras comunas ricas de Lima con las municipalidades distritales de la frontera con Brasil, en el sur o en el norte o las fronteras con Colombia. En la primera, existen 6.000 o 7.000 funcionarios y en las segundas un Alcalde, sus 5 regidores y tal vez un Conserje. La misma distancia hay con sus diferencias de presupuesto que pueden ir de los S./500.000 soles a S./950 millones anuales.

Entonces, lo que estamos haciendo es clasificar para que desde las políticas nacionales se pueda diferenciar, pero también para que los políticos subnacionales puedan ocupar el espacio y relacionarse de una manera distinta con el Gobierno Nacional. A veces los presidentes regionales y alcaldes se quejan de que no les hacen caso. Sin embargo, como Martín (Vizcarra) señaló, él si tenía capacidad de interacción porque su lógica de diálogo intergubernamental era distinta, mucho más concreta, con objetivos mucho más claros, en lugar de ir a pedir 80 proyectos tenía 4 prioridades. Yo les digo el poder nadie te lo regala, el poder se conquista, entonces tú como provinciano ponle la agenda al Gobierno Nacional, porque es normal que el que otorga el poder en determinado momento va a tener tentación a retroceder. La descentralización no se regala, España no hizo la descentralización porque Madrid de repente se puso generoso, es porque la presión de la clase política catalana y vasca fue muy fuerte y, entonces, la viabilidad del tablero de conjunto hizo pensar a la clase política de Madrid que mejor convenía descentralizar.

Ahora, en este marco, algunos reclamaban la descentralización como instrumento político para expandir la participación política. Creo que en nuestras sociedades hoy día en el Siglo XXI, nuestros ciudadanos hoy día están más ocupados en su agenda personal lo que conduce a que la acción colectiva sea más difícil que hace 20 años. No le pidamos a los ciudadanos que nos reemplacen a nosotros como políticos. Los que estamos dispuestos a ser la conexión colectiva a través de la política tenemos que representar y dejemos a la gente que viva su vida, para eso hay políticos. La gente está haciendo su vida y la gente para eso nos elige, para que tratemos de representar lo mejor posible su voz porque, si no lo hacemos, ahí sí nos va a reclamar.

## PANEL 2: EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

### PRESENTACIÓN DEL PANELISTA

#### NÉSTOR URREA DUQUE

Primero, se analizará el contexto de la descentralización colombiana, especialmente la línea temporal que ha tenido este proceso. Luego, se pasará a las reformas al marco de la descentralización en Colombia y hablo de reformas porque nosotros tuvimos un proceso de descentralización inicial un poco aventurado desde el punto de vista de la teoría y de lo que la práctica recomienda hoy. En este sentido, Colombia ha sido un buen ejemplo para construir teoría precisamente por la forma en que no deben hacerse las cosas en un comienzo. Las reformas que implementamos fueron para apuntalar el proceso, para evitar los problemas que se estaban generando especialmente desde el tipo de vista fiscal. Finalmente, se presentarán los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas y los desafíos.

Bueno en cuanto al contexto, los antecedentes dan cuenta que Colombia fue un país centralizado durante cerca de 100 años de Constitución Republicana. Luego en los años 60s del siglo XX se sentaron las bases de lo que sería posteriormente el proceso de descentralización. Éstas se establecieron con una presencia desconcentrada en las regiones de entidades del gobierno central, sobre todo en temas de educación y de salud, básicamente atendiendo los dictados del gobierno central. Entre los años 83 y 90 se inició un proceso de descentralización fiscal, política y administrativa entregándole a las entidades territoriales una base tributaria propia, una elección popular de alcaldes que se inició en el año 88 para períodos de 3 años y, un inicio de transferencia efectiva de competencias en materias tales como construcciones escolares, de servicios domiciliarios, de empresas de servicios domiciliarios y de prestación de servicios a la comunidad.

Luego, tuvimos un período de descentralización acelerada, sin disciplina fiscal y sobre todo sin disciplina administrativa, se inició con la Constitución Política de 1991 generó un período de crecimiento acelerado de las competencias de las entidades subnacionales y tuvo una serie de consecuencias desde el punto de vista fiscal que coincidieron con la crisis económica del país. Esto creó condiciones de inestabilidad fiscal, que llevaron al país a reflexionar sobre la necesidad de adoptar instrumentos de responsabilidad fiscal en los 5 años siguientes para reencausar el proceso de descentralización. Me voy a concentrar entonces un poco en la etapa de la descentralización acelerada sin disciplina fiscal.

¿Cómo se incubó esta situación? La Constitución Política estableció la descentralización como un propósito de Estado para que no quedara sujeto a los vaivenes de las decisiones de los gobiernos. En los territorios había una fuerte ola de inconformismo, de reclamos sociales y se encontró que la descentralización podría ser un instrumento para entregar más democracia, responsabilidades y disminuir la presión política sobre el nivel central. Algunas de estas últimas eran intereses secesionistas que reclaman por un federalismo más agudo, sobre todo en la parte del Caribe colombiano. En el 1er artículo, la Constitución define a Colombia como un Estado unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Desde aquí se desencadenaron una serie de desarrollos legales, pero inclusive la propia Constitución se ocupó de legislar en detalle aspectos propios del proceso que fueron de alguna manera causa de problemas posteriores en el país. Les doy algunos ejemplos.

Este proceso tuvo como característica una rápida devolución de recursos fiscales, pero sin claridad en la asignación de competencia entre niveles de gobierno. La Constitución Política estableció que los recursos que el Gobierno Central debía transferir a los gobiernos subnacionales deberían crecer en 10 años, pasando de un 20% o 25% de los ingresos corrientes de la Nación en 1991, a un 45%. Es decir, la Constitución primero trazó la cancha de los recursos y dijo que en 10 años la Nación debía entregar recursos equivalentes a prácticamente el doble de los que se estaba entregando. Se delegó el desarrollo legal y reglamentario posterior para determinar para qué se iban a utilizar esos recursos. En la práctica, fue muy vaga en la asignación de competencias y estableció la obligación o la directriz de que debía expedirse una Ley de Ordenamiento Territorial, que tendría la función de establecer los principios de ordenación del territorio, de ocupación del espacio y la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Esto último, no se hizo con la rapidez deseada y las competencias se desarrollaron de manera desordenada y sin coordinación en leyes ordinarias. El impacto de esto lo seguimos viviendo hoy.

El otro aspecto es que hubo una excesiva dependencia de los gobiernos subnacionales en las transferencias del Gobierno Central y una débil generación de recursos propios. Si bien las entidades territoriales contaban ya con una base tributaria y con unos recursos propios, el rápido crecimiento de las transferencias generó problemas de esfuerzo y pereza fiscal. En muchas regiones, sobre todo por la facilidad con la que, en base a las transferencias, se podían comprometer gastos burocráticos sujetos a un débil control efectivo. Inclusive, las transferencias apalancaron recursos de endeudamiento. En esta última opción, algunos percibieron que se disponía de una fuente de financiación garantizada desde el punto de vista constitucional que permitía apalancar créditos y pagos para el sector financiero y diversos acreedores y proveedores.

Fue también una de las características de este período la ausencia de reglas y mecanismos de coordinación fiscal que aseguraran una sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales no tenían una regla fiscal para el gasto recurrente.

Me faltó mencionar como un segundo punto importante y es que la nueva Constitución estableció la elección popular de gobernadores, nuestro nivel intermedio, en el año 1992. Como observan, tuvimos una entrega de responsabilidades acelerada sobre todo en sectores como educación y salud, que se descentralizaron inclusive hasta el nivel local. Hoy consideramos que algunas de estas competencias no debieron descentralizarse y lo que hemos hecho en estos años es empezar a recoger parte de esas competencias. Sin embargo, en su momento esto condujo a que las entidades territoriales se endeudaran, por ejemplo, porque había ausencia de reglas y mecanismos.

El endeudamiento estaba permitido y no se establecían restricciones para endeudarse en gasto recurrente. La regla del endeudamiento vinculaba el servicio de la deuda con el ingreso corriente de la entidad, pero no necesariamente con el ahorro o la efectiva disponibilidad de recursos libres de afectación. Consecuentemente, para apalancar endeudamiento no había un mecanismo de evaluación del endeudamiento transparente y había mucha presión hacia el Gobierno Nacional y el Ministerio de Hacienda para autorizar endeudamiento cuando se superaban, incluso esos límites de una manera poco ortodoxa. Como imaginarán, tampoco teníamos instrumentos de evaluación y seguimiento que permitieran verificar la eficacia, la eficiencia y la calidad del gasto.

¿Qué hicimos? Al final de los 90s, claramente los ingresos tributarios mostraban un estancamiento o crecimiento muy débil y las transferencias prácticamente habían duplicado el ingreso propio de las entidades subnacionales. Por otro lado, el gasto de funcionamiento o administrativo de los territorios, versus los ingresos propios de base tributaria superaba por mucho el recurso disponible para ello en diversos departamentos y municipios. Tuvimos departamentos en los que el gasto recurrente era dos veces y media el ingreso disponible para financiarlo. El resultado fue un déficit fiscal subnacional creciente que amenazó con convertirse en explosivo y llegó a ser cerca del 0.8 % del PIB a mediados de la década y como contrapartida un endeudamiento subnacional también muy grande, que pasó de ser del 1% del PIB a 3% del PIB.

Fue entonces, cuando nos embarcamos en una serie de reformas de responsabilidad fiscal, comenzando primero con una reforma de regulación del endeudamiento. Adoptamos la regla de oro, que el endeudamiento sólo podía utilizarse para financiar infraestructura con una sola excepción que era el endeudamiento para financiar los costos de la formación y actualización de los catastros que son la base tributaria principal del nivel subnacional, como es el impuesto predial. Establecimos que las entidades territoriales no podían usar las transferencias en financiar gastos recurrentes, es decir, pago de docentes en educación y pago de médicos y enfermeras en salud, ni que tampoco podían utilizarse para apalancar su endeudamiento, salvo para infraestructura. Se reguló el tema de los créditos de corto plazo de liquidez de Tesorería, se restringió a 1/12 del presupuesto de la vigencia y se contempló que debía pagarse dentro de la misma, antes de que cerrara la vigencia con recursos distintos del crédito.

Más adelante se regló la calificación de riesgo para las entidades grandes. En Colombia, los departamentos y municipios fueron categorizados por su capacidad fiscal, de acuerdo a la capacidad de disponer de recursos propios. Se estableció que aquellas entidades de mayor categoría, así como el sector descentralizado subnacional tenían que contar con una calificación de riesgo, independiente de calificadoras de riesgos reconocidas en el país para evaluar los nuevos créditos que fueran a conseguir y, se establecieron unas figuras llamadas Programas de Desempeño con dos indicadores. Un indicador de saldo de la deuda a ingreso corriente, que no debía superar el 80% y; uno de intereses de la deuda a ahorro operacional de la entidad territorial, que no debía superar el 40%, siempre que la operación del nuevo crédito incluidos los créditos anteriores estuvieran por debajo de esos límites. Si se operaba dentro de estos límites, la entidad era autónoma para endeudarse.

En este sentido, no se requería de un “permiso” del Ministerio de Hacienda, sino que simplemente debían cumplir con una función administrativa de registro del crédito una vez contratado para efectos de control estadístico y de seguimiento de la deuda a nivel nacional. Pero si la deuda supera ese nivel, esta Ley es conocida como “Ley de los Semáforos”, la entidad está en semáforo rojo. Esto no quería decir que no se puede endeudar, pero que para endeudarse tiene que hacer un procedimiento con el Ministerio de Hacienda. La entidad tiene que convenir con la entidad prestamista un Plan de Desempeño, estableciendo unos compromisos para lograr otra vez ponerse en la senda del semáforo verde y ese compromiso tiene que contar con una conformidad del Ministerio de Hacienda. Conformidad que no significa que el Ministerio de Hacienda se hace responsable si las cosas salen mal o no se cumple con el Plan de Desempeño, sino simplemente revisión de la consistencia de los compromisos con esa línea de desempeño.

Se colocó otra regla fiscal asociada al límite del gasto. Bajo esta regla, se clasificó a las entidades por categorías de acuerdo a la población y los recursos propios que disponían y establecieron 7 categorías de municipios y 5 categorías de departamentos: el límite es el gasto de funcionamiento en proporción de los ingresos corrientes. Si la entidad está en categoría especial, el límite máximo que puede gastar en el gasto recurrente es del 50% y aquí no incluimos los intereses de la deuda. Por ejemplo, si la entidad es de categoría 1ra o 2da se va aumentando el límite del gasto al punto que las menores categorías 5ta y 6ta son municipios de menos de 20.000 habitantes, pero con ingresos propios muy bajos en los que el 80% puede gastarse en gastos administrativos. Inclusive aquí, el 20% adicional puede cubrir los gastos asociados al mantenimiento del legislativo local y lo propio sucede con los departamentos de categorías homólogas.

Estas categorías están asociadas con varias funciones, tales como: a) el monto del presupuesto, el período y extensión de las sesiones de ciertos Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales pueden ser mayores; b) las remuneraciones de alcaldes y concejales también varían por categoría; c) dispongan de contralorías propias los municipios y departamentos que tienen más habitantes. Por ejemplo, sólo los municipios de categoría 2da en adelante y que tengan más de 100.000 habitantes tienen Contraloría en Colombia. Esto implicó eliminar cerca de 400 contralorías subnacionales con todo el componente de gastos que tenían.

También se introdujeron instrumentos de planeación financiera, transparencia y rendición de cuentas, lo que llamamos la Ley de Responsabilidad Fiscal, que vinculó la planeación del desarrollo a la planeación financiera de mediano y largo plazo. Se estableció un marco fiscal de mediano plazo, como un instrumento de referencia y de prospectiva financiera, para fijar las posibilidades de inversión de las entidades y poder hacer un ejercicio de planeación mucho más aterrizado para financiar proyectos y programas.

Asimismo, el país se dotó de una herramienta correctiva muy importante como consecuencia de este proceso de descentralización tan acelerado y del desorden que se introdujo produciendo falta de flexibilidad y los déficits tan grandes que mencioné. Nosotros establecimos un régimen de insolvencia para gobiernos subnacionales y lo extendimos para todo el sector estatal. Aceptamos que los gobiernos sí podían en la práctica quebrar, pero que políticamente era imposible generar fusiones o eliminar, por ejemplo, un municipio o departamento. En este contexto, lo que configuramos es una suerte de concordato para que la entidad vuelva y restablezca su capacidad, pero en un proceso de negociación, de acreencias, de acreedores. El mensaje claro aquí fue que el Gobierno Nacional no iría al rescate de los gobiernos subnacionales. Se entregaron unas normas de responsabilidad fiscal, pero si éstas no se cumplían el gobierno disponía de un instrumento para permitir que se renegociara la deuda con la ayuda nuestra pero, asumiendo esencialmente la entidad subnacional los costos.

En términos concretos, el gobierno subnacional debe asumir compromisos de ajustes de gastos, de mejora de ingresos, de organización administrativa. Por su lado, los bancos y los otros proveedores tienen que hacer quitas de capital porque tienen que extender los plazos para el repago.

Hicimos una reforma en las transferencias, básicamente con dos componentes que permitieron desligar las transferencias a los gobiernos subnacionales de los ingresos corrientes de la Nación, con lo cual logramos dos efectos positivos. El primer efecto, era que el comportamiento pro cíclico que tenían las transferencias empezó a controlarse porque hasta aquí cada peso adicional que recaudaba el gobierno nacional, se convertía en el nivel subnacional en medio peso de gasto adicional. Así, se desligó el comportamiento de las transferencias del comportamiento del ciclo y se congeló en pesos constantes de un año.

Asimismo, se estableció una regla de crecimiento atada al crecimiento del PIB. Cuando el crecimiento del PIB era mayor al 4%, ese plus se compartía con los territorios en transferencias generando mayor estabilidad y predictibilidad a las transferencias facilitando, simultáneamente, la posibilidad de los gobiernos subnacionales de planificar de mejor manera sus gastos y sus planes de desarrollo. Paralelamente, se creó un mecanismo de un monitoreo y control, en coordinación del Ministerio de Hacienda y ministerios sectoriales como Educación, Salud y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el seguimiento de los recursos que se transferían a los territorios. Estamos hablando de cerca de 5% del PIB.

¿Cómo funciona el mecanismo? La DNP y los ministerios sectoriales monitorean una serie de indicadores que califican si la competencia puede estar en riesgo por desvío de recursos, por el no cumplimiento de aplicaciones a los usos, por problemas que se manifiestan en incrementos de morbilidad, de mortalidad, etc. En caso de problemas, se activa una medida de seguimiento que coordina el Ministerio de Hacienda que se traslada a los territorios para realizar auditorías sobre todos los procesos y los resultados que pueden derivar en medidas de intervención en la competencia de la entidad territorial.

Estas medidas están escalonadas. La primera medida es lo que se llama planes de mejoramiento o planes de desempeño. Es una medida voluntaria que la entidad territorial propone, los ministerios nacionales la aceptan, ayudan a perfilar y luego le hacen el seguimiento. Otra medida, ya de carácter correctivo, es la suspensión del giro de recursos que va, por ejemplo, para alimentación escolar y el giro directo al prestador. En otras palabras, se le quita el manejo del dinero a la entidad territorial y lo asume directamente el ministerio, hasta que la entidad recupera la capacidad de ejecutarla. La última y más extrema, es la intervención de la competencia que, en la práctica, es aplicar el principio de subsidiaridad, asignándole la competencia al nivel de gobierno que esté en capacidad de prestarla. Eso se hace con una temporalidad definida y con un objetivo que es dotar de capacidades a las entidades. Aquí, se le brinda un plazo prudencial que puede ser hasta 5 años para que la entidad adopte los correctivos y se prepare para asumir nuevamente la competencia. Mientras tanto, ésta la maneja el nivel nacional.

En 8 años de implementación de este mecanismo hemos intervenido la competencia de educación en dos departamentos y la de salud en otros dos. Como se observa, no es que sea muy común porque además, la intervención de la competencia tiene un proceso riguroso. Tiene que ser aprobado por el Consejo de Ministros y, usualmente, el proceso se inicia con las medidas preventivas tratando que en este nivel se solucione el problema, particularmente en sectores críticos como son educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

La reforma de las regalías fue otra medida muy importante ya que estaban muy mal distribuidas, que se dirigían sobre todo a los territorios donde se explotaba el recurso y no se distribuía equitativamente en otras áreas del país. La reforma reconoció que las regalías son de los territorios en su totalidad y que obviamente deben ir como una transferencia directa a aquellas entidades donde se explota el recurso. Hoy en un esquema más distributivo que opera como un fondo de desarrollo regional concursable, en el que las entidades tienen preasignados cupos, pero para poder hacerlos efectivos tienen que presentar un proyecto que es evaluado en un enfoque triangular por el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental y el Gobierno Municipal, cuando se trata de proyectos de impacto regional y con dos de los tres votos se aprueba el proyecto. Inicialmente, el gobierno nacional tenía un poder de veto, pero la Corte Constitucional, por la presión de los territorios, terminó imponiendo que, si los recursos son de los territorios, la Nación no puede llegar hasta el punto de vetar sus

decisiones. Ahora el Gobierno Nacional puede ayudar a fundamentarlos técnicamente pero finalmente, si la decisión subnacional es aprobar el proyecto, se aprueba. Este es un mecanismo bastante revolucionario para mejorar la calidad de la inversión.

Otro problema que se enfrentó fue el pasivo pensional en los territorios, que se acrecentó en este período y dio lugar a tener un pasivo pensional estimado en 30 mil millones de dólares en el nivel subnacional. Aquí se dispuso que una parte de los ingresos corrientes de departamentos y municipalidades tenían que aplicarse a ahorrar en sus cuentas del pasivo pensional, siendo complementados por la Nación que ponía también una parte de los recursos.

En síntesis, con estas medidas buscamos sanear las entidades territoriales en crisis y evitar que otras entidades entraran en ésta, fortalecer los ingresos, racionalizar gastos y definir un marco fiscal de mediano plazo para conducirnos a una senda de sostenibilidad fiscal. En este sentido, el gasto corriente del gobierno subnacional se redujo del 2.6% del PIB al 1.6% del PIB, la inversión social expresada en el gasto recurrente de sectores como salud y educación aumentó de 4 a 4.2% pero la formación bruta de capital fijo, la inversión y de infraestructura prácticamente se triplicó en 12 años. Desde hace 10 años tenemos una situación de equilibrio fiscal.

Las lecciones y desafíos de nuestra experiencia son claros. Los procesos de descentralización no son lineales, uniformes y tampoco tienen un ritmo definido. Lo que si es cierto es que están sometidos a diversos condicionantes estructurales básicos.

- La descentralización es realmente una herramienta, no un fin en sí mismo. El proceso debe ayudar a solucionar los problemas sociales y de desarrollo de un país y creo que efectivamente puede existir un dilema entre la descentralización y la eficiencia. Claramente, no es cierto que la descentralización por sí misma genere mayor eficiencia si no se cuenta con requisitos como los que me voy a permitir generalizar. Hay diversos ejemplos.
- Si no se cuenta con una asignación clara de competencias de gasto y con una secuencia, proceso gradual que reconozca las asimetrías, económicas, sociales y políticas, pero también capacidades que hay en los territorios la descentralización tendrá problemas. Con asignación clara de competencias de gasto e instrumentos complementarios, un sistema de transferencias intergubernamentales sencillo en criterios de asignación y flexible el proceso se convierte en más factible. Por el contrario, nuestro sistema de transferencias fue muy complejo, con fórmulas muy rígidas, con destinaciones en demasiados cajones muy detallistas y eso desestimuló la iniciativa propia de los gobiernos subnacionales.
- Con respecto a la gradualidad, debimos desarrollar la descentralización en dos etapas, una con competencias provisionales, como las que estamos ensayando desde hace unos 3 años con la figura de los Contratos Plan. Estos son en la práctica un consenso, un instrumento que negocian las regiones con el Gobierno Central para adelantar una serie de competencias y el Gobierno Central entrega la competencia y el recurso y, en la medida en que esas competencias se van asentando, pueden convertirse en competencias definitivas.

- En el tema de promover la participación ciudadana y el control social en el ciclo de inversión, tenemos las Auditorías Visibles Ciudadanas, que están trabajando la fase de audiencias públicas para la etapa de adjudicación de los contratos, mostrando mejoras en el proceso y la idea es llevarlo a las otras como la ejecución y el seguimiento de la inversión.
- Establecer reglas e incentivos que promueven la responsabilidad, como la regla del no rescate, normas claras con sanciones disciplinarias o sanciones “reputacionales” implican no apoyo financiero o para apalancar proyectos a entidades regionales que persistan en comportamientos que se alejen de la norma.
- En el tema de la correspondencia fiscal, nosotros creemos que es importante que las entidades subnacionales tengan fuentes de ingreso propias y que puedan operar decisiones en materia tributaria. Si bien el Congreso Nacional define los elementos sustantivos del impuesto, ellos pueden administrar sus impuestos; determinar las fechas y las formas de pago; las deducciones; la forma de recaudo; las tarifas, particularmente en el nivel local. Es importantísimo fortalecer la capacidad de gestión. Como hemos visto aquí, la heterogeneidad de capacidades hace que haya que desarrollar instrumentos de fortalecimiento institucional asimétricos, incorporar a las universidades a ensayar procesos de adopción conjunta de competencias y establecer, por ejemplo, transferencias vinculadas al desempeño.
- El tema de la descentralización y la equidad es otro tema. Es bueno reconocer que la descentralización puede exacerbar los problemas de inequidad interregional porque precisamente esa heterogeneidad, esa diversidad de capacidad hace que las aproveche el que se encuentra en mejor posición y eso puede alejarlo más del promedio. El Gobierno Central no puede abandonar por la descentralización su política redistributiva.
- En cuanto a autonomía y disciplina fiscal también aquí hay una atención a los objetivos. Yo diría que hay que dar tanta autonomía como sea posible y tanto control como sea necesario, no hay que tenerle miedo a que el Gobierno Central pueda intervenir las competencias. En Colombia hemos encontrado que eso puede ser necesario e inclusive en países de corte federal como Canadá y en Estados Unidos de América, hay casos de intervención en los gobiernos estatales de sectores como educación o salud.

## **PRESENTACIÓN DE COMENTARISTA**

### **MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ**

Nosotros somos un centro latinoamericano con presencia en los 3 países que se presentan y conocemos algo de las experiencias que se analizan hoy. Siento que en Chile acudimos muy poco a la experiencia comparada y a los aprendizajes que hay en otros países de la región. Perú y Colombia han recorrido un derrotero importante, han tenido una serie de dificultades similares a las que nosotros vamos derecho a tener si seguimos como vamos y no miramos lo que pasa a nuestro alrededor. Sin embargo, creo que hay otra cosa que a mi juicio es clave y es que aquí estamos mirando sólo experiencias de estados unitarios, que es un clásico argumento que utilizamos en Chile, al señalar que experiencias comparadas de estados federales o autonómicos que no cumplen nuestras condiciones de base, al analizar casos de procesos de descentralización. Aquí, no hay ningún caso de un Estado distinto al nuestro en términos de su base política administrativa ni respecto del tipo de resultado, que en teoría, nosotros quisiéramos obtener de este proceso.

¿Qué es lo que nos muestran estas experiencias? Voy aprovechar para referirme también al caso del Perú ya que hay bastantes cosas comunes de las lecciones que ellos mismos plantean. Lo primero a señalar es que creo que estamos a todas luces atrasados en materia de descentralización, particularmente en materias de descentralización política y descentralización fiscal. No elegimos a las autoridades regionales de manera democrática ni, a diferencia de otros casos de la región, combinamos transferencias con ingresos propios en los gobiernos regionales y municipales. Yo no conozco ningún otro caso aparte del chileno donde tratemos las transferencias como ingresos propios. Así está puesto en la Ley de Gobiernos Regionales y lo discuten así funcionarios no sólo de los Ministerios de Hacienda sino también de la SUBDERE. Es decir, en teoría son de libre disposición de los gobiernos regionales, pero son transferencias. Nuestro Fondo Nacional de Desarrollo Regional no es ingreso propio sino transferencia del Estado Central en cualquier teoría de descentralización fiscal pero, nosotros lo tratamos como ingresos propios y definimos en el fondo como ganancia del proceso de descentralización incrementar su monto. Creo que este es un punto importante en términos de esta constatación inicial de cuan atrasados estamos.

¿Por qué lo estamos? Creo que hay una evidente falta de voluntad de todas las partes y estoy pensando de verdad en el Ejecutivo, en el Parlamento, en los sectores empresariales, pero probablemente también en los actores regionales, aunque hay más que notables excepciones. Existe más de algún gobierno regional que hoy día uno va y le comenta de los avances que se están pensando y responden que prefieren seguir como se encuentran hoy. Probablemente, hace falta más visión regional, más masa crítica y demanda regional. Vimos en los casos nacionales que buena parte de esos avances se explican también por solicitud de transferencia de competencias, de atribuciones de parte de los gobiernos regionales o municipales y acá articuladamente ese tipo de solicitudes no existen. Hay movimientos regionalistas, hay demandas de la Asociación de Consejeros Regionales, de las Asociaciones de Alcaldes, pero un movimiento articulado de demanda social, institucional como una masa crítica que requiera mayores niveles de autonomía no se ve. Por ello creo, que es un punto relevante la pregunta previa de Heinrich von Baer sobre ¿Cuáles son los gatillantes claves del proceso de descentralización?

No es la sola voluntad política de la máxima autoridad. Entonces, se requiere la voluntad de un conjunto de personas que confiamos y creemos en la descentralización, que somos los mismos que nos vemos la cara regularmente, pero que en el fondo no hemos sido capaces de convencer a los que no creen o generar otro tipo de consenso en otro tipo de lugares. No sé si tengo la respuesta de cuál es el gatillante, pero creo que es una buena cosa que nos muestran las experiencias que acabamos de ver, basta de mirarnos el ombligo y de creer que lo hacemos muy bien. Existe una convicción muy instalada que el modelo en Chile funciona, que los equilibrios macro también, que hemos superado importantes niveles de pobreza, que en términos generales Chile funciona bien y, sin embargo, en el fondo no vemos algunas cosas que a mi juicio son cada día más evidentes. Primero, el tema de la desigualdad. En RIMISP hemos realizado un estudio que muestra cerca de un cuarto de la desigualdad del ingreso en el país se explica por la desigualdad territorial, además de otros factores tales como género y la etnia.

No vemos probablemente que estamos a punto de topar techo en términos de nuestras posibilidades de crecimiento, de productividad si hay cosas que no se modifican. Estudios de la OCDE revelan que en las curvas de crecimiento de los países hay un momento próximo al nivel per cápita que tiene Chile hoy donde las posibilidades de seguir creciendo se reducen sensiblemente si no se revierten ciertos niveles de concentración.

Por ello, celebro la presentación que acabamos de escuchar y la serie de argumentos expuestos que nos indican que es perfectamente posible avanzar en descentralización sin romper ninguno de los equilibrios y ganancias del proceso chileno. Colombia aprende del error del período este 1991-96 y Chile puede aprovechar de estas otras experiencias nacionales y avanzar en una fase de ensayo y error de mejor forma. Creo que uno de los gatilladores posibles en el corto plazo puede ser la situación de crisis política en que se encuentra el país, la deslegitimización de la elite política respecto de la ciudadanía que puede generar un espacio para levantar una agenda de esta naturaleza. Esta agenda puede no estar directamente centrada en una demanda regionalista o de descentralización, pero sí puede generar las condiciones para reconstituir esas confianzas.

Un segundo tema, es recalcar el tipo de lecciones que a mi juicio uno puede extraer de lo que hemos escuchado de los colegas de Colombia y de Perú para el proceso que tenemos hoy en curso en Chile. Un asunto importante que nos hace notar el colega de Perú es la importancia de los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado y qué le corresponde a cada quien realizar. Tengo la sensación de que esa es una discusión que todavía como país no terminamos de resolver. La Comisión Asesora Presidencial hizo un avance importante pero no del todo claro y, al interior del Ejecutivo, no está tampoco nada claro. Por ello, creo que vamos avanzando dando palos de ciego en el fondo porque tomamos decisiones sobre un Proyecto de Ley hoy en trámite que transferirá competencias, pero, como no están claros cuáles son los criterios de distribución de competencias. En suma, no sabemos qué se quiere transferir porque no sabemos qué queremos que haga el nivel central, qué queremos que haga el nivel regional y qué hagan los municipios o, no todos los actores estamos de acuerdo.

Sé que todos comparten la idea, pero yo creo que a el nivel regional debe hacerse cargo básicamente de los temas de articular los procesos de desarrollo económico territorial, mientras que el nivel local debería hacerse cargo más bien de la provisión de servicios, por ejemplo de servicio sociales, pero no exclusivamente. Por ello, cuando la Comisión Asesora Presidencial, de cual yo también formé parte, discutía la posibilidad de transferir competencias a los gobiernos regionales en temas de educación, por ejemplo, yo era de la idea de no hacerlo. La Comisión definió 4 ámbitos de servicios a transferir, fomento productivo, infraestructura de transporte, desarrollo social y un cuarto que es educación. Yo con los tres primeros no tengo ninguna duda, con educación sí porque creo que ahí el nivel local tiene que hacerse cargo. Como decía el colega de Perú, no es la idea que los ministerios y los servicios públicos nacionales dupliquen todo lo que van a hacer los nuevos gobiernos regionales o, queremos más bien que se dediquen a fiscalizar a supervisar, a generar normas y un diseño más estratégico y que dejen de ejecutar y duplicar la acción en el territorio. Entonces ¿Cómo cumplimos con los objetivos y las metas país? y ¿Cómo compensamos diferencias territoriales si deja de ejecutar el nivel central? Todas son preguntas legítimas para las cuales no tenemos respuesta hoy. No tenemos respuestas en los Proyectos de Ley en trámite. Cada quien tiene las suyas y qué decir de los no descentralizadores que tendrán otras que son parte del puzle del acuerdo que requerimos. Como decían los colegas de Perú y de Colombia, ellos también partieron sin estas definiciones y pagaron los costos de tener que hacerlas en el camino.

Creo que estamos perfectamente en condiciones de tomar definiciones previas sobre este marco general de roles y funciones y, además, de no equivocarnos haciendo las cosas de manera gradual, progresiva, a veces avanzando mucho y de repente en otros momentos menos por voluntad política o por lo que sea. Sabremos que estamos avanzando porque tenemos claro el lugar de llegada, cuál es el modelo de Estado final y qué atribuciones va a tener en el escenario de llegada cada nivel de gobierno. En otras palabras, conocemos el

derrotero que vamos a recorrer. Por otro lado, a mi juicio, es una lección clave en las experiencias que hemos escuchado que una devolución muy rápida de recursos, sin claridad en la asignación de competencias, es fatal.

En nuestro caso, lo estamos haciendo al revés, estamos avanzando en la transferencia de competencia sin decisiones sobre recursos. No debiésemos estar tramitando el Proyecto de Ley Transferencia de Competencias sin haber definido conjuntamente los temas financieros.

Como bien planteaba en una intervención anterior el colega que es Consejero Regional ¿Corresponde que los Consejeros Regionales aprueben marco presupuestario o aprueben proyecto a proyecto? Bueno, es que depende cuáles sean las nuevas atribuciones del Consejo Regional, en función de los recursos porque la discusión entre el marco presupuestario y proyecto a proyecto está vinculada a lo que decidan los gobiernos regionales. Me imagino que cuando el SENCE o INDAP sean de potestad regional, los consejeros tendrán que definir también sobre otras cosas, o van a seguir eligiendo sólo sobre el FNDR y el resto será de responsabilidad exclusiva del Intendente. De nuevo un montón de preguntas que no tienen respuesta hoy. Entonces, tramitamos una Ley que transfiere competencias, pero no tenemos idea de qué vamos hacer en términos fiscales. ¿Vamos a tener las mismas transferencias que tenemos hoy? ¿Quién financiará los servicios que se van a traspasar? Los va a seguir financiando el nivel central o le vamos a traspasar toda la plata y cómo. ¿Qué pasa con la generación de ingresos propios? De nuevo, no tenemos ninguna definición al respecto, o tenemos conversaciones y avances, pero tenemos un proyecto que resuelve.

El proceso de descentralización en Colombia empieza con la Constitución del 1991, en Bolivia es similar, o sea, hay un reflejo en la Constitución importante de los acuerdos de descentralización. Nosotros parchamos nuestra Constitución en función de los ajustes que vamos haciendo en descentralización y si uno mira la conversación sobre la nueva Constitución en la que está el país hoy, la descentralización no es un tema en esa conversación. Por un lado, está la descentralización y los ajustes que hagamos y por otro la nueva Constitución que parece ser otra cosa que resolverá otro tipo de problemas, pero no el problema de cómo el Estado se organiza para proveer servicios a sus ciudadanos. Por ello, me parece bien tirado de las mechas, pero ahí hay un tema que éste acuerdo estratégico debiera sin duda hacer y que en la Constitución de Colombia se plasma en el Artículo 1.

Otra lección relevante es el fortalecimiento de las capacidades y de sistemas de información en todos los niveles, no sólo en los niveles subnacionales. Nosotros estamos acostumbrados en Chile a decir que no podemos avanzar más porque los gobiernos regionales no tienen capacidad suficiente, que los equipos en regiones son más malos, como lo señalan los colegas peruanos, comparando Lima y los departamentos. Sin duda, falta fortalecer capacidades en la medida en que estemos disponibles a un proceso gradual y heterogéneo, donde no todas las regiones tengan que hacerse cargo de todas las atribuciones al mismo tiempo. Esto no necesariamente es tan crítico porque podemos ir avanzando en las regiones que están más preparadas. En esta misma lógica hace falta revisar qué hace un Ministerio de Vivienda, que deja de ejecutar y ahora qué tendría que definir, fiscalizar supervisar o continuar ejecutando. Probablemente, también tenga que repensarse en términos de los recursos humanos y el tipo de funciones que deben cumplir. Entonces, creo que de ambos lados hay una conversación pendiente respecto de generar capacidades para esta nueva forma de proveer servicios a través de un modelo descentralizado.

Una lección también importante es la contribución de la descentralización a la equidad. Aquí nuevamente tenemos un pendiente importante en Chile y otros países en cerrar brechas regionales importantes para asegurar un proceso de desarrollo más equitativo, sin dejar de reconocer la heterogeneidad, la diversidad y la legitimidad de proyectos regionales autónomos. Comparto la idea que la descentralización por sí misma no resuelve, no cierra brechas, más bien al contrario puede acrecentarlas, no solamente por criterios de distribución de ingresos diferenciales, sino también por las capacidades de gestión diferenciadas de los gobiernos regionales y las autoridades electas.

Es posible que tengamos una región de Atacama próspera y una región de la Araucanía en la quiebra, porque las actividades económicas en los territorios son distintas, porque el potencial de crecimiento que tienen es distinto, porque el tipo de recursos naturales que se trae son distintos, porque las capacidades humanas son distintas, etc. Por ello, es importante combinar lo que aquí se llamaban transferencias igualadoras, condicionadas y no condicionadas. En este sentido, en rigor el Estado Central tiene un conjunto de responsabilidades básicas y mientras más descentralización, más fundamental es a mi juicio la responsabilidad del Estado Central, en términos de generar mecanismos de compensación y equilibrio territorial. Yo comparto con el Subsecretario que el tema de los equilibrios territoriales es un compromiso político respecto al proceso de descentralización. Sin duda requiere un acuerdo técnico con respecto al tipo de transferencias y mecanismos que hay que generar pero, a mi juicio, está también pendiente.

## PREGUNTAS Y COMENTARIOS DE ASISTENTES

**Santiago Correa** (de Espacio Público): Quisiera preguntarle al Sr. Urrea porque me interesa mucho la economía política que hay detrás del régimen de insolvencia que usted mencionó. Entendí que había un compromiso a todas luces de no ser prestamista de última instancia, de no ser el que socorre a los gobiernos subnacionales, pero quería preguntarle si se han visto en la encrucijada de hacerlo o no. Si es que no se ha hecho ¿Cuánto cree usted que se puede respetar ese compromiso? ¿Qué riesgo tiene respetarlo y el riesgo moral que hay detrás de ese arreglo?

**Natalia Piergentili**: Estoy en la trinchera más compleja de este seminario, porque soy la Jefa de División de Desarrollo Regional de la SUBDERE. Mi pregunta es para María Ignacia Fernández, con la que comparto en términos personales algunos de sus puntos de vista. Me gustaría saber en función de los baches que tienen los Proyectos de Ley. ¿Qué crees tú que puede pasar si no tenemos esta conversación como Estado y sociedad, con respecto al tipo de descentralización que queremos y para qué la queremos, ¿Cómo crees tú que va a terminar este proceso si sigue su actual curso?

**Fernando Verdugo**: Soy Presidente del CORE de la Región de O'Higgins, aquí al lado de la Región Metropolitana. Tengo dos preguntas que tienen que ver con el caso colombiano. Ustedes en los 90s avanzan hacia la descentralización mientras tenían guerra interna con las FARC, una con el narcotráfico y una crisis económica, mientras nosotros en Chile colocamos como excusa para no hacer nada que el dólar está bajo. Ustedes vivieron dos procesos súper críticos y me interesa saber ¿Cómo los afrontaron y cómo lograron avanzar en el proceso de descentralización en estas circunstancias políticas y económicas?

## RESPUESTAS DE PANELISTAS

**Néstor Urrea:** El mecanismo de insolvencia en Colombia está arreglado en una Ley 550 del año 1999 y, efectivamente, ésta es una herramienta de última instancia a la que recurren de manera voluntaria entre comillas, ya que las circunstancias obligan a los gobiernos subnacionales y otras entidades públicas como empresas descentralizadas. Contamos con este instrumento que ha sido efectivo y al que en sus 15 años han acudido 106 entidades territoriales que representan entre 10% y el 15% de las mismas. De este número han ingresado 16 departamentos y 10 municipios capitales de departamentos que, desde el punto de vista administrativo, son de los más importantes. Hoy tenemos 40 entidades todavía en ese proceso de los cuales 6 son departamentos y el resto municipios. Es, por lo tanto, un proceso muy exitoso que ha estructurado procesos de negociación de pasivos y reformas administrativas que en promedio han tenido horizontes de amortización de 10 a 15 años. Es un proceso en que el Ministerio de Hacienda evalúa requisitos que son muy exigentes, desde el punto de vista de cuantificación de los pasivos, de actualización de la contabilidad, de estructurar una propuesta de pago ordenada. Asimismo, asigna prelación de pago empezando con obligaciones laborales y de seguridad social de empleados, siguiendo por entidades de seguridad social, en tercer lugar, los acreedores financieros, los bancos y en cuarto lugar el resto de proveedores de las entidades.

Durante este proceso, el Ministerio de Hacienda ayuda a organizar la propuesta, a hacerla más creíble y viable de ejecutar, pero la propuesta sale de la entidad territorial que, luego, votan los acreedores conformados por representantes de sus grupos de acreedores. De aquí en adelante, se establecen los mecanismos de garantía, una fiducia, se organiza un comité de vigilancia, etc. El Ministerio de Hacienda cumple las funciones de promotor, acompañando el proceso y actuamos con voz, pero sin voto. Hasta la fecha ha sido un mecanismo efectivo porque en realidad ha desactivado la posibilidad del rescate y, en algunos casos ha habido bancos que han tenido que hacer una quita de capital muy importante u otros proveedores hacen quita de capital salvo los laborales, que constitucionalmente están prohibidas. Hay ejemplos, como Barranquilla, uno de los municipios más grandes del país que en 10 años ha logrado tener un proceso muy exitoso y hoy es una ciudad ejemplo, con mejores indicadores de inversión, mejores indicadores sociales y con la mejor calidad de servicios sociales. Consecuentemente, creo que hemos podido controlar ese riesgo moral.

El otro tema es una pregunta muy difícil para mí. Yo creo que, en parte, la descentralización nuestra fue una respuesta precisamente a la problemática de la guerra. Una de las preocupaciones mayores era que gobernaciones y alcaldías, particularmente estas últimas en regiones apartadas del país, fueron cooptadas por los movimientos ilegales como el paramilitarismo o por la insurgencia guerrillera.

**María Ignacia Fernández:** Frente a la pregunta sobre cómo vamos a terminar. Yo creo dos cosas que son a mi juicio las más críticas en este minuto. Por un lado, si elegimos Intendente sin hacer más cambios, se abre un espacio de demagogia y de imposibilidad de cumplir promesas gigantesco, porque vamos a tener candidatos haciendo campañas, prometiendo cosas que no van a poder hacer, porque no van a tener ni los recursos ni las atribuciones para hacerlas. Esto generará presión en el centro por las promesas incumplidas y puede dar lugar al peor de los mundos.

En materia de descentralización administrativa, de transferencia de competencias, lo que veo que va a ocurrir es que, en el mejor de los casos, vamos a transferir algunas atribuciones o servicios a algunas regiones o a todas, pero sin haber generado capacidades y sin evaluar si efectivamente esas regiones son las más aptas para recibir esas competencias. Por lo tanto, es posible que lo que vaya a ocurrir es que la descentralización

será un proceso frustrado y que será una señal importante para decir: “mire, acuérdesse lo que pasó esa vez que tratamos de transferirle tal competencia a tal región”. Tenemos que ir acreditando condiciones mínimas para efectos de hacerse cargo de esas transferencias y que haya un tiempo todavía mientras se tramita la Ley para ir generando las condiciones y las capacidades. Celebro que se haya definido finalmente no hacer todo el país al mismo, probando determinados temas en determinadas regiones.

## **PANEL 3: EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR**

### **PRESENTACIÓN DEL PANELISTA**

#### **GUSTAVO BEDÓN**

Creo que el proceso de descentralización del Ecuador tiene que entenderse en el marco de un proceso mayor, que es el proceso de la transformación democrática del Estado. Nuestro proceso puede entenderse como un antes y un después del 2008. Ese año, el país tuvo un proceso de reforma constituyente con una nueva Constitución a la cual se le incorporaron muchos de los elementos que ya se venían discutiendo durante años y que fueron fruto de la experiencia del proceso de descentralización fallido en los años 90s. Para nosotros, la descentralización es un pilar de la transformación democrática del Estado.

Como antecedentes tenemos algunos elementos que dan cuenta de un Estado que, fruto de las políticas de los años 90 e inicio de los 2000, fue un Estado en realidad desmantelado y con un caos en muchos de sus espacios institucionales. Una pérdida de la soberanía y de las autoridades vinculadas a las facultades esenciales del Estado. Por ejemplo, teníamos la creación arbitraria y coyuntural de entidades paraministeriales y autónomas, al margen de los ministerios o al margen de los gobiernos locales. Igualmente, las políticas públicas no necesariamente se decidían en esos espacios públicos, si no en espacios corporativizados de la institucionalidad pública, en donde normalmente los grupos de interés eran los mismos que en su momento definían y controlaban la política pública.

Hay muchos ejemplos al respecto. Uno paradigmático es el caso de la educación superior en el que teníamos un Consejo de Educación Superior integrado por los dueños de las universidades privadas, que eran los que controlaban y regulaban la educación superior. Ello nos condujo a tener que operar una reforma integral del proceso de educación superior cerrando 14 universidades por mala calidad, una vez que recuperamos ese control de la definición, la regulación y el control para el Estado de la política pública. Teníamos regímenes excepcionales y autárquicos, muchas leyes en beneficio de determinados grupos de poder, muchas de ellas precisamente asignando recursos a determinados municipios en desmedro de otros.

En general teníamos un proceso de descentralización discrecional, voluntario, a la carta, al cual me voy a referir posteriormente y que formaba parte de este caos institucional que el Ecuador vivió. Existía poca transparencia en la asignación y gestión del presupuesto general del Estado y sobre los recursos que debían recibir los gobiernos subnacionales. Mucho dependía del clientelismo y la voluntad política de negociar de autoridades nacionales con autoridades locales. Por su parte, se había desarrollado una mal entendida autonomía en muchos de los gobiernos locales que planteaban esquemas separatistas y no de descentralización.

Frente a esta realidad emprendimos un proceso de transformación del Estado que tiene como uno de sus ejes el de la organización territorial. Su enfoque conceptual parte del hecho que, si lo que nos proponemos es cambiar el régimen de acumulación y el modelo de desarrollo del país, es necesario cambiar integralmente el modo de regulación social. En otras palabras, para lograr la sociedad del conocimiento, de oportunidades y capacidades productivas en igualdad de condiciones, es necesario cambiar la estructura integral del Estado como tal y adoptamos el modelo, lo que denominamos un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Democrático para el Buen Vivir. La Constitución del 2008 cambió, entre otras cosas, el esquema de descentralización, reestructuró la función ejecutiva para evitar duplicidades y la pérdida de capacidades ejecutivas, en cuanto a la definición de políticas públicas nacionales.

Asimismo, se racionalizó la inversión pública, adaptándola a la planificación nacional, de tal manera que los recursos del Estado se invirtieran en la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales que, a su vez, tienen un anclaje en los objetivos de desarrollo locales. En este sentido, por ejemplo, se traspasó la Subsecretaría de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas a la Secretaría de Planificación para lograr que el presupuesto del Estado y el presupuesto de inversión respondieran a la planificación y no al revés. Así se definieron los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Nacionales del Buen Vivir, con una identificación clara de cuáles son los objetivos nacionales y cuáles son los objetivos locales, para que los recursos estatales sean distribuidos hacia la consecución de esos objetivos.

La descentralización es un eje de ese componente de la organización territorial, pero a su vez el eje tiene otros componentes como por ejemplo el de la propia presencia del gobierno central y la definición clara de competencias y responsabilidades en el territorio. También la necesidad de mejorar la calidad del Servicio Público, ya que no ganamos mucho si no tenemos un Servicio Público de calidad, tanto en el nivel nacional como en el nivel local y de aquí se desprende uno de los 3 ejes de la descentralización en el nuevo modelo propuesto. Si nos concentramos en el eje de la organización territorial identificamos entonces dos elementos claves que son la desconcentración y la descentralización.

En nuestro caso, hemos apostado a que la presencia del gobierno central en los territorios de una manera articulada y complementaria con las competencias de responsabilidades transferidas a los gobiernos locales nos pueden ayudar a generar condiciones de desarrollo en el territorio. En otras palabras, hemos apostado a los dos procesos paralelos. Algunos estudios al respecto sostienen opiniones contrarias. Hay opiniones académicas en la que se sostiene que, si avanza en la desconcentración, es decir, en la presencia del Ejecutivo Nacional en el territorio se perjudica el avance de la descentralización; es decir, de la presencia de los gobiernos locales. Nosotros no hemos dado cuenta que eso no necesariamente es así, si una parte de una definición clara de responsabilidades y de competencias. Así, la presencia de los servicios desconcentrados de la función ejecutiva con los descentralizados de los gobiernos locales genera una sinergia, articulación y complementariedad.

Entonces, en nuestro caso, operan la desconcentración y la descentralización con una columna vertebral que es la planificación que persigue fundamentalmente la equidad territorial. Dicho de otra manera, si el objetivo es transformar el Estado para lograr ese buen vivir de los ciudadanos, la equidad territorial es el fin que se persigue con las intervenciones estatales en el territorio y consecuentemente no son ni la descentralización ni la desconcentración fines en sí mismos, sino que son mecanismos que, junto con muchas otras herramientas, permiten la equidad territorial.

Principalmente, la desconcentración opera en niveles administrativos de planificación del Ejecutivo en el territorio y la descentralización con los niveles de gobierno, mediante la transferencia de competencias y de recursos a los gobiernos locales. El Gobierno Central ejerce su rectoría nacional, mantiene facultades de regulación nacional y de control y ejerce sus propias competencias exclusivas. En Ecuador tenemos tres niveles de gobiernos territoriales: los gobiernos provinciales un equivalente a los regionales vuestros, los gobiernos municipales y, tenemos unos muy pequeños niveles de gobierno que más tienen un rol de control social y de generación de espacios de participación que son los gobiernos parroquiales rurales.

Esos tres niveles de gobierno componen nuestros gobiernos autónomos descentralizados con capacidades de definición de política territorial, porque se reconoce la necesidad que cada territorio tiene sus propias dinámicas, sus propias necesidades, pero no aisladas de las dinámicas, necesidades y las políticas nacionales. Entonces, ¿Cómo hacemos para que aquí no haya un conflicto o superposición de funciones? La respuesta es a través de la planificación nacional y territorial. Construimos un sistema nacional de planificación que determina los objetivos, políticas y metas de desarrollo nacional y los articula de abajo hacia arriba con los objetivos, políticas y metas territoriales. De esta manera, las competencias tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados responden a esa planificación y, consecuentemente, a los presupuestos asignados.

Por lo tanto, el eje vertebral del ejercicio de las competencias centrales y territoriales necesariamente está en el marco de un sistema nacional de planificación, que sea el que determine los objetivos nacionales y locales de desarrollo. Por esa razón estoy yo presente aquí, porque represento a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que es el organismo que facilita la articulación de los espacios territoriales a partir de las herramientas de planificación territorial, que permiten que las competencias de los gobiernos locales puedan ser ejercidas, evitando la superposición de funciones. La desconcentración opera en lo que hemos denominado zonas, distritos y circuitos que funcionan en un escenario de gran fragmentación territorial. Tenemos 221 municipios, 816 juntas parroquiales rurales y 23 gobiernos provinciales. Lo que hemos hecho, desde el punto de vista de la desconcentración del Ejecutivo, es tomar los territorios de varias de esas provincias para planificar la presencia de los servicios, por ejemplo, de salud y educación que son responsabilidad del Ejecutivo. Esta aglutinación o circuitos nos permiten optimizar la planificación sin romper la división política administrativa.

En nuestro caso, históricamente se desarrollaron dos polos de desarrollo en Quito y Guayaquil y en el resto del país operaban migraciones internas porque no habían posibilidades de desarrollo en esas otras provincias o cantones. Nuestro objetivo a partir del 2008, fue romper la lógica de la bipolaridad en el desarrollo y descartamos el modelo de descentralización voluntario, o como también fue conocido como modelo a la carta en donde como en el restaurante se presentan cuáles eran los platos existentes y uno escogía el que quería. En esa etapa, las autoridades locales podían escoger a la carta qué competencias querían, no en función del beneficio que podrían dar a los ciudadanos, sino en función de cuántos recursos económicos estaban disponibles. Bajo esta lógica de mecanismos individualmente negociados con el gobierno central para la transferencia de competencias y recursos, el resultado obtenido fue absolutamente catastrófico y generó una fuerte inequidad territorial y caos institucional.

Por lo tanto, tuvimos que pasar de competencias difusas y superpuestas a un sistema de competencias exclusivas, por nivel de gobierno, que fueron elevadas al nivel constitucional. Ahora el catálogo o las responsabilidades competenciales de cada nivel de gobierno están en la Constitución y no están en la negociación independientemente de las capacidades que tenga cada nivel de gobierno. Teníamos tan superpuestas las competencias que nuestros gobiernos provinciales o municipales se disputaban las mismas obras en los mismos territorios. Teníamos un gobierno provincial, equivalente al regional vuestro, que construía un coliseo y, al lado, estaba el coliseo que había construido el municipio ¿Por qué el coliseo? Porque este tipo de obra es lo visible y si lo es, entonces es capitalizable políticamente, aunque no se respondiera a las necesidades de servicios básicos, de infraestructura, de fomento de la producción en el territorio. Así, fue necesario partir de una determinación clara de cuáles son las competencias que deben ser transferidas a cada nivel de gobierno para pasar de la “voluntariedad” a la obligatoriedad y de la negociación a la responsabilidad

exclusiva, en cada uno de esos niveles de gobierno. Esto nos lleva a superar progresivamente las prácticas clientelares anotadas. Como observan, nuestro proceso de descentralización desde hace 7 años ha avanzado en descentralización política, pero fundamentalmente en descentralización administrativa. También, hemos tenido avances en lo político, pero son bastante anteriores en el tiempo.

En el Ecuador la elección de prefectos y alcaldes por votación popular, especialmente de alcaldes data de 1945, la de prefectos o, intendentes regionales para ustedes, unos 10 o 15 años después, pero eso no es descentralización. Es decir, si nosotros creemos que la descentralización es la elección de prefectos y alcaldes, pues ya tuvimos un proceso importante de descentralización hace 70 años y con eso no resolvimos la equidad territorial. Al contrario, lo que generamos son actores políticos en el territorio que si no tienen claridad en cuáles son sus competencias y responsabilidades, pues entonces conducen a la superposición de funciones y caos institucional, ya comentado. Nuestro gran avance, es fortalecer el concepto de un Estado integrado por todos los niveles de gobierno, entendiendo entonces que el Estado no es sólo el gobierno central, sino que el Estado son los 4 niveles de gobierno y que lo que se busca es acercar el Estado al ciudadano, el Estado al territorio, pero ese Estado tiene niveles de responsabilidad.

Los niveles del Estado tienen autonomía política, administrativa y financiera, pero para el ejercicio de sus competencias y, éstas se ven acompañadas de capacidades propias para generar sus estrategias de desarrollo local vinculadas a los objetivos nacionales. Cada territorio tiene su propia vocación y, por tanto, sería absurdo que desde el Gobierno Central se le diga cuál es su vocación territorial o las posibilidades de desarrollo en un territorio. Cada entidad por nivel, tiene la capacidad de decir cuáles son sus enfoques para efectos de empujar un proceso de desarrollo territorial, pero sí debe hacerlo en el marco de los grandes objetivos nacionales que nos hemos propuesto conjuntamente. Por ello, es importante volver a la columna vertebral del modelo de descentralización, que es el Sistema Nacional de Planificación Descentralizado y Participativo.

Con la Constitución del 2008, se crea una institucionalidad que surge del consenso de los actores y que se denomina el Consejo Nacional de Competencias, integrado a partir del Código de Organización Territorial del 2010 y, que lo conforman un representante de cada nivel de gobierno. Aquí se toman decisiones sobre cuáles son las competencias que se van a descentralizar y también sobre cuáles son tiempos y los modelos de gestión con los cuales esas competencias se deben ejercer, porque insisto, las competencias ya tuvieron un pacto social consagrado y aprobado en la Constitución misma.

El Consejo es un órgano encargado de la implementación de ese pacto social a través de la institucionalidad integrada para la descentralización. Alguien nos preguntaba, ¿Cómo logran que en una mesa el representante del Gobierno Central, del Gobierno Provincial, del Gobierno Municipal y del Gobierno Parroquial, se pongan de acuerdo y de consenso operen la descentralización? La respuesta es porque básicamente las reglas ya están dadas constitucionalmente, entonces ya no tenemos competencias que discutir porque ya sabemos cuáles son las que le corresponden a cada nivel. Tampoco tenemos recursos que discutir porque tenemos un mecanismo, que les voy a explicar a continuación, que asigna los recursos a partir de criterios determinados también constitucional y legalmente. Lo que el Consejo hace es simplemente ejecutar las disposiciones y los mandatos legales y constitucionales, en donde ya se ha avanzado significativamente. La Constitución también consagra la posibilidad de un Gobierno Regional que se lograría mediante la unión de gobiernos provinciales, pero aquí tampoco nos ha resultado la voluntariedad, ya que no existe ninguna iniciativa para conformar una región desde el 2008.

Un asunto sobre el que quisiera explayarme es sobre la nueva dinámica del Gobierno Central. Este no deja de tener responsabilidades ni aún en las propias competencias que han sido asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados. Si bien deja de ser ejecutor y se convierte en un fuerte rector nacional de la competencia, es necesario que cambie el chip sobre su presencia territorial y reconozca que su rol, lejos de verse perjudicado, en realidad se fortalece. Muchos ministerios nos habían dicho que los gobiernos locales no son capaces para asumir determinadas competencias. Ciertamente, en algunos casos es así, pero también lo es que los ministerios están defendiendo su metro cuadrado de poder. Por ello, insistimos desde el organismo de planificación que la descentralización no debilita al gobierno central, sino que más bien lo fortalece en su rol rector de políticas, no necesariamente en el rol de ejecutor que posiblemente otro nivel de gobierno, de más cercanía puede realizar de mejor manera.

Pueden haber competencias que son exclusivas de algún nivel de gobierno, pero no son aisladas de un nivel de gobierno respecto de otro. Esto sucede en diversas materias que obligan a los diferentes niveles a conversar en el territorio. Por ejemplo, en lo concerniente a recursos energéticos o carburíferos en donde el enfoque está a cargo del Gobierno Central, pero tienen directa relación con las responsabilidades que de los gobiernos municipales para la regulación y el control en la explotación de materiales áridos y pétreos. Lo mismo sucede con los recursos hídricos y ambientales en donde todos los niveles de gobierno tienen algún grado de responsabilidad sea desde la conservación del agua, la biodiversidad o los recursos forestales en el caso del Gobierno Central, hasta la gestión de cuencas, obras en cuencas, riego, gestión ambiental en el nivel provincial o, la prestación de servicios públicos de agua potable, saneamiento de alcantarillados en el nivel municipal. Todas son competencias exclusivas de cada nivel, pero no pueden bajo ninguna manera operar independientemente de un modelo de gestión articulado entre todos los niveles de gobiernos involucrados, porque el territorio es el mismo. Competencias como tránsito, transporte o vialidad también exigen grados de responsabilidad articulada en el proceso de producción del servicio.

Salud, educación, cultura y deporte son casos especiales porque en el caso de la prestación del servicio en las políticas en salud y educación son competencias que la Constitución le asignó exclusivamente al Gobierno Central. No tenemos un proceso de descentralización en salud y educación y no tenemos porque debemos reconocer que son bienes superiores que todavía no están en condiciones de ser transferidos a un nivel local, en nuestro caso. Pero eso no significa que no existan posibilidades de complementariedad, por ejemplo, en la construcción y mantenimiento de la infraestructura en salud y educación que el Gobierno Central tiene en los territorios o, en su defecto, en otras competencias. De nada nos serviría tener unidades de salud, buenos hospitales públicos si esos no tienen una dotación de agua potable, de alcantarillado, de vías de acceso, que son de responsabilidad de los gobiernos locales.

Se debe lograr que en el territorio operen esas competencias con la calificación, con una buena planificación nacional y local, que identifique las necesidades, los objetivos y programe las intervenciones que permitan que el Gobierno Central se responsabilice de construir una infraestructura en salud o en educación, en corresponsabilidad con el gobierno local encargado de dotarle de los servicios. También existen otras actividades como las de fomento productivo, en las van encajándose los perfiles que cada nivel de gobierno opera.

Muy rápidamente, el procedimiento utilizado en las transferencias se desencadena con informes habilitantes que muestran el estado de situación de una competencia antes de ser transferida. Aquí se incluye un costeo de la competencia para evaluar cuáles son los recursos posibles de transferir en función a las reglas fiscales, que también están consagradas en la Constitución. Un punto importante aquí es no operamos por gobierno diferenciado. Todos los municipios del país tienen todas las competencias y todas las responsabilidades, porque partimos del principio que todos los ciudadanos del país tienen los mismos derechos y por lo tanto tienen también la necesidad de ser atendidos en los mismos servicios, pero no dejamos de reconocer las diferencias que existen en cuanto al desarrollo de capacidades. Sin embargo, reconociendo la diferencia de capacidades, éstas son transferidas progresivamente en función a las capacidades de cada municipio, pero éste no es un proceso abierto. De hecho, se plantearon 4 años para que los municipios se fortalezcan en determinadas capacidades y ahora en el 2015 hemos transferido esas competencias, independientemente que las hayan o no desarrollado. Esto puede parecer irresponsable, porque le entregamos competencias a gobiernos subnacionales que aún no han desarrollado capacidades pero, paralelamente es cierto también, que si esperamos a que todos desarrollen las capacidades no vamos a arrancar nunca el proceso de descentralización. La descentralización se le hace al andar y al andar efectivamente es importante ir corrigiendo los problemas pero, sin evitar o eximir las responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno.

Así, tenemos alcaldes apurados por fortalecerse para que no opere sobre ellos un proceso de intervención subsidiaria. En otras palabras, si a pesar del tiempo otorgado y los esfuerzos en capacitación y desarrollo de capacidades, un nivel de gobierno no está prestando adecuadamente los servicios, entonces el Consejo de Competencias puede decidir una intervención. Al igual que en Colombia, es una intervención temporal y subsidiaria, esto significa que la responsabilidad sigue siendo del gobierno autónomo, pero mientras duren sus problemas para el ejercicio de la competencia, se le encargan a otro nivel de gobierno, descontándole los recursos que se le asignaron para el ejercicio de dicha competencia. Consecuentemente, el mensaje es que no es un premio sino más bien una evidencia de irresponsabilidad frente al ciudadano de un gobierno autónomo que no está cumpliendo con sus responsabilidades.

En la descentralización fiscal, se considera que los ingresos vía transferencias deben ser complementados por ingresos propios. Las transferencias utilizan diferentes partidas asociadas a objetivos de promover la equidad territorial, otros se vinculan a transferencias por la explotación de recursos naturales no renovables en determinados territorios, etc. La novedad del nuevo enfoque sin embargo, es la perspectiva de equidad territorial, un modelo de equidad territorial en función del cual el 21 % de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado se distribuyen hacia los gobiernos autónomos descentralizados en porcentaje de 27% para los gobiernos provinciales, 67% para los gobiernos municipales y 6% para los gobiernos parroquiales rurales.

Desafíos tenemos varios por delante. Recién tenemos 5 años y la descentralización es un proceso que dura décadas, es un ir y venir. Entre los principales desafíos por delante tenemos:

- Profundizar el grado de articulación entre el sistema de competencias y el sistema de planificación. Hemos avanzado, pero falta un mayor grado de compenetración entre lo que es el ejercicio de competencia con lo que es la columna vertebral de la planeación en sus dimensiones nacional y local.

- Fortalecer la institucionalidad del gobierno central para el ejercicio de sus competencias y para focalizar su rol en un esquema descentralizado hacia la determinación de estándares nacionales, de políticas públicas de rectoría nacional y el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales.
- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, ya que, es aún una deuda pendiente. Con o sin descentralización es necesario que las municipalidades, que son el eslabón más cercano a los ciudadanos, sean capaces de gestionar con efectividad. A veces esto ha sido usado para cuestionar la descentralización. Incluso algunos ministerios han exigido estándares que ni ellos mismos durante todo el ejercicio de la competencia cuando la tenían de forma exclusiva. Si se puede capacitar, ir desarrollando competencias y a la par hacer la transferencia de las mismas.

## **PRESENTACIÓN DE COMENTARISTA:**

### **CLAUDIO ARRIAGADA**

Quisiera especialmente referirme a FLACSO y a su rol porque me tocó ser alcalde muchos años y con Andrés Palma que, luego de ser diputado se fue a la FLACSO, hicimos una etapa muy interesante de formación de profesionales del mundo municipal cuando yo era Presidente de los alcaldes en Chile. Centros como Flacso no sólo se debieran restringir al ámbito de la investigación, al análisis y a la publicación, sino que dejar capacidad instalada en los territorios. Me permito sugerir la necesidad que esta experiencia se repita, porque fue un conjunto de profesionales de distintas disciplinas que se vinieron de todo Chile y estuvieron internados por períodos en Santiago y eso generó una fortaleza muy importante en el ámbito municipal.

América Latina viene viviendo una etapa importante en materia de democratización, descentralización y hemos prosperado desde la década del 70 con los Anastasio Somoza, los Espínolas y los Pinochet, a una profundización de la democracia y en ese marco tienen lugar los proyectos de descentralización. Nosotros saludamos la experiencia ecuatoriana que con lo abrumador de sus antecedentes también nos deja bastantes interrogantes. Sería importante saber algo que a mí en la pega de ser Presidente de la Comisión que está llevando adelante el Proyecto de Descentralización se me hace cada día más evidente y que es la capacidad de los gobiernos de generar convergencias del mundo privado, del mundo académico, del mundo político y del mundo territorial ciudadano. Creo que esa convergencia es la única fórmula efectiva de alcanzar una descentralización que podamos medir objetivamente.

Lo que sí uno tiene que envidiar es la simultaneidad del proceso integral que se dio en el Ecuador, de la definición de un nuevo marco constitucional de país con éste proceso de descentralización y digo esto con el siguiente comentario. Nosotros tenemos grandes fortalezas, estoy muy esperanzado de que este proceso que se ha iniciado es irreversible y que tal vez vamos a concluir aprobando como Ley, y el Gobierno promulgándola.

Va a ser el inicio de una serie de modificaciones posteriores que van a estar llenas de defectos. En eso vamos a (probablemente) seguir, lo que fue esa verdadera Torre de Babel de la Comisión Asesora Presidencial donde no se compartían conceptos, qué entendía cada cual, de los miembros por Estado unitario, descentralización, traspaso de competencia, rol de planificación, etc. Entonces, vamos a tener evidentemente una etapa posterior de enriquecimiento y crecimiento en el cual las experiencias de los países hermanos, particularmente la que estamos conociendo hoy, van a ser tremendamente enriquecedoras y un gran aporte.

Pero por qué digo que es envidiable el proceso constituyente de nivel nacional con los procesos de descentralización del Ecuador, porque cuando uno ve en un programa de televisión en Chile, que en el sector de Chicureo en Santiago se promueve en el mercado especulativo del valor del suelo un tipo de propiedad donde va agregado al entorno una piscina artificial y, se dice ahí desde el punto de vista periodístico, que el agua es extraída de las napas subterráneas y un kilómetro más allá el alcalde reparte agua a los domicilios con camión aljibe en una cantidad de litros por semana, entonces uno dice hace falta una nueva Constitución. Una Constitución donde el agua de este país esté en un nivel superior, al servicio del bien común y no que seamos enemigos del desarrollo productivo, de la libertad de emprendimiento, del crecimiento económico, la generación de empleo, porque el agua debe ser un bien superior que no puede estar supeditado a las reglas del mercado.

No es una buena Constitución y, ni siquiera estamos hablando de la legitimidad de origen, no es una buena Constitución aquella que le garantiza al buen empresario, con buena visión para un segmento de la población una piscina artificial con agua extraída de las capas subterráneas y, condena a un kilómetro más allá al poblador a recibir medio tambor de agua una vez a la semana.

Creo que ahí Chile tiene una gran diferencia con Ecuador porque no estamos simultáneamente trabajando la necesidad de una nueva Constitución, junto con el proceso de descentralización. Cuando la visión de algunos, porque no corresponde igualarlos a todos, nos lleva a que desde el punto de vista de la normativa ambiental le resulta mucho más conveniente a una empresa forestal pagar la multa por contaminar las aguas del río Cruce, matar más de 100 cisnes maravillosos en la naturaleza y le sale más conveniente que jugársela por un modelo de desarrollo económico productivo sustentable, como lo que hemos conocido en países desarrollados donde la economía es verdaderamente de mercado y social. Por eso nos hace falta una nueva Constitución y, si comparamos los temas evidentemente uno siente una profunda alegría por Ecuador y siente que tenemos aquí un tremendo desafío.

A mí me parece que nuestras opiniones son evidentemente limitadas y son absolutamente discutibles, pero no me quedó claro el tema de la rectoría nacional y las competencias exclusivas del nivel nacional. No logro tener los elementos para decir si verdaderamente existía una voluntad política de descentralización porque, en Chile al menos hoy, el Ministerio de Vivienda resuelve dónde se tapa un hoyo en las calles y muchas veces esa rectoría nacional como que es competencia exclusiva del gobierno Central al final oculta que, a todos los gobiernos por muy progresistas y avanzados, les cuesta deshacerse del grado de poder que debieran tener las regiones. Por último, tampoco me quedó claro algo que en Chile ocurre y que es necesario comenzar a hablar de macro regiones. Chile necesita hablar de macro regiones, hoy nos ocurre que tenemos un sistema perverso en el ámbito municipal de finanzas municipales.

Fui Alcalde muchos años y administraba un presupuesto para una comuna de 150.000 habitantes, y perdonen que sea autorreferente y me aproveche del momento, pero mi gestión fue calificada por el Centro de Estudios Públicos como una de las cinco mejores de Chile y competía junto con Santiago, con Vitacura y, Las Condes. Cuando nos premiaron, yo dije en realidad en medio de estos colegas, me siento el primero y cómo se puede uno sentir el primero, bueno porque el presupuesto de Las Condes o de Vitacura de un año equivalía al presupuesto de 10 años de la Comuna de La Granja y, ese es el tema de fondo como municipalidad, donde algunos administran la pobreza y otros administran una excesiva riqueza. Entonces, me parece que, en este tema de la autonomía financiera, Chile al mirar este modelo tiene un tremendo desafío, porque si comparamos la experiencia de otros países hermanos tenemos gobiernos regionales quebrados y tuvimos experiencia donde

no estaba muy definido el tema de los roles. Tuvimos en algunos países pataquito y patacones, uno cruzaba una región, cruzaba una comuna y la moneda que valía era el pataquito y la otra el patacón y, había un desajuste financiero tremendo y en ese sentido aquí no está expresado si se llega a fondo en esta autonomía financiera a que las regiones tengan capacidad de recaudación, resguardando un orden financiero fiscal.

Nosotros estamos afanados y vamos a salir adelante eso lo digo con mucha convicción, porque he hablado con la Presidenta de la República, he hablado con el Ministro del Interior y enfrentamos a los partidos políticos y en el cual incluyo al mío que están con calculadora en mano, si es conveniente o no tener elección directa de Intendente. Tenemos que ser capaces de tener elección directa del Intendente y autoridades con competencias, con recursos y con capacidades claramente definidas y en eso el modelo ecuatoriano que nos han mostrado es altamente favorable y digno de estudiar. En el tema de las competencias, los recursos y las capacidades Chile tiene un riesgo muy fuerte y lo he dicho con mucha franqueza. Uno de los puntos de controversia en el debate es el rol de los Consejeros Regionales. Yo terminé de leer hace pocos días los resultados de las Comisiones Investigadoras sobre el uso indebido de los recursos de algunos gobiernos regionales y el listado de proyectos asignados en regiones donde las empresas quebraron y a las regiones les resulta mucho más caro después el costo inicial de un consultorio, de un centro cultural, de un estadio con una empresa quebrada, con una contienda judicial de por medio. A esa región le cuesta mucho más resolver ese problema y a veces no tienen pertinencia y a veces los municipios, en grandes iniciativas, no tienen la capacidad de sostenerla en el tiempo. Así, tenemos el desafío que aquí queda muy claramente expresado, de separar el ámbito de las atribuciones de la cual yo soy partidario de dotar de la mayor cantidad de atribuciones a los Consejeros Regionales, el mayor grado de competencia y poder de fiscalización que es distinto del aspecto operativo, ejecutivo y de asignación de proyecto a proyecto, sino que tiene que ser una visión integral del desarrollo, a través de la aprobación muy detallada de los proyectos.

Creo que ahí tenemos cosas para aprender respecto de cómo Ecuador resolvió el tema de la competencia, los recursos y las capacidades, digo esto porque me gustó mucho como enfrentan el tema de la equidad que nuestros Consejeros Regionales, comparándolo con el modelo ecuatoriano, no disponen hoy. Porque si nos vamos al Decreto que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el gobierno militar, cuyo objetivo fue establecer un fondo para el desarrollo de las regiones, y vemos la experiencia de los últimos 20 años ha sido suplir con el FNDR los déficits ministeriales. Consecuentemente, estos años no han generado condiciones en los puertos, no han generado condiciones de acceso para la productividad, para la investigación, la ciencia y la generación de nuevas competencias e instalar capacidades en las regiones, sino que se han dedicado al techo de la escuela, al consultorio, al estadio, resolviéndoles los déficits a cada ministerio y no necesitan un nuevo marco regulatorio para ejercer esa facultad, así que esa es una crítica fraterna. Hay tremendos Consejeros Regionales en todo Chile que uno tiene que agradecer, que con las condiciones precarias que tienen, salen adelante.

Por último, me queda claro que una cosa es tener un discurso de descentralización y tener un discurso y documentos bien presentados en materia de descentralización, pero otra cosa es con guitarra. El desafío que tenemos nosotros es la aprobación de la Ley de Nuevos Gobiernos Regionales que va a ser enfrentar la madre de todas las batallas, que es la Ley de Financiamiento Regional y en esa Ley de Financiamiento Regional, junto con el cuidado que tenemos que tener entre este señor, el Gobernador Regional y el Intendente electo, es separar muy bien las competencias, las atribuciones y aclarar muy bien estos intereses nacionales.

## HEINRICH VON BAER

Al escuchar las exposiciones hoy en la mañana, leer varios documentos antes de venir del sur de Chile creo que el aprendizaje que nos ha brindado este Seminario siempre y cuando seamos capaces como país, no sólo como asistente del seminario de sacarle un buen provecho, puede ser mayúsculo. Los invito a ello, que éste sea no solamente un episodio, sino que una contribución a un proceso que está en marcha, pero que sigue muy fragmentado, sigue muy débil y aún demasiado titubeante.

Mi primera y, una tanto improvisada lectura de lo que hemos escuchado en la mañana, más allá de la tarea específica de comentar el caso de Ecuador es que todos coincidimos que la descentralización no es un fin, es un medio ciertamente importante para contribuir a un fin, pero el fin mismo es alcanzar más y mejores oportunidades de desarrollo para toda nuestra gente a lo largo de todo nuestro territorio, no solamente en algunas partes del territorio.

En segundo lugar, que el tema central y, vaya que Chile es un ejemplo para ello, es el poder, es la excesiva concentración de poder, político, económico, de los medios, la academia, y está claro que el poder no se distribuye ni se dispersa en forma de piloto automático, no avanza por sí mismo.

Está claro también, como el caso chileno también lo corrobora, que es un proceso muy complejo y que requiere tiempo y que, por lo tanto, necesita plantearse horizontes de largo plazo. No es ni debe ser, lo reitero una vez más, un tema que agote el debate entre el gobierno y la oposición de turno porque allí mismo se empobrece, se lentifica y caemos en el cortoplacismo y en el electoralismo que nos ha hecho tanto daño.

También quedó claro que por sí sola la descentralización no produce beneficios, depende del cómo, no solamente de qué, de acuerdo a lo demostrado en las magníficas exposiciones de la mañana. Por lo tanto, tenemos que ser muy cuidados, rigurosos y muy responsables no solamente en qué nos proponemos y, en qué horizonte lo proponemos, sino que de qué modo lo vamos a poner en práctica y en eso no tenemos ejemplos que sean demasiado satisfactorios hasta el momento.

Por último, creo que estamos en este tema muy a la zaga de los países que hemos invitado y que nos han expuesto hoy, tanto a la zaga para atrevernos a avanzar y hacerlo de una vez por todas, como también para tener cuidado de no cometer demasiados errores, que hasta signifique, como escuchamos en la mañana, el riesgo de regresión del proceso innecesariamente y de pérdida de ánimo y de energía.

Por lo tanto, la rica información que se nos ha ofrecido en todo este día nos da muchas desventajas, pero también nos da la ventaja de poder aprender de esos errores. Hasta el momento no hemos sido campeones en aprender ni siquiera de los errores propios y aquí hay algunos, como el caso de Claudio Arriagada, que son testigos de ello.

Paso entonces a la presentación, quiero hacer una breve comparación, en base al estudio realizado en nuestro Instituto de Desarrollo Local y Regional. Quiero comparar rápidamente los modelos de organización territorial del Estado, sobre todo a propósito que nos encontramos en Chile, a pocos días de iniciar el esperado debate sobre el proceso constitucional chileno.

Por ello, quiero centrarme en el caso particular de lo que dice la Constitución y el proceso constitucional y descentralización de Ecuador y lo que esperamos diga y hasta el momento no está diciendo, lamentablemente, la propuesta del Ejecutivo para la Reforma constitucional de descentralización en nuestro país. Lo hago para tener un aprendizaje que nos permita perfeccionar la actual reforma constitucional, en proceso hace un año, cuando se entregó el informe de la Comisión Asesora Presidencial y se envió el Proyecto de Reforma de Descentralización con la elección de Intendente por el Ejecutivo al parlamento, pero no se le fijó urgencia. La presentación la hago desde la perspectiva de mis distintos sombreros como académico, miembro de la sociedad civil y como ex vicepresidente de la Comisión Asesora Presidencial.

Si hay algo que caracteriza a nuestro país es su diversidad como principal y muy subutilizado potencial de desarrollo versus el Chile demográfico que realmente nos habla de un país deforme, de un país enfermo, de un país que no ha sabido sacar provecho de su rica diversidad. Yo siempre menciono aquí al final la región de Aysén que tiene un tamaño geográfico análogo, escúchenlo bien los amigos de los países que nos visitan, análogo a Bélgica, Holanda y Dinamarca juntos y que prácticamente el punto de vista de su contribución al producto interno bruto o a su tamaño poblacional no incide, casi desaparece del mapa. Esta región ha sido durante décadas, bajo el gobierno de los más diversos signos abandonada, ninguneada, aislada y eso obviamente no nos permite desarrollar todo el rico potencial subutilizado que tenemos a lo largo de nuestro territorio y aquí hay una demostración, como lo hizo el estudio RIMISP, mencionado más temprano. Existe un círculo vicioso entre desigualdades sociales que todavía nos penan y desigualdades territoriales que se potencian.

Entramos a la OCDE a mucha honra, pero esta organización nos ve como un país de alta concentración demográfica, económica y de su capacidad de innovación en torno a la Región Metropolitana. Si nosotros nos propusiéramos como política de Estado de aumentar sólo unos pocos puntos la contribución al producto interno desde las distintas regiones, a más tardar en una generación Chile sería otro país y eso es lo que Chile lamentablemente no se ha propuesto con la suficiente fuerza y no lo ha logrado hasta hoy.

Por otro lado, y, para que ustedes lo sepan, Chile es el único país de América Latina que no elige a sus autoridades regionales y en relación a su tamaño es el país más centralizado de América Latina. La OCDE observa la política territorial Chile como extremadamente centralizada, teniendo muchos temas pendientes en la distribución de recursos y responsabilidades públicas hacia las regiones y municipios y, sin capacidad para observar el desarrollo desde cada territorio. Somos vistos como un país con muchas políticas definidas de un modo uniforme desde el nivel central, que limitan el crecimiento y aumentan la desigualdad. Esta fuerte resistencia a la descentralización comienza en los grandes ministerios centrales y se ha mantenido durante diferentes gobiernos.

Se ha argumentado que la demanda por descentralización no está claramente constituida y ahí estamos al debe las propias regiones; que existe una limitada identidad local y regional; que simultáneamente hay un deseo para avanzar, pero excesiva prudencia que nos resta credibilidad. En fin, que hay una indefinición respecto del enfoque que queremos adoptar, el puerto al cual queremos llegar. Sin embargo, eso lo resolvió la Comisión Asesora Presidencial y entonces surgen dos interrogantes básicas. ¿Hay voluntad política real en los tomadores de decisiones para impulsar una efectiva política de Estado en descentralización, comparando el modelo de Ecuador y el de Chile? La segunda. ¿Existe o no consistencia entre el discurso descentralizador y el contenido de las reformas de descentralización?

En el caso de Ecuador los antecedentes que he tenido a la vista y creo que responden por sí solos, si uno los ve en forma de proceso acumulado es una Constitución en el 2008 que genera efectivos traspasos de poder a los niveles subnacionales. Podemos discutir los detalles, pero hay un efectivo traspaso que Chile no ha sido capaz de asumir de verdad todavía. Luego de la Constitución, el Código de Organización Territorial del 2010, que es consecuencia y bajada de esa definición constitucional, tiene a continuación lugar la elaboración de un Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Es decir, efectivamente estamos en presencia, con sus luces y sombras, de una política de Estado en descentralización, en beneficio de más y mejores oportunidades de desarrollo.

En el caso de Chile, los antecedentes que puedo resumir es que la Constitución de 1980, la Constitución de Pinochet es vertical, muy autoritaria y muy concentradora de poder y lamentablemente en el actual proyecto del Ejecutivo los atisbos de descentralización propuestos no modifican un ápice esos elementos de la Constitución.

Desde 1990, los programas presidenciales vienen proponiendo y comprometiendo la descentralización, pero no cumpliéndola. Luego, viene la Comisión Asesora Presidencial, donde por primera vez un gobierno de Chile se atreve a designar una Comisión de Estado en descentralización en los primeros 100 días de su gobierno. La Comisión generó 70 medidas estratégicas, 10 de carácter esencial, pero que han sido muy parcialmente incorporadas en el actual Proyecto de Reforma Constitucional, que tiene poco de descentralizador. Asimismo, hay una propuesta de modificaciones imprescindibles de 30 miembros de esa Comisión Asesora Presidencial que nos auto convocamos para hacer un aporte constructivo, ciertamente crítico al proyecto del Ejecutivo y que ha sido asumido la semana antepasada por 5 senadores. Los senadores Horvath, Zaldívar, Quinteros, Lily Pérez y Guillier lo han ingresado como una moción parlamentaria a la misma Comisión del Senado, que a partir del próximo miércoles analiza la Reforma Constitucional. Ojalá podamos avanzar, ya que por propuestas de cambio no nos hemos quedado en estos años.

¿Qué es lo que han propuesto los candidatos? En 1999, Lavín propuso avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad, mientras miembros de su conglomerado político, en privado y en público, se han opuesto a ese avance. ¿Qué dijo el Presidente Lagos que resultó electo? “Completeremos en un plazo de 5 años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”. Ese plazo venció el año 2005. El Presidente Piñera señaló, “Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”, pero aún estamos esperando. Asimismo, remarcó “Que descentralizar el país, tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad, nuestro gobierno será el gobierno de las regiones”. No lo vimos. “Vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora”, no se produjo.

La estrategia de abordaje que propuso el Ecuador por medio de su Código Orgánico de Organización Territorial del 2010 centra en tres ámbitos interrelacionados y conectados entre sí. Una descentralización política, que incluye el fortalecimiento de capacidades según la definición que ellos dieron; una descentralización administrativa, que ya fue explicada y una descentralización fiscal. En el Ecuador, se avanzó en estos ámbitos a la par, para evitar que se resintiera en su conjunto el proceso. En la Comisión Presidencial proponemos una política de Estado de descentralización y el desarrollo territorial a lo menos con un horizonte para 3 o 4 períodos de gobierno. La estructura que nos dimos, con mucha revisión de la experiencia internacional comparada, fue de 5 ejes de acción interdependientes, de ejecución simultánea y convergente. ¿Qué significa eso? Que no pueden, no debe impulsarse uno si no va a la par con los restantes, pues en caso contrario se debilitan. Los 3 primeros implican la descentralización del centro a la periferia por medio del traspaso de poder político, de

competencias y de recursos y los otros, se vinculan al fortalecimiento de capacidades locales y regionales para que esto caiga en un terreno fecundo. Finalmente, se contempló un mecanismo de participación y control democrático.

Esto se hizo con 70 medidas estratégicas votadas todas en forma unánime por los miembros de la Comisión, lo que no ha ocurrido en muchas Comisiones Presidenciales. Particularmente, se subrayaron 10 medidas que consideramos esenciales, que consideramos que el Gobierno sí o sí debía poner en práctica ya que no suponíamos que necesariamente acordaría en el conjunto de las propuestas.

Lamentablemente sólo 3 están puestas en la Agenda de Descentralización hasta el momento, pero todavía estamos a tiempo. Haciendo un análisis constitucional comparativo observamos que en el caso de Ecuador, Colombia y Perú se definen como un Estado unitario pero descentralizado. Mientras tanto aquí en Chile, hemos escuchado durante ya muchos meses que no se puede instalar un Estado unitario y descentralizado sin un control de las autonomías y competencias de los municipios y los gobiernos regionales. Ejemplos de otros países del mundo demuestran que eso no es así. El Ecuador señala en su Constitución que es un Estado constitucional de derecho y justicia que se gobierna de manera descentralizada y en su Artículo 3, remarca “Deben ser primordiales funciones del Estado, punto 6 el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de la autonomía y de la descentralización”, ojo autonomía. Pero autonomía propia del ámbito de los municipios y de los gobiernos regionales, no autonomía total.

Nosotros, como Comisión Asesora Presidencial, proponemos que Chile sea un país unitario sobre un solo territorio indivisible, pero con autonomía en el ámbito de sus competencias para los gobiernos regionales y los municipios. La Constitución del 1980 establece un Estado unitario centralizado, que dice claramente que sólo la Administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada. En el actual proyecto del Ejecutivo, no modifica aquello lamentablemente y mantiene el Estado centralizado. Los 30 miembros de la Comisión Asesora Presidencial auto convocados y la moción de los 5 Senadores hablamos de un Estado unitario descentralizado y decimos que su gobierno y su administración serán funcional y territorialmente descentralizados. Agregamos, además, de un total de 9 principios constitucionales propuesto por la Comisión, a lo menos 3 que nos parecen esenciales y que están también en lo que dice la Constitución del Ecuador. Las competencias que asumen los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos, no habrá transferencia de competencias si no van asociados a recursos suficientes.

En Chile se le siguen traspasando competencias y obligaciones a los municipios y a los gobiernos regionales que no van asociados a los recursos. Como lo demuestran los países descentralizados y desarrollados, esto debe tener un rango constitucional. Los órganos del Estado deben actuar siempre respetando y promoviendo la autonomía de los gobiernos regionales y de las municipalidades. Hay que fortalecer las potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano, prefiriendo el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional. Asimismo, subrayamos que el Gobierno Nacional no podrá ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales y las municipalidades.

En el Ecuador cada Región autónoma elige por votación a su Consejo Regional y a su Gobernador Regional. En el caso de Chile, la Constitución del 80 dice que el Gobierno de cada Región reside en un Intendente de la exclusiva confianza del Presidente o Presidenta de la República. El actual Proyecto del Ejecutivo que se mantiene en la lógica exclusiva de la cerrazón de la Constitución del 80 dice, señala textualmente en su artículo

más controversial “El gobierno de cada Región reside en un Gobernador Regional”. Esta nueva figura, sorprendente a nuestro juicio, innecesaria y confusa que se instalaría en paralelo al Intendente electo y legitimado por la ciudadanía, es un monstruo de dos cabezas. Esperamos que eso no ocurra.

En materia de descentralización fiscal económica se envió un proyecto que fue anunciado para junio de este año por la Presidenta. El Ministerio de Hacienda pidió su retiro para su revisión. Comprendemos que el tema es complejo pero, esperamos que eso no sea recortar en demasía esa iniciativa y nos preocupa porque entonces no va alcanzar a tener efecto sobre el presupuesto del próximo año. En el Ecuador, ellos aseguran que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros, elemento éste que La Comisión Asesora Presidencial también asumió por medio de la propuesta de una Ley de Rentas Regionales. Sin embargo, el caso chileno no contempla descentralización fiscal en la Constitución 1980 y el proyecto del Ejecutivo en la materia tampoco. Finalmente, la Comisión Asesora Presidencial propone una meta para pasar del 18% del gasto local de los ingresos fiscales al 35%. En este sentido, estaríamos bastante lejos del promedio OCDE de 45%.

Por otro lado, debemos tener metas para saber cómo graduar y sucesivamente ir acercándonos, a través de una Ley de Rentas Regionales y de un Fondo de Convergencia, a la promoción de una mayor equidad interterritorial. Estamos esperando que ese proyecto aflore próximamente. En síntesis, Chile en estos días está frente a una decisión crucial para su futuro. La decisión de qué modelo de Estado finalmente queremos construir. Un Estado unitario anclado en el pasado vertical, autoritario y muy centralizador o un Estado unitario pero descentralizado, abierto a las dinámicas del Siglo XXI. Por eso, nuestra invitación al gobierno con mucho respeto, a los partidos políticos para que no sigan con calculadora electoral en mano solamente, a abrirse a buscar acuerdos transversales que permitan perfeccionar sin demorar ni paralizar esta trascendente reforma. Chile lo necesita, Chile lo merece<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El tercer panel no tuvo un espacio para comentarios y preguntas de los asistentes por el retraso en el horario de cierre.

## CLAUSURA

### JORGE BURGOS, MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

Bueno muchas gracias por la invitación, es muy grato estar acá, yo no soy experto en el tema, más bien sigo los buenos consejos de este tipo de seminarios, del Subsecretario de Desarrollo Regional que trabaja conmigo, de FLACSO que me colabora y de las invitaciones a expertos internacionales y por esa razón voy a leer un breve discurso de cierre que he preparado. Amigas y amigos, me dicen que ha sido una jornada que ha cumplido con los objetivos que se plantearon los organizadores y, en consecuencia, me corresponde felicitar y agradecer a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a FLACSO Chile y, al Centro de Extensión del Senado por ésta importante iniciativa y por cierto agradecer especialmente a don Raúl Molina, a Martín Vizcarra del Perú, a Néstor Urrea de Colombia y a Gustavo Bedón de Ecuador por la generosidad que han tenido de venir a contarnos sus experiencias en materia de descentralización. También agradecer a todas y a todos quienes han considerado pertinente participar en este Simposio.

Más allá de las realidades sociales geográficas, económicas o culturales diferentes creo que a todos nos queda claro que el camino de la descentralización no es una tarea fácil y por lo tanto toda experiencia constituye un aprendizaje y contribuye a hacer realidad el anhelo de terminar con las inequidades territoriales, ya sea las que ocurren entre Santiago y regiones y, también aquellas que se dan al interior de las regiones. Probablemente es ésta la oportunidad más propicia que ha tenido nuestra patria para avanzar hacia la igualdad territorial, estamos ante un tema que como pocos genera importantes grados de transversalidad. Por lo tanto, se trata de una oportunidad histórica que debemos aprovechar con responsabilidad, con gradualidad y, entre todos, articular una política consistente, nacional y de largo plazo que nos permita efectivamente dar a cada región el lugar que merece en el desarrollo de nuestra patria.

Con seguridad ya se señaló en este Seminario que el gobierno de la Presidenta Bachelet ha asumido la descentralización como una de sus prioridades principales, pero no se trata de un proceso absolutamente nuevo. Muchos podrán decir que no se avanzado con suficiente celeridad y probablemente en parte eso es cierto, pero digamos también que desde el retorno de la democracia hemos ido dando pasos sustantivos en esta materia y que son los que hoy nos permiten planteamos desafíos de mucho mayor envergadura. En esto, como en general sucede con las políticas públicas: no comenzamos de cero como algunos parecen siempre creer, cuando no querer. Basta recordar la Ley Orgánica de Municipalidades durante el gobierno del Presidente Aylwin; o la elección democrática de los alcaldes luego que durante un largo período fueran designados por la dictadura; la instalación efectiva de los gobiernos regionales con sus respectivos Consejos y Servicio Administrativo de apoyo, en el período de Don Eduardo Frei Ruiz Tagle; la reforma que eliminó el número con el que designábamos a las regiones de la Constitución Política en el gobierno del Presidente Lagos y que constituía una restricción para modificación a la visión política administrativa del país o; la reforma constitucional para la elección de Consejos Regionales, por votación directa y sufragio universal impulsada en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet y que se materializó durante la administración del Presidente Piñera.

Como ven, hay un continuo de avance, a lo mejor no todo lo que se quería en la materia y que tiene que ver con un compromiso transversal del país y sus dirigentes y sus actores sociales con la descentralización. Estos progresos han seguido en el actual gobierno, porque entendemos que la descentralización no sólo es un acto de justicia para los habitantes de Chile, no sólo es una apuesta ética para asegurar criterios de equidad para la dignidad y calidad de vida de las personas y también una necesidad para nuestro desarrollo y crecimiento sustentable, qué duda cabe. Así a partir de las propuestas de la Comisión Asesora, hemos enviado el Proyecto

de Ley que fortalece la regionalización y que actualmente se está discutiendo hoy día en la Cámara de Diputados y, tal como hemos prometido, esperamos tener antes de fin de año enviado al Congreso el Proyecto de Financiamiento Regional y Responsabilidad Fiscal más allá del plazo modificado por las razones que se señalaron, que permita aumentar la autonomía de los gobiernos regionales en la administración de sus propios recursos.

Sin embargo, no cabe duda que en este marco de esta iniciativa de descentralización destaca la Reforma Constitucional para la elección del Intendente por votación directa y sufragio universal, ya enviada al Congreso, la que confiamos en poder concretar en noviembre y la elección se pueda realizar en noviembre del año 2017, junto a las elecciones presidenciales y parlamentarias que en aquella fecha corresponde. Creemos que este esfuerzo es parte fundamental del futuro desarrollo de nuestras regiones, desarrollo que se juega la aprobación de las iniciativas señaladas y que nos permitirán dotarnos de un nuevo marco institucional en donde cada una de las regiones pueda incorporar su propia energía y creatividad para lograr sus objetivos de desarrollo.

Amigas y amigos, tenemos la convicción de que necesitamos avanzar en el desafío de acercar a los ciudadanos en la toma de decisiones. Ello permitirá no sólo mejorar los estándares de calidad de las políticas públicas, sino también hacernos cargo de las desigualdades que enfrentamos en el país y que se expresan también en el territorio, condición necesaria para alcanzar un desarrollo mucho más inclusivo. Se trata de reformas que implican enormes desafíos técnicos y políticos. Cambios que deben ser bien diseñados y que deben venir de la mano de un fortalecimiento de las capacidades regionales para su correcta implementación y, tan importante como ello es que cambios que precisan de un necesario pacto político, porque al final de cuentas de lo que estamos hablando es de redistribuir el poder y eso nunca ha sido una tarea sencilla y exenta de riesgos y temores, pero hay que enfrentarla.

Sabemos que el statu quo puede ser un enemigo muy poderoso, la tarea a la que estamos abocados implica cambiar la arquitectura de nuestro modelo administrativo y establecer una nueva relación entre el Estado Central y los gobiernos regionales y qué mejor que aprovechar el conocimiento de los aprendizajes de países amigos, con los cuales tenemos tanto en común para poder seguir avanzando en esta senda. Quizás el hecho de llegar más tarde que otros podamos convertirlo en una ventaja que debemos aprovechar a la hora de implementar una reforma estructural, que desde sus inicios constituye una buena nueva para quienes habitamos y construimos Chile. Muchas gracias.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer del seminario, particularmente de las intervenciones de los panelistas sobre los casos de Perú, Colombia y Ecuador son los siguientes:

En primer lugar, La descentralización, entendida como un proceso de transferencia de cierta autonomía política sobre un grupo de competencias administrativas y recursos fiscales, no es un fin en sí mismo sino una herramienta para el logro de un fin. Este último está asociado con incrementar las posibilidades de un mayor y más equilibrado desarrollo territorial, una acción más efectiva del Estado y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, la experiencia concreta muestra que, bajo determinadas circunstancias, no del todo infrecuentes, la descentralización puede generar consecuencias no previstas que limitan los fines mencionados.

En segundo lugar, es muy importante tener un consenso y claridad política sobre las materias y competencias de la gestión del Estado que quieren descentralizarse. La descentralización es primordialmente un ejercicio de transferencia de poder político y herramientas de gestión y recursos fiscales desde la autoridad nacional hacia niveles subnacionales. Sin un compromiso político claro que se plasme en incentivos institucionales efectivos y una clara secuencia para implementar las reformas, éstas pueden presentar problemas tempranamente.

Un tercer elemento es la necesidad de contar con un comprensivo diagnóstico de las capacidades institucionales, competencias funcionales y perfiles profesionales existentes en las instancias subnacionales en el momento actual y una definición de los umbrales mínimos que deben ser certificados a fin de mitigar riesgos en los procesos de transferencia. Identificar el proceso de gestión y recursos que insume la "producción" de los bienes y servicios públicos que se quieren descentralizar es un aspecto esencial a considerar.

En cuarto lugar y, en función al punto anterior, es importante no descentralizar todo a la vez y es deseable priorizar primero aquellas materias o servicios públicos que hacen la diferencia para la gente. Este sentido de la gradualidad puede también expresarse en que las materias en las que no se tenga claridad sobre qué o cómo transferir, se ensayen experiencias piloto o se realicen procesos de delegación provisional que eventualmente puedan revertirse. Igualmente, puede ser útil reconocer diferentes velocidades y no descentralizar a todas las instancias subnacionales por igual, no sólo en atención a sus diferentes capacidades sino también porque las prioridades no son las mismas en todo el territorio.

Un quinto punto es que la descentralización termina configurando políticas públicas que operan en una dinámica multinivel en la que contribuyen diferentes niveles del Estado: nacional, regional y municipal. Consecuentemente, es capital diseñar incentivos que contribuyan al alineamiento intergubernamental en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas públicos. En una diversidad de éstas políticas existirán funciones concurrentes e, incluso las exclusivas, supondrán que cada quien tenga una clara visión del rol de cada nivel de gobierno.

Asimismo, es oportuno prever mecanismos de control de daños en caso que, cuando un nivel de gobierno falle, el nivel inmediatamente superior asuma la responsabilidad temporalmente. Estos mecanismos de supletoriedad son vitales para que no existan cortes en la provisión de los bienes y servicios públicos frente a la ciudadanía.

Finalmente, como innumerables experiencias ilustran y las conclusiones anteriores demuestran, la descentralización es un proceso muy complejo y que requiere tiempo y por tanto requiere plantearse horizontes de largo plazo. Ciertamente no es un proceso lineal, uniforme y tampoco tiene un ritmo definido.