

Fundación



más región : mejor país

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desatando las amarras del centralismo chileno



EDICIONES UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA



Konrad
Adenauer
Stiftung



BID
Banco Interamericano
de Desarrollo



CORFO



vtr.com



EMPRESAS
MARTABID

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno



**UNIVERSIDAD
DE LA FRONTERA**

EDICIONES UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

Rector: Sergio Bravo Escobar
Vicerrector Académico: Rubén Leal Riquelme
Coordinador Ediciones: Luis Abarzúa Guzmán

ISBN: 978-956-236-307-5

Derechos Intelectuales: A-272596

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado

Francisco Salazar 01145 Temuco-Chile.

Fono: 56-45-2325495

Correo:

Comité editorial

Juan Andrés Varas - Universidad Austral de Chile

Esteban Valenzuela - Universidad Alberto Hurtado

Heinrich von Baer - Universidad de La Frontera - Fundación Chile Descentralizado

Jeanne Simon - Universidad de Concepción

Edición general

Heinrich von Baer

Corrección de estilo y producción editorial

Andrea Rubilar Urra

Diseño y diagramación

Lola de la Maza Wilandt

IMPRESO EN CHILE - PRINTED IN CHILE

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
Génesis y sentido de este libro	9
Principales contenidos del libro	11
¿Por qué Chile necesita descentralizarse y desarrollar sus territorios?	14
Chile será descentralizado, o no será desarrollado	14
Abrir nuevas y mejores oportunidades de vida a los habitantes	15
Descomprimir a la capital: asfixia que resta recursos para la inversión en regiones	16
Adecuar la organización territorial del Estado a los desafíos del siglo XXI	16
Democratizar y perfeccionar todos los niveles de gobierno	19
Marco Constitucional y Político para la descentralización y el desarrollo territorial	20
Visión de país	20
El tránsito de un modelo de Estado unitario-centralizado a unitario-descentralizado	21
Principios constitucionales de la descentralización	24
PARTE I. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA. MÁS PODER AUTÓNOMO Y MEJOR POLÍTICA REGIONAL	27
1. La elección de Intendentes (Gobernadores Regionales): reforma madre de la descentralización en Chile	29
1.1. Justificación: la reforma madre del proceso de descentralización	29
1.1.1. Promesas electorales incumplidas: 17 años de esperanzas y frustraciones	29
1.1.2. Único país de Sudamérica que no elige a sus autoridades regionales	30
1.1.3. Sin descentralización política no se desencadena la dinámica general del proceso ni la descentralización administrativa ni la fiscal	30
1.1.4. Plazos comprometidos para la elección (octubre 2016, noviembre 2017) y fechas críticas	31
1.2. Evolución del Proceso	32
1.2.1. Comisión Asesora Presidencial: Informe y urgencia para actuar	32
1.2.2. Proyecto del Ejecutivo de reforma constitucional para elección de intendentes	33
1.2.3. Propuesta de “modificaciones imprescindibles para la viabilidad de la reforma constitucional del Ejecutivo”	34
1.2.4. Mociones parlamentarias de Senadores	34
1.2.5. Primer Informe de la Comisión de Gobierno del Senado	36
1.2.6. Aprobación en general del Senado: análisis de discursos (01-03-2016)	38

1.2.7. Indicaciones al proyecto de reforma constitucional (senadores y Ejecutivo)	41
1.2.8. Segundo Informe de la Comisión de Gobierno del Senado	42
1.2.9. Aprobación en particular del Senado	43
1.2.10. Aprobación en Comisiones y Sala de la Cámara de Diputados	45
1.2.11. Etapas pendientes: plazos críticos	46
2. Tipos de sistemas electorales para la elección de Gobernadores Regionales en Chile: Propuestas para el debate desde una perspectiva comparada	47
2.1. Introducción	47
2.2. Sistemas electorales mayoritarios	49
2.2.1. Sistemas de mayoría simple	50
2.2.2. Sistemas de mayoría absoluta	51
2.2.3. Mayoría absoluta a dos vueltas	51
2.2.4. Mayoría absoluta a una vuelta	52
2.2.5. Sistemas híbridos	53
2.3. Efectos de las reglas electorales relevadas	57
2.3.1. Sistemas de mayoría simple	57
2.3.2. Sistemas de mayoría absoluta	58
2.4. Reelección y límites al mandato	62
2.5. Conclusiones y recomendaciones tentativas	64
2.5.1. Balancear la gobernabilidad y la representación	64
2.5.2. Evitar la fragmentación excesiva	65
2.6. Referencias	66
3. El proceso de reformas pro descentralización en Chile: actores y escenarios	68
3.1. Introducción	68
3.2. Los actores	69
3.2.1. Comprometidos con el programa de gobierno. Bachelet – Cifuentes	69
3.3. Los que omitieron la descentralización como parte de la agenda legislativa (Burgos) – Eyzaguirre – Valdés	70
3.4. El que se ausentó, Carlos Montes	73
3.5. Los que dudan entre el huevo o la gallina. Ena von Baer y Adriana Muñoz. Juan Pablo Letelier y Hernán Larraín	75
3.6. Los que priorizan la elección del gobernador regional. Patricio Walker, Alberto Espina, Alejandro Guillier, Antonio Horvath, Lily Pérez, Rabindranath Quinteros, Andrés Zaldívar, Rodrigo González y un nutrido grupo de parlamentarios descentralizadores.	78
3.7. Los escenarios	81
3.7.1. Hitos relevantes	81
3.8. Una reforma histórica	83
3.8.1. ¿Gobernador Regional versus Delegado Presidencial?	85

3.8.2. Sistema de elección	86
3.8.2. La decisión de 2016	87
3.9. Los escenarios futuros	88
3.9.1. “La descentralización como “política de Estado”	88
3.10. El empoderamiento de los gobiernos regionales y locales: la necesidad de un cambio cultural	90
3.11. El factor humano: descentralización y servidores públicos	92
3.12. A modo de conclusión: el centralismo es como el machismo, o qué pasa cuando el diablo mete la cola	94
3.13. Centralismo y machismo	94
3.13.1. Los caminos torcidos donde aparece el centralismo	95
3.13.2. Pasa cuando el diablo mete la cola	98
PARTE II. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA MÁS COMPETENCIAS Y SERVICIOS CON MAYOR CERCAÑÍA A LAS PERSONAS	101
1. Proyecto de traspaso de competencias: principales características	103
1.1. Modificaciones a las competencias de los Gobiernos Regionales	104
1.2. Ritmo (cronograma) de traspasos	107
2. Análisis y puntos críticos del procedimiento de transferencia de competencias: un espejismo de descentralización	108
2.1. Antecedentes	108
2.2. Breve historia del proyecto de ley	109
2.3. ¿Qué mecanismo de traspaso de competencias propone el proyecto de ley?	110
2.4. Aspectos críticos del procedimiento	112
2.5. Conclusiones	115
2.6. Bibliografía	116
3. Avance del proyecto “relativo al fortalecimiento de la regionalización del país” (traspaso de competencias) en la Cámara de Diputados durante el 2016: indicaciones y votación	117
3.1. Indicaciones a Proyecto de Ley	117
3.2. Votación del pleno de la Cámara de Diputados para su tercer trámite en el Senado	119
3.3. Detalle de la votación	119
3.3.1. Votación en general	119
3.3.2. Votación en particular	120
3.3. Comentarios sobre los artículos rechazados	120
4. Descentralización de fomento productivo. Transferencia de competencias en el ámbito del desarrollo productivo: propuesta, experiencias y nuevas tareas. planes pilotos en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos	123

5.	La co-construcción descentralizada de un modelo de fomento productivo en Chile	133
5.1.	Enfoque teórico: La Nueva Economía Institucional	134
5.2.	Antecedentes de la descentralización del fomento productivo	136
5.3.	La construcción compartida de un modelo	138
5.4.	Los agentes de la co-construcción del modelo de agenciamiento	142
5.5.	El ámbito productivo como esfera de interés del proceso de descentralización administrativa	143
5.6.	Bases para la co-construcción de un modelo de agenciamiento descentralizado	144
5.6.1.	Institucionalidad integrada a nivel regional y articulada con el nivel nacional	145
5.6.2.	Focalizado en los actores relevantes del ecosistema de desarrollo productivo	145
5.6.3.	Reconociendo las particularidades de cada región y asegurando oportunidad y pertinencia	146
5.6.4.	Potenciando la inversión en ciencia, tecnología y capital humano avanzado	147
5.6.5.	Promoviendo una cultura de evaluación, mejora continua, eficiencia, transparencia, y centrada en el cliente	147
5.6.6.	Fortaleciendo el rol estratégico nacional de Corfo y Sercotec	147
5.7.	Bibliografía	148
6.	La Nueva Ley de Plantas Municipales: Un significativo aunque insuficiente avance para las Municipalidades	152
6.1.	Introducción	152
6.1.1.	Evolución de la Descentralización y demandas de la AChM	153
6.1.2.	Logros y deficits de la Descentralización	154
6.2.	Antecedentes	156
6.3.	El proyecto de ley	157
6.4.	Síntesis de las modificaciones	158
6.4.1.	Profesionalización	158
6.4.2.	Creación de una asignación especial de directivo-jefaturas	158
6.4.3.	Modificaciones al límite de gasto en personal	158
6.4.4.	Bono post laboral de la ley N° 20.305	159
6.4.5.	Mejoras de grados	159
6.4.6.	Actualización de posiciones relativas en las plantas	160
6.4.7.	Bono especial	160
6.4.8.	Política de recursos humanos	160
6.4.9.	Obligación de las municipalidades de remitir información a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	161
6.4.10.	Nuevas obligaciones para la Dirección de Administración y Finanzas	161
6.4.11.	Facultad de creación de unidades municipales	161
6.4.12.	Nuevas causales de notable abandono de deberes y rechazo de una tercera	161
6.4.13.	Normas sobre financiamiento de la reforma y aumento del aporte fiscal permanente al Fondo Común Municipal	162
6.4.14.	Fijación y modificación de plantas	162

6.5. Conclusiones: un avance significativo, pero insuficiente	163
6.6. Bibliografía	165
PARTE III. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	167
La dimensión del crecimiento económico ignorada en Chile	169
1. Economía y Territorio: ¿Existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión?	171
1.1. ¿Qué entendemos por descentralización?	172
1.2. Descentralización y desarrollo	173
1.3. El desarrollo territorial en Chile	177
1.4. Conclusiones	188
2. Claves para una Descentralización efectiva y fiscalmente responsable	189
2.1. ¿Por qué descentralizar los recursos fiscales?	189
2.1.1. Primera generación: teoría normativa	189
2.1.2. Segunda generación: teoría positiva	190
2.2. Condiciones de éxito	191
2.2.1. Claridad en la responsabilidad de asignación de gastos e ingresos	191
2.2.2. Ingresos propios: explotación de las bases tributarias subnacionales	192
2.2.3. Transferencias ecualizadoras y basadas en fórmulas	192
2.2.4. Marcos robustos de rendición de cuentas	194
2.2.5. Marcos de Responsabilidad Fiscal	194
2.2.6. Regulación de la deuda	195
2.2.7. Asistencia técnica	196
2.2.8. Gradualidad	196
2.2.9. Descentralización Asimétrica	196
3. Nueva ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal: elementos fundantes, proyecciones y urgencias	198
3.1. Chile y sus desafíos de largo plazo	200
3.2. ¿Y en el corto plazo qué?	201
3.3. Cómo se financian estos desafíos	203
3.4. Mayores ingresos propios a nivel sub nacional	203
3.5. Mayores transferencias	207
3.5.1. Transferencias corrientes	208
3.5.2. Transferencias de Capital	209
3.6. Una política de cohesión social y territorial en Chile	212
3.6.1. Definición de territorios de planificación	212
3.7. Establecimiento de una garantía estatal de desarrollo	213
3.7.1. Gobernanza Territorial a través de instancias de articulación público-privada	213

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno

3.7.2. Generación de planes de desarrollo territorial	214
3.7.3. Fondos de convergencia o estructurales	214
3.7.4. Otras iniciativas relevantes en el marco de la descentralización fiscal, asociadas a dotar de mayores atribuciones, transparencia e injerencia de los niveles sub nacionales	215
3.8. Endeudamiento, creación y gestión de empresas	216
3.8.1. Responsabilidad fiscal, basada en la transparencia y accountability	217
3.9. Conclusiones	217
3.10 Bibliografía	218

PARTE IV. DESCENTRALIZACIÓN 2.0: UN DESAFÍO DE ESTADO.
A CONSTRUIR CHILE DESDE SUS TERRITORIOS

221

1. Primeras propuestas para un Programa de Gobierno 2018-2022	223
1.1. A modo de Introducción: un puente de transición a la siguiente etapa del proceso	223
1.2. Selección preliminar: Diez Medidas “Esenciales”	224
1.3. Oportunidad de implementación	227
A. Marco estratégico-político	227
1. Diagnóstico inicial: El Chile que tenemos	227
2. El sentir de la sociedad civil regional y nacional	227
3. Objetivo principal	228
4. Política de Estado, con un nuevo trato Estado-territorios	228
5. Hacia una nueva cultura de relaciones	228
6. Gobernanza territorial	228
B. Medidas estratégicas	228
1. Visión de país	228
2. Perfeccionar el modelo de organización territorial del Estado: unitario-descentralizado	229
3. Impulsar un programa de efectivo traspaso de competencias y servicios	229
4. Impulsar una efectiva descentralización fiscal, responsable y transparente	230
5. Fortalecer las Capacidades Locales y Regionales	230
6. Ampliar los espacios de Participación y de Control Democrático	233
7. Asegurar las condiciones de éxito del proceso: aprendizajes de períodos anteriores	233
8. Hoja de ruta	234
8.1. Prioridades y plazos de implementación	234
8.2. Responsables del diseño y de la ejecución	234
8.3. Medidas susceptibles de implementación gradual a partir de experiencias piloto	234

PRESENTACIÓN

GÉNESIS Y SENTIDO DE ESTE LIBRO

El gran poeta francés Víctor Hugo escribió hace un siglo y medio atrás que "no existe nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo". Ese es, precisamente, el sentir que inspiró a la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado para pensar y producir el presente libro: la convicción que ha llegado el tiempo para lograr ahora, durante el actual período de gobierno, un efectivo arranque del tantas veces anunciado y siempre postergado proceso de descentralización de nuestro país; el tiempo para empezar a desatar las principales amarras, a soltar los nudos de poder asociados al agobiante centralismo, y para iniciar la reestructuración de la cada vez más disfuncional organización territorial de nuestro Estado.

Sabemos que ese sentir es compartido por cada vez más compatriotas, de todas las regiones. Ellos están relacionados a instituciones de la sociedad civil, al servicio público y a la academia, al quehacer privado y a la actividad social y cultural, quienes durante años han aportado sus anhelos y propuestas al diálogo para avanzar hacia un país de desarrollo humano y territorial más armónico y equilibrado. En su fase inicial, ese diálogo fue incipiente y difícil, con interlocutores no convencidos de la legitimidad y relevancia de otorgar más poder, competencias y recursos de uso autónomo a los agentes locales y regionales del desarrollo, ni de la necesidad de construir capacidades endógenas en cada uno de nuestros territorios sub-nacionales. Sin embargo, es un diálogo que después de décadas de siembra ahora emergen por distintas vías y aristas, y con mayor maduración y fuerza, las ideas descentralizadoras, alimentado por la experiencia de vivir las externalidades negativas del centralismo, de la concentración del poder y la riqueza, no obstante, el marco de libertades democráticas y de mayor desarrollo económico que hemos logrado construir como país.

Es así como ahora se comienza a generar una nueva cultura entre los chilenos, un nuevo modelo mental que nos empieza a liberar de las ataduras del pensamiento centralista y del modelo de desarrollo predominantemente extractivista, que en la práctica termina beneficiando al desarrollo económico, a las inversiones y a los servicios públicos en la capital, en desmedro de la creación de más oportunidades de desarrollo para las comunidades locales y regionales. Nos

estamos dando cuenta que algo no está bien en el funcionamiento de nuestro país y de nuestra sociedad, que todos necesitamos adoptar conductas mucho más proactivas si es que en el marco de nuestra institucionalidad democrática queremos producir un cambio estructural del antiguo y disfuncional modelo de Estado unitario-centralizado que nos rige. Estamos cada vez más convencidos que ello es esencial para alcanzar un mayor desarrollo económico y social desde y para cada uno de nuestros territorios y, de esta manera, una mejor integración como país.

El país está enfrentando una compleja crisis de legitimidad de la política, la que acompañada de una ralentización de la economía genera una creciente insatisfacción y movilización social. Por eso sentimos que el momento de actuar es ahora, porque nuestra sociedad ya ha madurado lo suficiente para asumir el desafío de pensar y construir el desarrollo de Chile desde sus territorios. Además, porque para lograr ese deseado arranque de un efectivo proceso descentralizador, por vez primera disponemos de algunas condiciones e insumos que con anterioridad no estaban a nuestro alcance, así como de una inédita oportunidad política, la que no podemos desaprovechar. Entre estos haberes destacan:

- a) el informe que entregó en octubre de 2014 entregó al país la anterior Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, cuyos 32 autores proponen impulsar una Política de Estado, a través de un conjunto de 70 medidas estratégicas, diez de ellas de carácter “esencial”, para ser ejecutadas en un abordaje sistémico a través de cinco ejes de acción interdependientes.
 - b) la voluntad reiterada de la presidenta de la República, Michelle Bachelet, de iniciar bajo su mandato un proceso de efectiva descentralización del país.
 - c) el consiguiente envío y trámite de un proyecto de reforma constitucional que instituye la elección de Gobernadores Regionales, en reemplazo de la agotada y disfuncional de los intendentes designados. Esta es la primera y principal reforma para poder iniciar el proceso, dado que apunta al nudo gordiano de excesiva concentración y centralización del poder político, el que debe ser desatado para poder desencadenar las restantes reformas de descentralización y de desarrollo territorial requeridas.
 - d) una creciente conciencia y demanda ciudadana por descentralización, expresada en los más diversos espacios y mediciones de opinión.
 - e) una actitud y discurso más favorable a la descentralización observable en la mayoría de los senadores y diputados.

PRINCIPALES CONTENIDOS DEL LIBRO

La convicción de que ha llegado la hora de lograr en el país un efectivo arranque del proceso descentralizador es la que también inspiró a la Fundación Chile Descentralizado para convocar a diversos autores a aportar su visión, experiencia y propuestas a la construcción colectiva de este libro.

Una parte principal de esas contribuciones se han generado por calificados expertos con ocasión del ciclo de seminarios nacionales de Descentralización que nuestra fundación realizó durante el primer semestre del año 2016 en las dependencias del Congreso Nacional en Santiago y Valparaíso, encuentros que contaron con la activa participación de senadores y diputados de todos los partidos, así como de destacados líderes de opinión de diferentes regiones del país. Los otros son artículos aportados por integrantes del equipo de la fundación, quienes en el marco de la instalación del Observatorio de la Descentralización, han seguido de cerca y aportado al contenido y avance del proceso, al que se logró sumar un destacado especialista en desarrollo municipal.

De este modo, el libro ofrece un análisis crítico y constructivo del arranque del esfuerzo descentralizador realizado durante los últimos tres años (2014-2015, 2016), a partir del trabajo e informe entregado al país por la anterior Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional en el año 2014, hasta el presente (octubre 2016), con la aprobación por el Senado y la Cámara de Diputados de la reforma constitucional de elección de los intendentes (futura figura de Gobernadores Regionales).

Con tal finalidad, a modo introductorio, entrega primero una versión actualizada de textos anteriores, sobre los principales motivos por los que Chile necesita descentralizarse y promover un mejor desarrollo de sus territorios, elaborada por miembros del equipo de la Fundación Chile Descentralizado (Heinrich von Baer y Nicolás Bravo). Los mismos autores proponen luego un marco constitucional y político adecuado para alcanzar dicho propósito, a partir de una visión de país elaborada durante años de maduración, del tránsito necesario del actual modelo de Estado unitario-centralizado a un modelo unitario-descentralizado; así como de los principios constitucionales facilitadores de un proceso descentralizador.

En torno a las partes I, II y III de esta obra se organizan entonces, diferentes artículos relacionados a las correspondientes tres dimensiones o ejes de acción del proceso descentralizador, como son:

- descentralización política, con traspaso de poder mediante la elección de autoridades regionales;
- descentralización administrativa, con traspaso de competencias y servicios

desde el gobierno central a la dependencia de los gobiernos regionales y las municipalidades y,

- descentralización fiscal-económica, con traspaso de recursos de uso autónomo e instituyendo la capacidad de generar recursos propios a nivel regional y municipal.

Es así como en la parte I, Descentralización Política, integrantes del equipo de la Fundación (Heinrich von Baer, Nicolás Bravo, Mario Rozas) aportan fundamentos para asumir la elección de los intendentes (futuros Gobernadores Regionales) como la reforma madre del proceso descentralizador, y describen la evolución del proceso desde la anterior Comisión Asesora Presidencial hasta la aprobación de la reforma constitucional por el Senado y la Cámara de Diputados. Por su parte la profesora Julieta Suárez-Cao, del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco de un análisis comparado de los sistemas electorales, para el caso de la elección de los Gobernadores Regionales en Chile, propone y fundamenta la adopción de un sistema intermedio o mixto entre la mayoría absoluta (propio de la elección presidencial) y la mayoría simple (aplicado en la elección de alcaldes). Finalmente Diego Portales, director ejecutivo y coordinador del Observatorio de la Descentralización de la Fundación, analiza en forma crítica los diferentes escenarios y así como a los principales actores que han intervenido en el trámite legislativo de las reformas de descentralización durante los tres años objeto del análisis de este texto.

En la parte II, Descentralización administrativa, en lo referente al traspaso de competencias a los gobiernos regionales, Nicolás Bravo analiza las principales características de dicho proyecto, al tiempo que Guillermo Pérez, de la Fundación Piensa de Valparaíso (también comprometida con el efectivo avance del proceso descentralizador y en tal tarea aliada de la Fundación Chile Descentralizado), analiza los puntos más críticos del procedimiento de transferencia de competencias, en tanto que José Pablo Núñez, colaborador de la Fundación en el monitoreo del proceso legislativo en el Congreso de Valparaíso, describe las principales indicaciones y la votación experimentada por el proyecto en su trámite por la Cámara de Diputados, el que luego pasa a su tercer trámite en el Senado. En lo relativo a los esfuerzos iniciados en materia de descentralización del fomento productivo, Eduardo Bitrán, vicepresidente ejecutivo de CORFO, analiza críticamente el marco estratégico para transferir competencias y las iniciativas piloto impulsadas en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Por su parte Patricio Vergara, vicepresidente de la Fundación Chile Descentralizado, fundamenta la necesidad de adoptar un estilo de co-construcción entre los agentes nacionales, regionales y locales, modalidad que debiera sustentar siempre el esfuerzo de descentralización del fomento productivo. Finalmente, Iván Borcoski, secretario ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, luego de describir introductoriamente la evolución, demandas de la AChM, logros y déficits del proceso de descentralización, analiza con propiedad la nueva Ley de Plantas Municipales, señalando

que es un significativo aunque insuficiente avance para el desarrollo de las municipalidades del país.

Los aportes de la parte III, Descentralización Fiscal-Económica, son especialmente relevantes y oportunos, dado que hasta la fecha del cierre de los trabajos para el presente libro sigue pendiente el envío del proyecto de ley de Financiamiento Regional y Municipal con Responsabilidad Fiscal, comprometido y reiteradamente anunciado por el Ejecutivo. En el primer artículo, el destacado economista Mario Marcel, escribe sobre la relación entre el desarrollo territorial, el crecimiento y la inclusión. Para ello aporta primero algunas precisiones conceptuales sobre descentralización, la contribución del desarrollo territorial al potencial de crecimiento de un país así como las diferentes formas que determinan el crecimiento de los países. Luego analiza la situación de Chile como país emergente y concluye proponiendo diversos desafíos para la política pública y la contribución de la descentralización al desarrollo territorial del país. En segundo término, Emilio Pineda, economista y experto en descentralización fiscal del BID, propone las claves a considerar para lograr una descentralización efectiva y fiscalmente responsable, y las correspondientes condiciones de éxito, como son entre otras, la claridad en la responsabilidad de asignación de gastos e ingresos; los ingresos propios en la explotación de las bases tributarias subnacionales; marcos de rendición de cuentas y de responsabilidad fiscal; regulación de la deuda y transparencia, así como consideración a la asimetría de las capacidades locales y gradualidad en la implementación. Finalmente, Ismael Toloza, investigador en economía regional y desarrollo territorial del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera, propone los elementos fundantes que debiera tener, precisamente, la Ley de Financiamiento Regional, así como las proyecciones y urgencias de la misma, planteando a la descentralización fiscal como un medio para la reducción de las desigualdades territoriales, desafíos para Chile en el largo y corto plazo, financiamiento a partir de mayores ingresos propios a nivel subnacional y mayores transferencias desde el nivel central, una garantía estatal de mínimos comunes y una gobernanza territorial a través de instancias de articulación público privada, todo ello para lograr una mayor cohesión social y territorial en Chile.

Por último, la parte IV del libro, "Descentralización 2.0. Primeras propuestas para los programas de gobierno (2018-2022)", adelanta una síntesis preliminar de los títulos de las principales medidas estratégicas que nuestra Fundación Chile Descentralizado ha puesto recientemente a disposición de todas las pre-candidaturas presidenciales y sus grupos programáticos como aporte para elaborar sus respectivos programas de gobierno en materia de descentralización y desarrollo territorial, títulos que una vez complementados y desarrollados se publicarán en un nuevo libro bajo el título "Descentralización 2.0: un desafío de Estado. A construir Chile desde sus territorios".

¿POR QUÉ CHILE NECESITA DESCENTRALIZARSE Y DESARROLLAR SUS TERRITORIOS?

Chile será descentralizado, o no será desarrollado

Desde su independencia hasta el presente, en el proceso de construirse como Estado-Nación, Chile se ha forjado en base a un sistema altamente centralizado. Sin embargo, este modelo de organización territorial, eficaz tal vez hasta la mitad del siglo pasado, se ha quedado anclado en el pasado, no es capaz de adecuarse a las dinámicas propias del siglo XXI, frena y asfixia las perspectivas de Chile desarrollar todo su potencial humano y productivo y de transformarse en un país descentralizado y desarrollado, social y territorialmente integrado.

En su prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones” (2009, p. 11), refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, Joan Prats Català, sentenció “Chile será descentralizado, o no será desarrollado”, estableciendo la relación directa entre un proceso efectivo de descentralización y el futuro desarrollo del país. Para Prats, la brecha al desarrollo que implica el centralismo está determinada por la concentración del poder: “El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder” (Prats Català, 2009, p. 86).

Y agrega “La descentralización que proponemos no es un juego de suma cero en el que el poder perdido por el centro lo ganan las regiones y comunas. Contrariamente, es un juego de suma positiva, en el que el centro redefine sus roles y recursos y las regiones, -incluida la metropolitana- dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos (es decir, terminales meramente ejecutivos y sin cerebro propio de un centro que los mantiene en permanente estado de discapacidad para justificar su tutela) para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento desde la igualdad de la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas” (Prats Català, 2009, p. 15).

En relación al tamaño de su población y de su economía, Chile es el país más centralizado de América Latina y de la OCDE. Entre este selecto grupo de países (desarrollados y en su mayoría descentralizados), Chile se ubica entre los peores países en la proporción de ingresos y gastos públicos asignados a los niveles subnacionales (municipalidades, gobiernos regionales),

con un 18% respecto del 45% promedio OCDE¹. En la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización propusimos como meta llegar al 35% al año 2020.

Las brechas de su aporte al PIB nacional, así como de competitividad entre las regiones de Chile son extremas. Según el Índice Competitividad (CIEN-UDD 2010) la Región Metropolitana con (0,72) es casi cinco veces mayor que las regiones menos competitivas (Maule: 0,17; O'Higgins: 0,16; La Araucanía: 0,14), hecho que muestra un enorme potencial subutilizado, lo que impone la tarea de lograr niveles más equilibrados de competitividad territorial.

El Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2000), muestra muy pronunciadas desigualdades territoriales entre comunas del país, con extremos entre Vitacura 0,92 y Yumbel 0,56; así como de pobreza, donde en Vitacura hay 0,1% y en Ercilla 48,8% (MIDEPLAN 2013). Lo anterior se refuerza en un estudio de RIMISP (2012) sobre pobreza y desigualdad (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos/pobreza, seguridad ciudadana, género) en diversos países de América Latina, Chile incluido, el que entre otros aspectos pone de relieve que las desigualdades sociales se potencian con las desigualdades territoriales, generando un círculo vicioso que incrementa las brechas de desigualdad, tanto social como territorial, que “no da lo mismo nacer o vivir en cualquier lugar”; “las políticas públicas sectoriales son especialmente ciegas ante la desigualdad territorial”; “enfrentar las brechas territoriales no es solo bueno para los territorios donde las relaciones hoy no son las deseadas, sino que tienen un importante costo país”; “interesa no solo cuánto crece o disminuye la pobreza de un país, sino como esos resultados se distribuyen dentro de sus territorios”.

Abrir nuevas y mejores oportunidades de vida a los habitantes

A lo largo todo el país, con el tiempo, cada vez más personas, sean dueñas de casa, trabajadores, profesionales, o jóvenes, están percibiendo en qué medida vivir en un país tan altamente centralizado afecta negativamente su calidad de vida y sus oportunidades de lograr un mejor desarrollo humano. Es con esa perspectiva, que descentralizar Chile y desarrollar más a sus comunas y regiones, se hace necesario, entre otros, para:

- a) reactivar la economía desde los espacios locales, desarrollando las potencialidades latentes y subutilizadas en cada una de las comunas y regiones.
- b) crear mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad.
- c) superar en menos tiempo las desigualdades sociales y territoriales.

1 Junto a Grecia, Luxemburgo y Portugal, con la diferencia que dichos países no tienen un territorio tan extendido, lo que requiere de una institucionalidad pública y distribución de recursos adecuada a dicha realidad natural.

- d) abrir más y mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal para jóvenes talentosos.
- e) acercar la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales (urbanismo, calles, caminos rurales, transporte, salud, educación, cultura, medio ambiente, agua, energía, seguridad ciudadana, etc.).
- f) profundizar nuestra democracia, reformar nuestro sistema político, controlar mejor las malas prácticas.
- g) frenar el deterioro ambiental de Santiago y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- h) disponer de un sistema descentralizado eficaz para manejar mejor las catástrofes naturales desde los espacios locales y regionales.

Descomprimir a la capital: asfixia que resta recursos para la inversión en regiones

Las demandas por descentralizar Chile no están dirigidas en contra de los habitantes de la capital, sino que, a favor de una mejor habitabilidad y calidad de vida de ésta. Sin embargo, diversas políticas públicas de efecto concentrador y sucesivas ampliaciones del radio urbano de Santiago han dado lugar a una descontrolada dinámica de expansión urbana, cuyos impactos y externalidades afectan la sustentabilidad ambiental y calidad de vida de la capital (congestión de su sistema de transporte, contaminación del aire, crisis potencial por abastecimiento de agua (en estos dos últimos casos agravados como consecuencia del cambio climático), (contaminación acústica y severo deterioro de la salud mental de sus habitantes²) llegando a un punto de saturación que sobrepasa los límites de su crecimiento eficiente, generando externalidades de deterioro cuyos paliativos demandan de una desbordante cuantía de recursos, que deben ser subsidiados por todos los chilenos, y que se restan a las inversiones en nuevas oportunidades de desarrollo en las restantes regiones del país.

Adecuar la organización territorial del Estado a los desafíos del siglo XXI

Hasta el año 1991, Francia era un país muy centralizado, realidad que se estaba transformando en un severo obstáculo para su desarrollo y competitividad global. Asumiendo dicha realidad, el presidente Francois Mitterand decidió impulsar un histórico proceso de descentralización,

2 Según un estudio encargado por la Organización Mundial de la Salud, Santiago de Chile es la capital del mundo con el mayor nivel de contaminación de la salud mental de sus habitantes (resultados obtenidos más de una década antes de los graves problemas generados por el Transantiago).

en cuyo anuncio al país declaró “Francia necesitó de la centralización para construirse como nación. Ahora necesita de la descentralización para no destruirse como nación”.

Obsérvese la analogía con el caso de Chile, donde la historia nos enseña que para construirse como nación, sin duda necesitó hacerlo sobre la base de un modelo de Estado altamente centralizado, el que puede haber sido apropiado y eficaz tal vez hasta la mitad del siglo pasado. Pero desde entonces en todo el mundo las sociedades han cambiado, en forma cada vez más veloz y compleja, y seguirán cambiando. En contraste con ello, la institucionalidad del Estado, y particularmente la organización territorial del Estado, se han quedado entrampadas en el pasado, siendo cada vez más desfasadas y disfuncionales para responder en forma adecuada y oportuna a las oportunidades y problemas de desarrollo humano y productivo a lo largo del territorio nacional.

Lo anterior es aún más importante desde que Chile se ha abierto a la economía global, por lo que las regiones están expuestas a los impactos tanto positivos como negativos de la globalización, sin previamente haber fortalecido las capacidades locales y regionales. En efecto, la experiencia internacional comparada señala que cuando la globalización interactúa con espacios nacionales previamente descentralizados, genera formas y dinámicas más favorables para dichas comunidades que cuando ocurre en espacios concentrados y centralizados. En palabras de los investigadores colombianos Cuervo y González “las sociedades descentralizadas poseen fortalezas organizacionales y culturas de cooperación mucho más funcionales a su inserción al proceso de globalización”. Todo ello explica por qué las sociedades descentralizadas en forma ordenada y racional, son más eficientes y productivas, más participativas y democráticas, más sustentables, armónicas, estables y gobernables, en definitiva, más dignas y humanas.

Hace ya 26 años, el constitucionalista José Luis Cea³ expresó su preocupación respecto de esa creciente brecha y tensión entre Estado y sociedad, señalando: “nuestro Estado es una forma política al mismo tiempo demasiado grande y demasiado pequeña: demasiado grande, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente; y demasiado pequeña para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de una sociedad de la participación”.

En 2007 Juan Carlos Ferrada, calificado profesor de Derecho Administrativo, sintetiza así su análisis comparado del modelo de gestión pública con el de otros países: “El modelo de gobierno y administración territorial de nuestro país se aleja de los objetivos descentralizadores alguna vez formulados e insiste en una fórmula agotada y en revisión en buena parte de los estados modernos, aún los de tradición unitaria y centralizada”, agregando que: “La externalidades y vicios de este modelo son evidentes, los que impactan especialmente en la legitimidad política del aparato estatal y en el desarrollo de los territorios”.

3 José Luis Cea, Conferencia ofrecida en 1991, comunicación personal.

En consecuencia, acercándonos ya al término de la segunda década del Siglo XXI, es impostergable y urgente instituir en Chile un Nuevo Trato entre el Estado y sus territorios, con una organización acorde a las dinámicas del Siglo XXI, lo que significa reemplazar el actual modelo de Estado (unitario-centralizado, vertical, autoritario, burocrático e ineficiente), que sigue primando sobre las políticas y recursos públicos y los correspondientes instrumentos de desarrollo, por un modelo de Estado a ser pensado y construido principalmente desde el nivel local y regional, capaz de ampliar las oportunidades de desarrollo humano y productivo y de sinergiar las potencialidades en todas las comunidades y territorios de Chile, con el fin de alcanzar en ellas mejores condiciones de vida, participación, autonomía y gobernanza, ejercidas principalmente por sus propios habitantes.

Ese nuevo trato, a ser construido en forma sostenida, gradual y progresiva, requiere remover los obstáculos aún vigentes en el sistema público, sustituyendo, entre otros, la uniformidad por flexibilidad, el centralismo y la concentración por descentralización (política, administrativa, fiscal-económica), la verticalidad por redes horizontales de interacción y colaboración, y la sectorialidad por territorialidad:

Desde el nivel central, significa:

- Empezar a construir la oferta pública a partir de las diferenciadas oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de las comunidades locales, más que desde el aparato central del Estado (es decir con un enfoque de abajo-arriba, *bottom-up*).
- Implementar una activa política nacional de apoyo a la gestión desde el territorio, privilegiando y articulando las políticas, servicios e instrumentos públicos y las respectivas respuestas privadas, en los espacios locales y con la participación protagónica de sus respectivas comunidades.

En el nivel local y regional, implica:

- Focalizar esfuerzos en la construcción de capacidades locales y regionales.
- Promover una nueva gobernanza y pensar estratégicamente el desarrollo de cada territorio, y diseñar políticas públicas pertinentes a sus particulares realidades y desafíos.
- Desarrollar respuestas colaborativas de co-construcción de iniciativas de desarrollo en la mayor cercanía posible a la ciudadanía, compartidas con los actores de las comunidades locales.
- Promover redes asociativas con flujos de relaciones horizontales y bidireccionales, debidamente diferenciadas según las realidades locales.

- Incentivar un mayor protagonismo y control ejercido desde la ciudadanía y la sociedad civil, con *accountability* ciudadano ejercido sobre prestaciones transparentes, pertinentes y sustentables en el contexto de su respectiva realidad local.
- Crear condiciones concretas para lograr una efectiva participación ciudadana y de la sociedad civil, desde la base local, junto a un eficaz control democrático sobre el avance de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial que afectan directamente a las respectivas comunidades.

Democratizar y perfeccionar todos los niveles de gobierno

Un bien realizado proceso gradual y sostenido de descentralización y de desarrollo local y regional, supone acercar las instituciones y la política pública a los habitantes de los territorios, abriendo espacios de real participación que permita vincular de manera efectiva a los ciudadanos con la toma de decisiones de los asuntos públicos que los afecten directamente.

De esta manera, la institucionalidad pública tendría una mayor capacidad para responder efectivamente a los requerimientos ciudadanos y territoriales, otorgando representatividad a las decisiones asumidas.

Es así como una profundización de la democracia supone una mayor distribución del poder en la sociedad, es decir una descentralización política, además, la descentralización aporta a la democratización mediante la ampliación de los derechos y las libertades; la incorporación de los sectores excluidos a instituciones representativas y viabilizando un mayor control y participación de sectores populares en el trabajo de las administraciones públicas.

Para fortalecer la participación ciudadana, entendida como la capacidad de las personas para influir en la toma de decisiones de su interés, se debe comenzar por el medio local, pues es el ámbito más cercano que las personas tienen, que mejor conocen y que por lo general, más vinculación tiene con ellas. Es en esta escala, la local, donde la descentralización constituye un factor que ayuda a acercar a la ciudadanía a la institucionalidad pública, a avanzar hacia una mayor representatividad política y a promover nuevas instancias de desarrollo (Montecinos, 2005)⁴.

4 Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure XXXI (93), pp. 77-88.

Marco Constitucional y Político para la descentralización y el desarrollo territorial

Visión de país

Con ocasión de la publicación en 2009 del libro *Pensando Chile desde sus Regiones*⁵, se propuso por vez primera al debate nacional una visión de país como marco orientador para la construcción de un Chile descentralizado y desarrollado, en cuya formulación se integraron lineamientos propios con contribuciones específicas de diferentes autores, entre otros Joan Prats Catalá, Sergio Boisier y José Luis Cea. Esa propuesta inicial luego se fue completando en sucesivas versiones, como resultado de debates académicos con estudiantes de postgrado, nuevas reflexiones, ensayos y artículos de libros⁶, hasta llegar a la siguiente versión, ahora actualizada para los fines del presente libro, visión de país que nuevamente ofrecemos al conocimiento y debate nacional:

Queremos pensar y construir entre todos un Chile:

- *Bueno para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones, asumidas como base del desarrollo nacional;*
- *unitario y descentralizado, sobre un territorio único e indivisible;*
- *en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional nacional común y compartido por todos;*
- *un país capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable, competitivo, participativo, pluricultural e inclusivo;*

5 von Baer, H. ¿Qué país queremos, hacia dónde vamos? La Visión de país: ¿Al servicio de qué y de quienes?, en H. v. Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*, (p.119-120), Ediciones Universidad de La Frontera.

6 - Visión de país: descentralizado y desarrollado, un marco para el debate, en *Chile Descentralizado... Desarrollado, Fundamentos y propuestas para construir una Política de Estado (2014-2030) y un nuevo Programa de Gobierno en Descentralización y Desarrollo Territorial (2013)*, (p.39).

- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Las diez medidas esenciales. PRIMERA: Definición del Estado como Estado Descentralizado (p.11).

- Participación para la descentralización. Fortalecimiento de la participación como condición determinante para la descentralización, el desarrollo territorial y la gobernanza en Chile (2014), (p.250), en *Participación Ciudadana. Entre la pasividad y la efervescencia*. Ediciones Universidad de La Frontera.

- Hacia una Política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile: Desafíos y oportunidades para las regiones y sus universidades, en *Presente y futuro de las universidades regionales chilenas*, (2015), (p.72). Revista Estudios Sociales Nº 123 /2015, Corporación de Promoción Universitaria, CPU.

- *con autoridades locales y regionales electas por la ciudadanía, dotadas del poder político, las competencias y los recursos de decisión autónoma necesarios para asegurar igualdad de oportunidades y resolver con eficacia las necesidades de bienes y servicios de la población.*

En definitiva, *un país descentralizado, integrado, cohesionado, desarrollado, justo y digno.*

Entre este conjunto de visiones, aquella que se refiere a un Chile, *“en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional nacional común y compartido por todos”*, es especialmente relevante porque establece el marco en el cual se inserta la adopción del modelo de Estado unitario-descentralizado, y, por consiguiente, la elección de las máximas autoridades de cada región -Gobernadores Regionales- llamados a liderar proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, a similitud de la tradicional elección de alcaldes de diverso signo político para la conducción de las municipalidades.

El tránsito de un modelo de Estado unitario-centralizado a unitario-descentralizado

Lucio Anneo Séneca (4 aC-65 dC) sentenció *“Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos, todos los vientos son desfavorables”*, lo que en todo orden de cosas significa que para poder construir la respectiva hoja de ruta necesitamos primero definir el puerto de llegada. Ese símil es particularmente aplicable al caso de la descentralización en Chile, porque en ese plano el país era un barco a la deriva, sin destino ni rumbo definidos, dado que no disponía de un proyecto país, que defina el modelo de organización territorial del Estado que se quiere alcanzar y la correspondiente hoja de ruta para lograrlo, que dé sentido y direcciona un esfuerzo compartido y convergente de construcción, en el que todos los actores del desarrollo local, regional y nacional, más allá de sus legítimas diferencias, se sientan convocados y motivados a participar.

Hasta ahora, la falta de ese proyecto y modelo concordado ha significado perder mucho tiempo y energía, muchos recursos y esperanzas, sin tener claro en diferentes intentos de reformas descentralizadoras, a qué modelo de organización territorial responden y contribuyen -a qué puerto de llegada aspiran arribar-, condición previa para construir la hoja de ruta, y poderla ajustar periódicamente a escenarios y realidades cambiantes durante sucesivos períodos de gobierno.

El modelo importa: uno de los roles del Estado es crear las condiciones para que todos sus habitantes puedan desarrollar en plenitud todas sus potencialidades, en todo el territorio nacional. Es por ello que no da lo mismo qué modelo de organización territorial del Estado y

de gestión pública se da un país para mejor servir dicho propósito. Se trata de una decisión sin duda trascendente. El modelo a elegir, debe ser aquel capaz de responder mejor a la realidad natural, social, económica y cultural de cada país, tanto presente como de muy largo plazo. Además, es conveniente tomar en consideración a la experiencia internacional comparada, que ofrece diferentes modelos de estado, aplicados por distintos países en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades, según el contexto de sus respectivos procesos históricos, políticos, económicos y culturales. Al graduar -de manera muy simplificada- diferentes modelos de mayor a menor nivel de distribución de potestades y de descentralización en su organización territorial, se pueden citar los siguientes ejemplos:

- Federal: Suiza, Canadá, Estados Unidos, Alemania.
- Autonómico: España.
- Unitario descentralizado: Francia, Italia, Colombia.
- Unitario-centralizado: Chile.

Pero más que modelos puros, entre estas formas de Estado a su vez se presentan grados intermedios y matices. De hecho, según lo describe Ferrada (2003), un buen número de estados, producto de los requerimientos de eficacia y eficiencia que les impone la gestión administrativa, han generado procesos de desconcentración y descentralización administrativa sin renunciar a su carácter de estado unitario.

El caso de Chile: para el caso de nuestro país, desde luego debe considerarse, entre otros, su contexto histórico, institucional y político; la pronunciada extensión longitudinal y singular geografía; la gran diversidad de su territorio (climática, productiva, social, cultural, étnica), la dimensión y distribución de su población y su economía; así como la alta frecuencia de catástrofes naturales. En consideración a esa realidad es deseable adoptar un modelo de gestión pública incentivador de iniciativas creativas de desarrollo generadas a nivel local y regional, capaz de proveer servicios pertinentes y eficientes y de interactuar colaborativamente, dotado de nodos inteligentes capaces de tomar decisiones autónomas, organizados en redes a lo largo del territorio. En síntesis, la opción de modelo de organización territorial del Estado en reemplazo del modelo unitario-centralizado aún vigente, que resulte más funcional a la realidad natural del país, capaz de desplegar en el mayor grado posible todo el potencial humano y productivo de todos sus territorios, en el mayor grado de cercanía posible a las personas.

¿La opción federal? Aplicados en abstracto esos criterios, el modelo de Estado a elegir podría ser el del Estado Federal. Sin embargo, tanto el tamaño de la población como el de la economía de nuestro país, tanto en su dimensión actual como en la predecible de largo plazo, no justifican el excesivo costo burocrático asociado a la estructura propia de los estados federales, desproporcionado a la realidad de Chile en relación a los beneficios de mayor autonomía

que podrían generar. Además, el salto del modelo tradicional vigente, unitario y altamente centralizado en todas las dimensiones del quehacer nacional, desde luego significaría un salto demasiado abrupto, complejo y riesgoso, para el cual culturalmente la sociedad chilena está muy lejos de estar preparada. Por razones análogas, tampoco parece aconsejable la adopción del estado autonómico -seguido en España- más aún cuando en Chile no existen las características históricas, culturales y políticas propias de las regiones autonómicas españolas.

Para Chile: ni centralizado, ni federal, Estado unitario-descentralizado. En consecuencia, la opción más recomendable para sustituir el modelo unitario-centralizado vigente, dadas sus deficiencias estructurales y funcionales cada vez más insostenibles, es instituir un modelo intermedio, es decir el modelo de estado unitario-descentralizado, dado que:

- preserva el valor de la condición de unitario, todo aquello que es esencial a la unidad de la nación, sobre un territorio único e indivisible, y lo que se ejerce mejor desde el gobierno nacional,
- a la vez que descentraliza todo aquello que funciona igual o mejor a nivel subnacional de comunas y regiones, contribuyendo a lograr un desarrollo humano y productivo más equilibrado y mejor integrado del país.

En síntesis, es un modelo apropiado para la realidad de Chile, que preservando la esencia del estado unitario, responde mejor que el modelo vigente a la amplia y rica diversidad característica del país, facilita un avance más decidido y sostenido del proceso de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades de todas las comunidades locales y regionales; con la perspectiva de acercarnos en menos tiempo a niveles más equilibrados de desarrollo social y territorial, propios de los países desarrollados.

Entre los países que han optado por un modelo unitario-descentralizado de características similares, de cuya experiencia comparada sería conveniente obtener aprendizajes oportunos para el gradual pero sostenido proceso de cambio de modelo iniciado en Chile, están Francia, Italia y Colombia.

Dos autoridades en el territorio regional: la consecuencia natural de la adopción explícita del modelo de estado unitario-descentralizado en Chile, es que en lo venidero habrá dos tipos autoridades de origen y roles diferentes en el territorio de cada región.

- Una autoridad electa y legitimada por la ciudadanía, responsable de conducir el gobierno de la región y de sus iniciativas de desarrollo, a partir de un proyecto de desarrollo propuesto a la comunidad de su región, denominada Gobernador Regional.

- Autoridades designadas por el presidente de la República, responsables del gobierno interior así como de la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos nacionales no descentralizados con presencia en el territorio, las que -según el avance legislativo de la respectiva reforma constitucional- se denominarán Secretario Regional Presidencial y Secretario Provincial Presidencial.

La tarea iniciada con los proyectos de reforma en trámite legislativo, que deberá ser perfeccionada en lo venidero, es fortalecer la autoridad del Gobernador Regional, delimitar con precisión los roles y competencias (exclusivas y compartidas) que tendrán las autoridades electas y las designadas, y definir las modalidades mediante las cuales ambas partes se articularán colaborativamente, en beneficio del desarrollo y bien común de la respectiva región.

Todo ello significará instituir nuevos avances institucionales y oportunidades de desarrollo para las comunidades locales y regionales en Chile. Pero por si solo no garantiza el éxito del proceso descentralizador ni asegura el deseado desarrollo endógeno y más inclusivo de nuestros territorios. Es esencial, como lo sostuvo en 2014 la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, que este nuevo marco institucional vaya acompañado de un significativo y sostenido fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, tanto del Estado como de la sociedad regional en su conjunto, para idear, poner en marcha y construir proyectos políticos pertinentes y técnicamente sólidos, así como para asegurar un adecuado control democrático sobre el efectivo avance de estos procesos y el desempeño de las nuevas autoridades territoriales.

Porque la experiencia internacional comparada y los nuevos modelos de desarrollo local y regional nos muestran algo que empíricamente ya constató la consultoría de CEPAL a la región del Biobío para la primera Estrategia de Desarrollo Regional en democracia hace un cuarto de siglo atrás: “Las posibilidades del desarrollo regional dependen más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos (Sergio Boisier, 1992, “El difícil arte de hacer región”, CEPAL, documento 91/04).

Principios constitucionales de la descentralización

Variados han sido los aportes que se han hecho respecto a los principios constitucionales que debiesen regir un Estado descentralizado. En la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización de 2014 es posible apreciar una síntesis consensuada a la que llegaron expertos, y representantes políticos y de la sociedad civil transversalmente.

Como preámbulo a lo que son los principios constitucionales de descentralización, encontramos ciertas directrices que sirven como criterios o ideas centrales que, en la experiencia comparada de otros países, han permitido crear normativas que consagran descentralizaciones exitosas⁷.

Entre estas directrices se destacan las siguientes:

- **Igualdad horizontal territorial:** ninguna entidad territorial debe ejercer tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de varias entidades territoriales autónomas, la ley debe posibilitar que dichas entidades organicen las modalidades de su acción común.
- **Equidad interterritorial:** la Constitución debe contemplar la finalidad explícita de la organización territorial de la búsqueda de un desarrollo armónico de todos los territorios del país para asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos de similar calidad y cantidad y pertinencia cultural a todos los habitantes de los diferentes territorios subnacionales.
- **Subsidiariedad Territorial (o doble subsidiariedad):** cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional. Ello implica que solo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central.
- **Diferenciación entre realidades territoriales diversas:** la ley debe sustituir la uniformidad homogeneizante que afecta a la institucionalidad, las políticas y los instrumentos públicos, por una adecuada diferenciación entre realidades diversas en tamaño, capacidades y características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades, las regiones y sus gobiernos regionales.
- **Correspondencia entre responsabilidades, competencias y recursos:** la Constitución y la ley deben asegurar que el traspaso de una determinada responsabilidad o función pública a una Municipalidad o Gobierno Regional, esté respaldada de la correspondiente facultad o competencia, así como de los recursos requeridos para su adecuada ejecución.
- **Eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la entrega de servicios:** eficiencia referida al hecho que los recursos ejecutados desde los niveles locales y territoriales disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de demanda hasta la provisión de soluciones públicas. Eficacia en la entrega de servicios en razón a que el mayor conocimiento y cercanía de la demanda genera soluciones con mayor pertinencia, evitando la dispersión de recursos públicos y mejorando los niveles de seguimiento y control de resultados.

⁷ Informe Comisión Asesora Presidencial, P.17.

- **Participación ciudadana y democracia territorial:** la descentralización debe propender a una mayor democracia en los territorios, vinculando a la ciudadanía regional y local en la toma de decisiones y generando mecanismos de reconocimiento de grupos diversos.

Asimismo, los principios constitucionales planteados por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización fueron los siguientes⁸:

- a) **Autonomía:** reconocimiento de la capacidad de autogobierno de los gobiernos regionales y de las municipalidades.
- b) **Subsidiariedad territorial:** opción preferente por la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano.
- c) **Solidaridad:** establecer como propósito constitucional explícito la búsqueda de un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país.
- d) **Prohibición de tutela:** el gobierno nacional no podrá ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales, ni estos podrán hacerlo respecto de las municipalidades.
- e) **Principio de coordinación:** cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y las municipalidades, la ley posibilitará que éstas organicen las modalidades de su acción común.
- f) **Principio de suficiencia en el financiamiento de competencias:** toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de gobiernos regionales y municipalidades irá acompañada de los recursos suficientes determinados por la ley. Toda transferencia de competencias del Estado nacional a gobiernos regionales y municipalidades, irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes, a lo menos, a los que estaban consagrados a su ejercicio.
- g) **La resolución de conflictos de competencias constitucionales:** entre el Estado nacional, gobiernos regionales y municipalidades, corresponderá al Tribunal Constitucional.
- h) **Principios generales:** las competencias atribuidas a las distintas los gobiernos regionales y municipalidades, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, competencia y subsidiariedad territorial, en los términos que establezca la ley.

8 *Informe Comisión Asesora Presidencial*, P.29.

PARTE I.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA. MÁS PODER AUTÓNOMO Y MEJOR POLÍTICA REGIONAL

1. LA ELECCIÓN DE INTENDENTES (GOBERNADORES REGIONALES): REFORMA MADRE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Heinrich von Baer von Lochow

Mario Rozas Poblete

Nicolás Bravo Reyes

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado

1.1. JUSTIFICACIÓN: LA REFORMA MADRE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1.1.1. Promesas electorales incumplidas: 17 años de esperanzas y frustraciones

Durante las últimas décadas la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una mayor proporción del poder político, de las competencias y los recursos con los niveles subnacionales del Estado. Sin embargo, una y otra vez estas promesas se han encontrado con la barrera de los intereses cortoplacistas y electoralistas de las cúpulas del poder político y económico centralizado. Así lo demuestran los compromisos electorales de las sucesivas candidaturas presidenciales, hasta ahora en su mayoría incumplidos, como a modo de ejemplo son: Joaquín Lavín (1999): “Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad. El Intendente debe ser elegido en la región”. Ricardo Lagos (1999): “Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”. “Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”. Michelle Bachelet (2005): “Promoveremos un gran pacto fiscal entre el Gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas”. Sebastián Piñera (2009): “Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones. Vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora”. “Generaremos incentivos para atraer, retener y desarrollar capital humano calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos”.

1.1.2. Único país de Sudamérica que no elige a sus autoridades regionales

Ello pone en evidencia, que durante ya 17 años (desde la elección presidencial del año 1999), se viene prometiendo, sin cumplir, el reemplazo de la figura de los intendentes designados por la de intendentes electos por la ciudadanía de las regiones, no obstante, ser ésta una medida demandada en periódicas encuestas ciudadanas y priorizada en todos los 16 “Diálogos Regionales” realizados por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, la que incluso seleccionó esta medida como una de las diez “esenciales” para el avance de todo el proceso.

Pese a todo lo anterior, Chile sigue anclado en su sistema de organización territorial propio del pasado, completamente disfuncional a las dinámicas propias del Siglo XXI. Ese hecho, además de privar a las regiones de un mayor nivel de decisión propia sobre su desarrollo y futuro, sitúa a nuestro país como caso raro en el contexto de sus pares de América Latina y del mundo: todavía no elige a la primera autoridad del Gobierno (Ejecutivo) de sus regiones. Además mantiene un sistema electoral híbrido en cuanto al origen de sus autoridades subnacionales: alcaldes, concejales municipales y consejeros regionales electos por la ciudadanía de cada comuna y región; en coexistencia con intendentes regionales que siguen siendo designados por el gobierno central y por ende carentes de las condiciones básicas para poder realizar un buen gobierno de su respectiva región: legitimación ciudadana de origen, estabilidad, liderazgo articulador y capacidad de negociación con las autoridades e intereses centrales.

1.1.3. Sin descentralización política no se desencadena la dinámica general del proceso ni la descentralización administrativa y ni la fiscal

Tanto la experiencia internacional comparada, como la de Chile de estas últimas décadas, demuestran que:

- a) Los procesos de descentralización tanto política, administrativa y fiscal, así como los de fortalecimiento de capacidades locales y regionales y de participación ciudadana y control democrático, son altamente interdependientes; necesitando unos del buen avance de los otros, por lo que deben tener un avance simultáneo y convergente.
- b) Un efectivo proceso de descentralización política, con traspaso real de una parte del poder de decisión y protagonismo a la ciudadanía y dirigencia de las propias regiones, es absolutamente indispensable para desencadenar la deseable dinámica general del proceso descentralizador: gradual, pero decidida, sostenida y responsable. Aún más, es muy evidente que sin un efectivo proceso de descentralización política, no se producen

ni convergen los procesos de descentralización administrativa y de descentralización fiscal-económica. En el caso chileno, la demostración más evidente de esa preocupante realidad, es que todos los compromisos de traspaso de competencias, de servicios y de recursos declarados en los programas presidenciales desde 1999 en adelante, en su gran mayoría aún no se han cumplido. Más recientemente, el compromiso de la presidenta Bachelet de enviar a trámite legislativo en junio de 2015 el proyecto de financiamiento regional y municipal con responsabilidad fiscal¹, no obstante haber contado con una asesoría especializada del BID en la materia, aún no se cumple, debido a la evidente falta de convicción y de voluntad política, especialmente de parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda.

Por todo lo anterior, y dada la cada vez más visible dificultad para lograr un inicio real y significativo del proceso descentralizador durante el actual período de gobierno, la Fundación Chile Descentralizado, como organización plural de la sociedad civil de regiones, ha calificado a la reforma constitucional de descentralización política con elección de Gobernadores Regionales, como la “madre de todas las reformas de descentralización”.

1.1.4. Plazos comprometidos para la elección (octubre 2016, noviembre 2017) y fechas críticas

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización del 2014 puso como segunda medida esencial de un total de diez la “elección de la máxima autoridad regional”²: *“Proponemos que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía a partir de octubre de 2016 (simultánea a las elecciones municipales). A él corresponderá la dirección del gobierno y administración regional y ejercerá todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional.”*

Sin embargo, la praxis legislativa mostró un camino más difícil para cumplir con la meta propuesta por la Comisión Asesora Presidencial. El Ejecutivo ingresó el proyecto de reforma constitucional para la elección de intendentes el 6 de enero de 2015, pero este tuvo escasos avances durante la primera mitad de dicho año. Fue a fines del año 2015 cuando se refunden en el Senado los diferentes proyectos³ destinados a elegir democráticamente a la máxima autoridad regional.

1 Discurso con ocasión de entrega del Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Salón de Honor del Congreso Nacional, 7 de octubre 2014.

2 Informe Comisión Asesora Presidencial, P.11.

3 Véase la sección “Mociones parlamentarias de Senadores” para mayor detalle de los diferentes proyectos

Un avance inicial de la reforma constitucional ocurrió el 20 de enero de 2016 cuando la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado emana su primer informe con lo que el proyecto queda listo para su votación general en la sala del Senado, hecho que se realiza el 1 de marzo de 2016. Sin embargo, a esas alturas ya era demasiado tarde para que se lograra que la primera elección democrática de intendentes se desarrolle en octubre de 2016, ya que faltaban varias fases legislativas antes de su promulgación: trámite en Cámara de Diputados, dictación de la ley orgánica constitucional que regule dicha elección, y como requisito final el Servicio Electoral (SERVEL) necesita que esas leyes estén listas por lo menos seis meses antes de la elección.

Así y todo, las demoras del proceso legislativo de la reforma constitucional continuaron en el 2016, ya que en los meses posteriores a la aprobación unánime en marzo, recién en junio del mismo año se comienza a discutir el proyecto en la Comisión de Gobierno del Senado analizando las indicaciones presentadas entre marzo y abril del 2016. Tras varios meses de discusión, fue a fines de septiembre donde la Comisión de Gobierno vota en particular y despacha a la sala del Senado la Reforma Constitucional de Elección de Intendentes, la cual posteriormente es votada y aprobada el 5 de octubre de 2016, mismo mes donde se supone que debería haberse realizado la primera elección democrática de intendentes de acuerdo a lo sugerido por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización.

Dado el panorama de lentitud legislativa y la falta inicial de urgencias fijadas por el Ejecutivo, es que el plazo de octubre de 2016 pasó a ser noviembre de 2017. Aún así, los plazos siguen siendo muy acotados, por lo que para realizar las primeras elecciones de intendentes en noviembre de 2017 es necesario que la Reforma Constitucional sea aprobada en particular y de manera expedita por la Comisión Mixta y por las salas del Senado y de la Cámara de Diputados, de modo que se comience con el trámite de la ley orgánica constitucional correspondiente. Todo esto debe realizarse antes de mayo de 2017, que es el plazo que pone el SERVEL para organizar una elección.

1.2. EVOLUCIÓN DEL PROCESO

1.2.1. Comisión Asesora Presidencial: Informe y urgencia para actuar

Como parte de los compromisos del Programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, el 5 de abril de 2014 se instaló una Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, ampliamente plural y representativa, conducida por Esteban Valenzuela (Presidente) y Heinrich von Baer (Vicepresidente), en la que trabajaron 32 miembros pertenecientes a una diversidad de instituciones (en su mayoría de regiones), áreas del conocimiento y visiones políticas, con la tarea de proponer, en un plazo de seis meses, un

conjunto de 70 medidas estratégicas y un plan de acción para iniciar un efectivo proceso de descentralización en Chile. Luego de recoger y sistematizar demandas y propuestas ciudadanas en todas las regiones, en 16 Diálogos Regionales, la Comisión entregó el 7 de octubre de 2014 a la presidenta de la República y al país su informe final que propone una “*Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*”. Con esta ocasión, la presidenta reiteró su compromiso con el proceso y comprometió una hoja de ruta que incluyó la presentación de tres iniciativas legislativas, que incluyen partes de las diez medidas esenciales seleccionadas por la comisión.

- a) una reforma constitucional para la elección de los intendentes⁴;
- b) indicaciones al proyecto de ley de traspaso de competencias y servicios públicos a los gobiernos regionales⁵;
- c) una ley de financiamiento regional y local, con responsabilidad fiscal⁶.

El conjunto de medidas propuestas por la comisión, están dirigidas a iniciar durante el actual cuatrienio de gobierno un proceso integro de descentralización y desarrollo territorial. Sin embargo, hasta el momento no se ha concretado ni puesto en marcha ninguna de las reformas requeridas, por lo que se hace aún más urgente que los distintos tomadores de decisión se comprometan en actuar agilizando los proyectos en trámite e iniciando los aún pendientes.

1.2.2. Proyecto del Ejecutivo de Reforma Constitucional para elección de intendentes

En enero de 2015 el Gobierno ingresó al Senado el proyecto de reforma constitucional para la elección del Ejecutivo del Gobierno Regional (mensaje N° 1053-362), que busca la elección directa por votación popular de los intendentes, pero que en paralelo crea una nueva figura de Gobernador Regional como autoridad designada por el Presidente de la República y encargada de las funciones de gobierno de la región. Desde su envío a trámite legislativo, este proyecto fue objeto de severos cuestionamientos en diversos espacios de debate, así como de propuestas elaboradas para modificaciones de su enfoque y contenidos. Recién en agosto

4 Aprobada en general (37 votos a favor, 0 en contra) en sesión del Senado del 1 de marzo 2016 (a la espera de su votación en particular, de iniciar luego su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, con la esperanza de ponerse en práctica, deseablemente, como elección de “Gobernadores Regionales”, en noviembre de 2017, conjuntamente con la elección de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Consejeros Regionales.

5 Proyecto próximo a ser aprobado por la Cámara de Diputados (abril 2016).

6 Comprometida por la Presidenta de la República para enviarse a trámite en junio de 2015 (con fecha de envío aún incierto, al momento de elaborarse la presente monografía).

de 2015, el Ejecutivo fijó urgencia simple para la tramitación de esta reforma, lo que permitió iniciar su análisis en la Comisión de Gobierno del Senado, para luego proseguir los siguientes trámites constitucionales.

1.2.3. Propuesta de “modificaciones imprescindibles para la viabilidad de la reforma constitucional del Ejecutivo”

Luego del envío por parte del Gobierno de la reforma constitucional de elección de intendentes, diversos ex miembros de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, así como de destacados líderes de organizaciones nacionales y regionales comprometidos con una efectiva descentralización, se elaboró el documento “Reforma Constitucional de Descentralización: modificaciones imprescindibles para la viabilidad del proyecto”, que propone algunas modificaciones imprescindibles para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el mensaje del mismo proyecto, sin por ello demorar su pronta aprobación y puesta en práctica, incluyendo solo el mínimo esencial a perfeccionar, respondiendo a los siguientes criterios:

- a) Se concentran en unas pocas normas claves para lograr una reforma constitucional que cumpla con los propósitos definidos en el mensaje del proyecto enviado por el Ejecutivo, llevando a síntesis legislativa los elementos esenciales para esta reforma.
- b) Contribuyen con propuestas de modificaciones normativas mínimas, que generen consensos amplios, que puedan ser asumidas y respaldadas ampliamente por ambas ramas del Congreso.
- c) Conservan, dentro de lo posible, la estructura y términos de la actual Constitución Política de la República.

Esta propuesta fue ampliamente difundida y utilizada en varios espacios de discusión del tema, como fueron diversos seminarios nacionales y regionales de descentralización, así como en la propia Comisión de Gobierno del Senado, donde se propusieron mociones parlamentarias para perfeccionar el proyecto del Ejecutivo.

1.2.4. Mociones parlamentarias de Senadores

En el marco de la reforma constitucional que permitiría la elección popular de intendentes, durante 2015 se presentaron tres mociones parlamentarias en el Senado sobre el tema, las que se describen a continuación.

Boletín Nº 10.330-06: proyecto de reforma constitucional ingresado el 7 de octubre de 2015, iniciada en moción de los honorables senadores señor Horvath, señora Pérez San Martín y

señores Guillier, Quinteros y Zaldívar, en materia de descentralización del Estado, y que instituye la elección de los intendentes mediante sufragio universal.

Esta moción presentaba una reforma al artículo 3 donde si bien se reconoce a Chile como estado unitario, se establece el mandato de que todos los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la descentralización. Se señala una reforma al artículo 93 donde el Tribunal Constitucional será el órgano responsable de resolver los conflictos de competencia entre los órganos del Gobierno y la administración del Estado central, los gobiernos regionales y las municipalidades.

La moción presentada por los senadores Horvath, Gullier, Quinteros y Zaldívar, más la senadora Lily Pérez, plantea también la reforma al artículo 111 para que el Gobierno Regional, liderado por el intendente electo por sufragio universal, posea funciones de gobierno y administración. Se establece la figura de un Delegado Presidencial en el artículo 116, será un órgano territorialmente desconcentrado bajo la confianza del presidente de la República. La función del Delegado Presidencial será la coordinación, supe vigilancia y fiscalización de los servicios públicos nacionales desconcentrados existentes en la provincia, así como el ejercicio de las potestades de gobierno interior que competen de modo exclusivo al presidente de la República. Por último, esta moción presenta principios de subsidiariedad territorial en su artículo 125 bis., ya que establece que los órganos del Estado actuarán siempre respetando y promoviendo la autonomía de los gobiernos regionales y de las municipalidades en el ámbito de sus respectivas funciones, competencias y atribuciones; como también privilegiará la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano, prefiriendo el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.

Boletín N° 10.422-06: proyecto de reforma constitucional ingresado el 25 de noviembre de 2015, iniciado en moción de los honorables senadores señora von Baer y señores Allamand, Espina, García y Pérez Varela, que reemplaza el artículo 111 de la Carta Fundamental, en materia de gobierno regional e instituye la elección de los intendentes mediante sufragio universal.

Al igual que la moción anterior liderada por Horvath, la moción presentada por senadores de la coalición Chile Vamos establece en el artículo 111 que el gobierno y administración de las regiones reside en el respectivo Gobierno Regional, el que estará constituido por el intendente, quien será su órgano ejecutivo, y por el Consejo Regional.

Se instituye que el intendente será elegido por sufragio universal, en votación directa, y durará en su cargo cuatro años. Los integrantes del Consejo Regional serán asimismo electos en votación universal directa conforme a la ley orgánica constitucional respectiva.

Boletín N° 10.443-06: proyecto de reforma constitucional ingresado el 15 de diciembre de 2015, iniciado en moción de los honorables senadores señores Chahuán y García Huidobro, que modifica la Constitución Política con el objeto de promover una descentralización efectiva,

proponiendo el reemplazo del Intendente por un Gobernador Regional elegido directamente, y del actual Gobernador por un Delegado Presidencial en cada provincia.

La moción presentada por los senadores Chahuán y García Huidobro propone, al igual que la moción de Horvath y compañía, reformular el artículo 3 de la Constitución de manera que reconociendo que Chile es un país unitario, se señala que el gobierno y administración del Estado son funcional y territorialmente descentralizados, o desconcentrados en su caso, conforme a la ley. Además, se instruye la obligación para los órganos del Estado de promover y fortalecer la descentralización efectiva, como asimismo el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

En lo que refiere al artículo 111, se señala que el gobierno de cada región residirá en un Gobernador Regional, que será elegido en votación directa. En caso de que un candidato no supere el cuarenta y cinco por ciento de los votos o más de un cuarenta por ciento y una diferencia de diez puntos porcentuales con el candidato que haya obtenido la segunda mayoría, se procederá a una nueva elección entre ellos de acuerdo a los mecanismos que establezca la ley. Sobre lo que respecta a la administración superior de cada región, esta radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional estará constituido por el Gobernador Regional y el Consejo Regional.

Finalmente se señala para el artículo 116 que cada provincia estará a cargo de un Delegado Presidencial, quien será nombrado y removido libremente por el presidente de la República. Corresponderá al Delegado Presidencial ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Presidente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

Las tres mociones descritas anteriormente presentan grandes similitudes entre sí, motivo por el cual, las tres mociones anteriores se refundieron con el proyecto enviado por el Gobierno. En efecto la discusión legislativa actual sobre la Reforma Constitucional de Descentralización está radicada en el proyecto ingresado por el Ejecutivo al Senado el 6 de enero de 2016, que tiene como título: “Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional”⁷.

1.2.5. Primer Informe de la Comisión de Gobierno del Senado

El 20 de enero del 2016 sale a la luz el primer Informe elaborado por la Comisión de Gobierno Interior, Descentralización y Regionalización del Senado sobre el proyecto de ley de elección de intendentes enviado por el Ejecutivo el 6 de enero. En relación al proyecto enviado por el Gobierno, la Comisión de Gobierno Interior del Senado realizó modificaciones al nombre que

7 Consultado en la web del Senado (17.04.2016) en http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=9834-06

tendría el representante del Gobierno Central en la región, que será nombrado y removido libremente por el presidente de la República, sustituyendo las figuras de “delegados provinciales y regionales” por “delegados provinciales”. Esta modificación se puede apreciar en los artículos 32, 52, 57, 116, 117 y 124.

Una importante modificación que realizó la Comisión de Gobierno Interior del Senado al proyecto del Ejecutivo, y que se aprecia en los artículos 111 y 112, es la que le otorga al Gobierno Regional, liderado por el gobernador regional electo por la ciudadanía, funciones de gobierno y administración. Este punto de suma importancia ya que se diferencia con la propuesta enviada por el Ejecutivo donde el gobierno de cada región residía en un gobernador regional que será de la exclusiva confianza del presidente de la República, y que por ende no sería electo por la ciudadanía.

En el artículo 112 la Comisión de Gobierno Interior produce un cambio muy relevante en lo que respecta al sistema electoral con que se elegirá la máxima autoridad regional, instaurando la simple mayoría (el candidato que obtiene más votos gana sin importar el %) en vez de la mayoría absoluta (el candidato ganador debe ganar con más de 50% de los votos) que proponía el proyecto enviado por el Ejecutivo. Este punto uno de los más controversiales en la actual discusión del Senado, por lo que se abordará con mayor detalle más adelante en la parte II de este documento.

El informe de la Comisión de Gobierno Interior del Senado coincide con el proyecto enviado por el Ejecutivo en eliminar el inciso quinto del artículo 113, con lo que el Consejo Regional ya no elegirá un presidente, ya que esta figura de liderazgo será reemplazada por el intendente electo por la ciudadanía. En adición, el informe propone una modificación para que el artículo 114 de la Constitución vigente privilegie la radicación de competencias en los órganos más cercanos al ciudadano, prefiriendo el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional, estableciendo un principio de subsidiariedad territorial. En el mismo artículo se establece además que toda transferencia de competencias desde el presidente de la República a los gobiernos regionales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Asimismo, toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de los gobiernos regionales irá acompañada de los recursos determinados por la ley. En el artículo 118 se aplica la misma lógica anterior de traspaso y creación de competencias acompañadas de recursos con los municipios, de acuerdo al informe de la Comisión de Gobierno Interior del Senado.

Finalmente, en el artículo 124 el informe emitido por el Senado establece que los cargos de gobernador regional, consejero regional, alcalde, concejal y delegado provincial, serán incompatibles entre sí. Además, los delegados provinciales estarán inhabilitados para ser candidatos a gobernador regional dentro del año inmediatamente anterior a la elección respectiva. Por último, se destaca que en el informe del Senado se instaure una disposición

transitoria que establece un itinerario para la entrega de atribuciones al gobernador regional (actual intendente) electo: las modificaciones introducidas a los artículos 111, 112 y 116 entrarán en vigencia una vez publicada la ley orgánica constitucional que fije las atribuciones entregadas a los nuevos gobernadores regionales. Esta ley deberá además determinar un cronograma que fije expresamente la oportunidad y forma en que se transferirán las competencias que les deban corresponder a los gobiernos regionales.

1.2.6. Aprobación en general del Senado: análisis de discursos (01-03-2016)

El 1 de marzo de 2016 se produjo una histórica votación a favor de aprobar la idea de legislar sobre la elección popular de intendentes. La votación final sobre el proyecto arrojó un contundente triunfo de la idea de legislar por 37 votos a favor y 0 en contra. No obstante, pese a la unanimidad de la votación surgieron posturas divergentes en la discusión por parte de los senadores: financiamiento y recursos con que contará la autoridad regional, competencias que tendrá, nombre que poseerá (Gobernador Regional o Intendente), y el sistema electoral que se utilizará.

- **Financiamiento y recursos**

La crítica que se realizó en este punto consiste en que el proyecto en discusión no señalaría de manera concreta la cantidad de recursos con los que contaría la futura autoridad regional electa. Si bien se destacó que el proyecto en discusión considere que nuevas atribuciones serán acompañadas con los recursos correspondientes de acuerdo al artículo 114: *“Toda transferencia de competencias desde el presidente de la República a los gobiernos regionales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de los gobiernos regionales irá acompañada de los recursos determinados por la ley.”*⁸

La discusión de fondo que hay en este punto es sobre descentralización fiscal. Existe preocupación entre algunos senadores respecto a que el futuro Gobernador Regional electo cuente con mayores recursos económicos de manera de poder impactar positivamente en el desarrollo de su región. Resulta importante que el gobierno central se desprenda de recursos a favor de las regiones de acuerdo a estándares OCDE (35% del gasto, en Chile las regiones tienen 18%), tal como lo señaló en su intervención el senador Francisco Chahuán. Se habló por ejemplo de la necesidad de que las empresas

8 Comparado de Boletín 9834-06 publicado en enero de 2016 y disponible en página web del Senado.

tributen en los lugares donde realizan sus actividades productivas para subsanar las externalidades negativas que generan, siendo los casos en actividades mineras y forestales dos ejemplos de problemáticas regionales. De acuerdo a los datos analizados por el Observatorio de la Descentralización, 24 de los 29 senadores, es decir un 83%, hablaron sobre temas de financiamiento y recursos durante su intervención en la discusión.

Respecto a las críticas hechas en este punto, se espera que un proyecto de ley que la agenda de Descentralización contempla como “reforma al sistema de financiamiento de los gobiernos regionales” y que el Gobierno se ha comprometido a enviar al Parlamento durante el primer semestre de 2016⁹ ayude a esclarecer lo que concierne al ámbito económico fiscal en el proceso de descentralización que se está llevando a cabo actualmente.

- **Traspaso de competencias**

Un total de 26 de los 29 senadores que intervinieron hablaron sobre la importancia que tendrá para el intendente electo el traspaso de competencias desde el gobierno central. Este es un aspecto clave de la discusión, ya que varios senadores presentaron inquietudes y realizaron propuestas al respecto. Dentro de las inquietudes se menciona el tiempo que tomará el traspaso desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, tal como lo planteó la senadora Isabel Allende. Se esgrimió la idea que exista un itinerario en la entrega de competencias, idea planteada por senadores como Andrés Allamand y Alejandro García-Huidobro. En caso de que existiera alguna pugna en el traspaso de competencias, el senador Carlos Bianchi sugirió que el Senado cumpla un rol como órgano dirimente.

Detrás del traspaso de competencias está el debate sobre descentralización administrativa, ya que se busca que las decisiones que antes tomaba el poder central sean tomadas ahora por el gobierno regional liderado por su autoridad electa. Algunos senadores, como Felipe Harboe, durante la discusión manifestaron su deseo de que antes de discutir la elección de intendentes, se debió establecer primero qué funciones iba a tener. Actualmente además existen regiones piloto, Antofagasta, Biobío y Los Ríos, donde se está llevando a cabo este proceso mediante CORFO-SERCOTEC. De todos modos, existe un proyecto de ley que aborda el Traspaso de Competencias¹⁰ como parte

9 Consultado en la web de SUBDERE (17.04.2016) en <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/cuartopilar.html>

10 Consultado en la web de SUBDERE (17.04.2016) en <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/segundopilar.html>

del segundo pilar de la agenda de Descentralización del Gobierno y que se analizará más adelante en este documento.

- **Sistema electoral para la votación de Gobernador Regional**

El sistema que se ocupará para la elección de la máxima autoridad regional también fue objeto de debate entre los senadores, ya que más de la mitad de quienes intervinieron (15 de 29) tuvo palabras sobre este ámbito. Por un lado, están quienes abogan por un sistema de mayoría absoluta tal como el que se utiliza en la actualidad para la elección de presidente de la República, donde se contempla una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en caso de que ninguno obtenga más del 50%. Esta postura fue defendida principalmente por senadores oficialistas entre los que se cuentan Isabel Allende, Ignacio Walker, Ricardo Lagos Weber, Eugenio Tuma y Carolina Goic. El senador Andrés Zaldívar también se mostró a favor del sistema de mayoría absoluta, aunque también planteó la idea de un sistema mixto como el que se ocupa en las presidenciales argentinas (candidato con más del 40% gana si existe una diferencia mayor al 10% con el segundo más votado). El argumento recurrente que se ocupa para defender el sistema de mayoría absoluta es que sirve para dar una mayor legitimidad a la autoridad electa.

Por otro lado, están los senadores que defienden el sistema de mayoría simple, tal como se utiliza en la elección de alcaldes actualmente, donde el candidato que obtenga más votos gana directamente. Entre los senadores que se manifestaron a favor de este tipo de sistema están Juan Antonio Coloma, Alberto Espina, Lily Pérez y Antonio Horvath. El principal argumento detrás de la mayoría simple es no perjudicar a los movimientos políticos emergentes, principalmente regionalistas, ya que se señala que una mayoría absoluta favorecería a las dos grandes coaliciones existentes.

El proyecto original enviado por el Gobierno contemplaba el mecanismo de mayoría absoluta para la elección de intendentes, pero fue cambiado por mayoría simple en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización cambió el sistema electoral por uno de mayoría simple. El sistema de elección del Gobernador Regional se abordará también detalladamente más adelante en este trabajo.

1.2.7. Indicaciones al Proyecto de Reforma Constitucional (senadores y Ejecutivo)

El 4 de abril de 2016 se publica el Boletín de Indicaciones¹¹ realizadas por parte del Ejecutivo y senadores al Proyecto de Reforma Constitucional que permite la elección de intendentes (o Gobernadores Regionales). Las indicaciones presentadas en ocasiones se basaron en mociones anteriores presentadas por senadores. Por ejemplo, el senador Alejandro Guillier, quien presentó la moción del Boletín N° 10.330-06, insiste mediante una indicación con reformar el artículo 3 de la Constitución vigente, para que Chile sea un país unitario y descentralizado, donde todos los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la descentralización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas.

El Ejecutivo presentó indicaciones a través de las cuales cambia el nombre a la autoridad representante del Gobierno central en las regiones y provincias, creando la figura de los secretarios regionales presidenciales y secretarios provinciales, los que serán nombrados y removidos libremente por la (el) Presidenta (e) de la República. Al secretario regional presidencial le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio. Respecto a la autoridad regional electa, el senador Alejandro Navarro presentó indicaciones para que los intendentes conserven su nombre. En cada provincia, existirá una secretaría provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del secretario regional presidencial, y estará a cargo de un secretario provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Como indicación alternativa la senadora Ena von Baer y el senador Víctor Pérez Varela proponen que en cada provincia exista una delegación provincial que será un órgano territorialmente desconcentrado del Presidente de la República, la que estará a cargo de un delegado provincial de su exclusiva confianza. El delegado provincial ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato.

En lo que refiere al órgano responsable de pronunciarse por las inhabilidades de quienes accedan a los nuevos cargos que surgirán en las regiones (Gobernador Regional electo y Delegado Presidencial), la senadora Ena von Baer y el senador Víctor Pérez Varela presentaron indicaciones para que el Tribunal Constitucional sea el órgano encargado de pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación del cargo para las personas que asuman como nuevas autoridades regionales. El senador Alejandro Guillier también propone

11 Disponible en web del Senado (consultado el 29.04.2016) en <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=2136&tipodoc=indi>

en una indicación para que el Tribunal Constitucional esté encargado de resolver los conflictos de competencia entre los órganos del Gobierno y la Administración del Estado central, los gobiernos regionales y las municipalidades.

Para el capítulo XIV de la Constitución sobre Gobierno Y Administración Interior del Estado, el Ejecutivo presenta una indicación, que también realiza el senador Rabindranath Quinteros, para restituir un sistema de elección para el Gobernador Regional de mayoría absoluta con segunda vuelta. Replicando una idea que estaba en la moción que ingresó en octubre de 2015, el senador Alejandro Guillier propone que el gobierno y la administración de cada región reside en el respectivo Gobierno Regional, ampliando de este modo sus facultades.

Una indicación donde el Ejecutivo plantea criterios de subsidiariedad territorial es la que plantea que los procedimientos de transferencia de competencias contemplado en la reforma de descentralización deberán propender que éstas se realicen hacia los órganos más cercanos a la ciudadanía. Además, la indicación establece que toda transferencia de competencias a los gobiernos regionales deberá señalar la fuente de los recursos necesarios para su desarrollo. Lo mismo plantea el Gobierno para la transferencia de competencias a las municipalidades, las que deberán señalar la fuente de los recursos necesarios para su desarrollo.

1.2.8. Segundo Informe de la Comisión de Gobierno del Senado

Tras empezar su discusión en junio de 2016, la Comisión de Gobierno del Senado votó y despachó a la Sala del Senado la Reforma Constitucional de Elección de Gobernadores Regionales el miércoles 28 de septiembre de 2016.

Varios cambios se realizaron en dicha instancia donde Nicolás Eyzaguirre, Ministro Secretario General de la Presidencia fue protagonista en exponer la propuesta del Gobierno para abordar nudos críticos de la reforma que impedían un avance efectivo en la comisión. En primer término, se aprobó la indicación que establecía una mayoría calificada para la elección de la autoridad regional, donde el Ejecutivo materializó el acuerdo alcanzado con los independientes en esta materia, presentando una indicación (modificando el artículo 111) que establece una mayoría calificada del 40% de los votos válidamente emitidos para resultar elegido Gobernador Regional, sin perjuicio de las voces disonantes dentro de la propia Nueva Mayoría en este aspecto que abogaban por una mayoría absoluta (50%) y de la oposición que querían un sistema de mayoría simple. En efecto, se cambia la mayoría simple para elegir al Gobernador Regional que estableció la misma comisión de Gobierno del Senado en enero de 2016 por un sistema de mayoría intermedio que pone como mínimo un piso 40% de los votos para que un candidato a Gobernador gane la elección en primera vuelta. En caso de que ningún candidato obtenga más de un 40% de los votos, se procede a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Respecto al marco general para un traspaso de competencias, el ministro Eyzaguirre manifestó que este debía llevarse a cabo en un proceso gradual y dinámico, sobre la base de criterios previamente establecidos, de manera tal de evitar una disputa constante entre el centro y las regiones.

En lo que refiere al representante del Gobierno central en las regiones, la Comisión de Gobierno del Senado atendió la indicación del Ejecutivo por tener una autoridad representante del poder central a nivel regional, además de tener solo uno a nivel provincial como lo había dictaminado la Comisión de Gobierno en enero del 2016, estableciendo la nueva figura de los Delegados Presidenciales Regionales (modificación al artículo 32), que se suman a los ya existentes Delegados Provinciales determinados por la Comisión anteriormente¹².

Asimismo, el 28 de septiembre de 2016 la Comisión de Gobierno del Senado vota a favor por modificar el artículo 93 para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios y Gobernadores Regionales. Finalmente, el segundo Informe de la Comisión de Gobierno del Senado a fines de septiembre de 2016 eliminó la parte de la disposición transitoria vigesimoctava que exigía en la ley orgánica que regulará la elección de Gobernadores Regionales, un cronograma que fije expresamente la oportunidad y forma en que se transferirán las competencias que les deban corresponder a los Gobiernos Regionales.

1.2.9. Aprobación en particular del Senado

El miércoles 5 de octubre de 2016, luego de meses de debate en la Comisión de Gobierno del Senado, se vota nuevamente la Reforma Constitucional de Elección de Intendentes en la sala del Senado, instancia donde se decide su aprobación para posteriormente despacharse a la Cámara de Diputados, o su rechazo que implicaría que este proyecto no se puede volver a discutir en el Congreso por un año de acuerdo a las normas legislativas. Además, de acuerdo a los tiempos necesarios para que la primera elección de Gobernadores Regionales se realice en noviembre de 2017 era necesario que el primer trámite del proyecto en el Senado estuviera terminado aproximadamente en septiembre del 2016, por lo que una mayor demora pondría en riesgo que la elección se realice el 2017 considerando que falta que la Reforma Constitucional se discuta en la Cámara de Diputados y luego se discuta la ley orgánica constitucional que regule la elección de la máxima autoridad regional.

12 En octubre de 2016 durante el análisis de la Reforma Constitucional de Elección de Gobernadores Regionales en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, se cambia nuevamente el nombre de las autoridades regionales nombradas por Ejecutivo: Ahora se llamarán Secretarios Presidenciales Regionales y Provinciales.

En consecuencia, existían muchas expectativas por el resultado de la votación en la sala del Senado del 5 de octubre ya que había mucha incertidumbre de parte de los impulsores del proyecto liderados por el Gobierno de Michelle Bachelet (apoyado por gran parte de su coalición Nueva Mayoría, más agrupaciones regionalistas, sectores independientes y algunos de Chile Vamos), así como los detractores a esta reforma que se encontraban, tanto en las filas de la coalición oficialista Nueva Mayoría, como en la opositora Chile Vamos. El día de la votación los senadores solicitaron votar por incisos los artículos de la Reforma Constitucional y fue en ese marco que se votó el “corazón” del proyecto que es el artículo 111 que estipula que el ejecutivo del Gobierno Regional será el Gobernador Regional elegido por voto popular y por un sistema electoral de mayoría intermedia donde existirá un umbral de 40% de los votos para que gane un candidato en primera vuelta (de lo contrario se realizará una segunda vuelta con los dos candidatos más votados). Este inciso fue votado a favor por 25 senadores, tuvo 2 votos en contra y 9 abstenciones. Pese a que el *quorum* para aprobar esta reforma era 3/5 de los 37 senadores en ejercicio (esto es 22 votos), el resultado muestra una cierta holgura numérica que no se manifestó tan claramente en las intervenciones donde existieron fuertes críticas a la Reforma para elegir Gobernadores Regionales. Las críticas de la Reforma fueron transversales a nivel político ya que entre las opiniones favorables se encuentran Senadores de Gobierno y oposición, al igual que entre quienes criticaron la Reforma rechazando o se absteniéndose de votar¹³. Como grandes tendencias encontramos que todos los senadores de la Nueva Mayoría votaron a favor con la excepción de Carlos Montes (PS) y Felipe Harboe (PPD), quienes votaron en contra. En el caso de los senadores UDI, estos se abstuvieron en su totalidad mientras que la votación de los senadores RN fue dividida entre quienes votaron a favor (Francisco Chahuán y José García Ruminot) y quienes se abstuvieron (Baldo Prokurica, Andrés Allamand y Alberto Espina). Por parte de los senadores independientes, éstos en su totalidad votaron a favor de la Reforma Constitucional.

Los puntos de controversia en la discusión de la sala se centraron en que los críticos del proyecto afirmaban que el Gobernador Regional que se quiere elegir no tendría las suficientes competencias para ser una autoridad fuerte y que pudiese solucionar los problemas de la región. La insuficiencia de las competencias del Gobernador Regional fue un argumento muy ocupado por los senadores UDI, al igual que senadores del PPD, PS y RN. Los opositores al proyecto también criticaron la falta de un proyecto de ley que establezca los recursos que se transferirán los Gobiernos Regionales y Locales, como también criticaron el gran poder que tendría el Delegado Presidencial, representante del gobierno central en las regiones. El senador Carlos Montes profundizó esta crítica proponiendo crear un nuevo modelo de descentralización donde existan grandes macrorregiones (unas 4 o 5), cambiando el paradigma

13 Para ver detalle de la votación del 5 de octubre en la Sala del Senado véase http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=9834-06#

de regionalización de 1974 heredado por el régimen militar, y es por ello que sostiene que la elección de intendentes no realiza cambios al modelo actual de regionalización.

En contraste, los argumentos utilizados por los senadores para aprobar la elección de intendentes fueron la necesidad de dar un inicio al proceso de descentralización mediante la descentralización política que implica elegir democráticamente a la máxima autoridad de la región. Asimismo, senadores como José García Ruminot y Lily Pérez hicieron hincapié en la cantidad de años que se viene prometiendo aprobar esta reforma, por lo que es necesario atender el llamado de la ciudadanía y aprobar la elección de intendentes. En ese sentido, el senador Ignacio Walker advierte que Chile se encuentra atrasado en estas materias ya que en la mayoría de los países de la OCDE y América Latina se eligen democráticamente las autoridades regionales. Por último, el senador Andrés Zaldívar respondió a las críticas de la falta de competencias del Gobernador Regional señalando que en la sesión del 5 de octubre solo se estaba votando la reforma que permitiría elegir democráticamente a la máxima autoridad regional, y que las competencias que tendrá corresponde a otro proyecto de ley (Traspaso de Competencias) que se ha debatido por bastante tiempo en el Congreso y que todavía está en discusión, por lo que hay oportunidades de realizarle mejoras. Por último, el senador Jorge Pizarro desestima las críticas de que el Delegado Presidencial tenga demasiado poder en la región, ya que a juicio de Pizarro el Gobernador Regional contará con el verdadero poder dado que necesitará del apoyo ciudadano para acceder a su cargo.

1.2.10. Aprobación en Comisiones y Sala de la Cámara de Diputados

El trámite legislativo de la Reforma Constitucional tuvo una llegada positiva a la Cámara de Diputados, ya que fue rápidamente aprobada en las comisiones de Constitución y Gobierno Interior de la Cámara, el 12 y 26 de octubre respectivamente. El cambio más relevante que tuvo el proyecto de ley fue la modificación del nombre de la autoridad representante del Presidente de la República en las regiones y provincias, ya que en vez de llamarse “Delegado Presidencial Regional” y “Delegado Presidencial Provincial” como lo acordó el Senado, ambas comisiones de la Cámara de Diputados modificaron este nombre quedando ahora como “Secretario Regional Presidencial” y “Secretario Provincial Presidencial”.

El debate en la Sala de la Cámara de Diputados se inició el 2 de noviembre y debido al gran número de parlamentarios que hicieron uso de la palabra se debió postergar su votación para el 8 de noviembre, mismo día donde se aprobó la Reforma Constitucional en la Cámara Baja que votó favorablemente en general (con 83 votos a favor, 7 en contra y 22 abstenciones) y particular esta iniciativa de descentralización política. Los argumentos utilizados en contra de la Reforma Constitucional por los Diputados opositores al proyecto (en su mayoría UDI) fueron del mismo tenor que los utilizados por los detractores en el Senado, ya que criticaron

que el futuro Gobernador Regional elegido democráticamente no tendrá con atribuciones ni recursos suficientes para liderar sus respectivas regiones. No obstante, es importante destacar el buen “clima político” en las distintas instancias de la Cámara de Diputados, a diferencia de las tensiones e incertidumbres que se vivieron en el Senado antes del despacho del proyecto a la Cámara, ya que los Diputados en general mostraron una actitud positiva de aprobar la Reforma Constitucional, valorando que la elección de la máxima autoridad regional significa un primer paso para avanzar hacia un país más descentralizado.

1.2.11. Etapas pendientes: plazos críticos

Dado que la Cámara de Diputados realizó algunos cambios en el texto de Reforma Constitucional emanado por el Senado es que el proyecto debe volver a la Cámara Alta para la revisión de estos cambios. En efecto, es de esperar que se configure una Comisión Mixta (entre diputados y senadores) para afinar estos últimos detalles. Una vez hechos estos ajustes la Reforma Constitucional de elección de Gobernadores Regionales estaría lista para finalizar su trámite y consagrarse en la Constitución.

Sin embargo, para que se lleve a cabo la elección de la máxima autoridad regional debe aprobarse un Ley Orgánica Constitucional para la elección de Gobernadores Regionales, la cual regulará los procedimientos y detalles que implicará esta nueva elección. Esta nueva ley deberá estar lista antes de seis meses de la elección, y por lo tanto para que la elección se desarrolle en noviembre de 2017 es aconsejable (de acuerdo al cronograma estipulado en el punto 1.1.4 sobre plazos comprometidos para la elección y fechas críticas) que la ley orgánica esté lista, a más tardar, entre marzo y abril del 2017.

2. TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADORES REGIONALES EN CHILE¹: PROPUESTAS PARA EL DEBATE DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Julieta Suárez Cao
Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile

2.1. INTRODUCCIÓN

En la segunda década del siglo XXI, Chile es el único país de América del Sur en el que todavía las autoridades ejecutivas regionales son designadas por el Presidente de la República.² Con miras a las próximas elecciones democráticas de los Gobernadores Regionales en Chile³ es menester relevar las opciones que nos brinda la política comparada y la historia en materia de sistemas electorales.

Los sistemas electorales son las reglas a partir de las cuales se traducen los votos en escaños (en elecciones legislativas) y se decide al ganador de la elección (en elecciones ejecutivas). Estos se componen de elementos diferentes como la fórmula electoral, el tamaño de los distritos, el formato de la papeleta, entre otros, y se suelen agrupar en tres grandes tipos: los sistemas

1 Actual figura de intendentes.

2 Otros países en los que los niveles intermedios son designados y no electos democráticamente son las repúblicas centroamericanas. En Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se eligen democráticamente a las autoridades nacionales y a los representantes del gobierno local, pero el nivel intermedio de gobierno (provincial o regional) suele ser designado por el gobierno nacional.

3 En la actualidad se está discutiendo un proyecto de reforma constitucional de elección de Gobernadores Regionales en el Senado, con miras a celebrar las elecciones inaugurales en noviembre 2017.

electorales mayoritarios, los sistemas electorales proporcionales y los sistemas electorales mixtos que combinan elementos de los dos primeros mencionados.

La literatura especializada reconoce que los sistemas electorales median entre dos objetivos en tensión constante: la gobernabilidad y la representación (Powell, 2000). De este modo, los sistemas mayoritarios ofrecen una mayor gobernabilidad en desmedro de una representación fiel de la diversidad de una nación y/o región. Mientras que los sistemas proporcionales maximizan la representación pero pueden generar problemas de gobernabilidad.

Teniendo en cuenta que el cargo de Gobernador Regional es de naturaleza unipersonal, esto es que el premio electoral es único e indivisible, son solamente los sistemas electorales de fórmula mayoritaria los que pueden decidir al ganador o ganadora de la contienda. En este sentido, las opciones son más acotadas de las que existen para las elecciones de cargos pluripersonales.

Dentro de los sistemas de mayoría se encuentran dos grandes grupos: los sistemas de mayoría relativa y los sistemas de mayoría absoluta, aunque como se verá a continuación en la práctica existe también un tercer grupo: los sistemas híbridos. Estos suelen combinar ambos principios de mayoría en dos vueltas electorales y se han aplicado en contextos multipartidistas con muy buenos resultados.

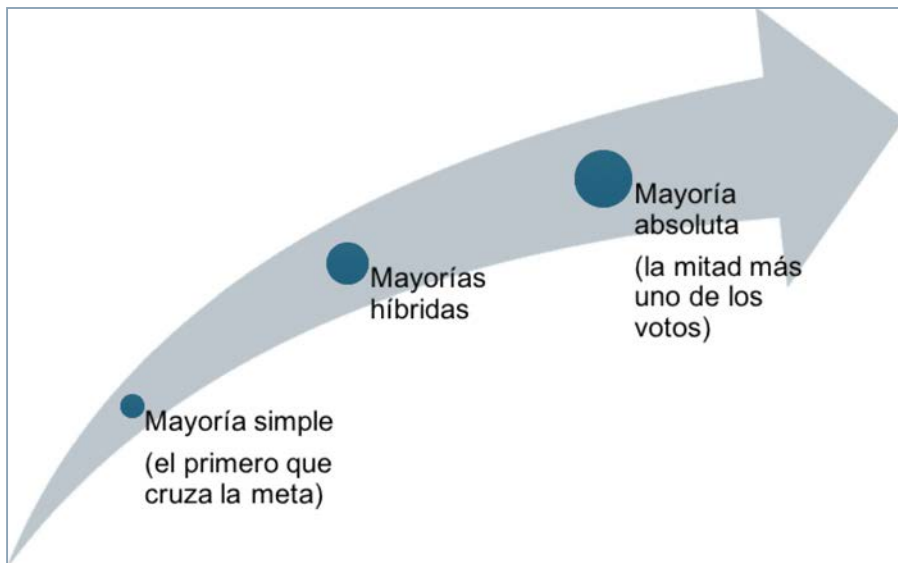
Más allá de la forma en que se decide al ganador en contiendas de cargos ejecutivos, un aspecto relevante a la hora de pensar instituciones electorales para estos cargos es la decisión sobre si esta persona podrá volver a presentarse en la próxima elección para el mismo puesto y bajo qué condiciones. La posibilidad (o la prohibición) de reelección es un atributo de suma importancia para delinear los incentivos del sistema electoral en su totalidad y por ende no debe ser soslayada. En este caso también hay dos objetivos en tensión: por un lado, la alternancia de las élites en el gobierno, incentivada por la prohibición de reelecciones indefinidas y, por el otro, la rendición de cuentas y de respuesta a las demandas ciudadanas por parte de las autoridades electas promovida por la posibilidad de reelegirse y refrendar su mandato.

La experiencia comparada a la que podemos recurrir es corta y geográficamente acotada. En particular porque la amplia mayoría de los sistemas democráticos de gobierno del mundo son parlamentarios, lo que implica que sus autoridades de gobierno tanto nacionales como regionales no son elegidas directamente por la ciudadanía, sino que lo hacen a través de las legislaturas correspondientes. Los casos comparables en los cuales los cargos ejecutivos son elegidos por la ciudadanía, los sistemas presidenciales, se concentran en su amplia mayoría en América y África. Entre los países de la OCDE (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), por ejemplo, los únicos sistemas presidenciales son los de Chile, México y Estados Unidos. De todos modos, cuando sea relevante el capítulo hará mención a elecciones unipersonales en sistemas parlamentarios.

En el marco de lo anteriormente expuesto, el presente capítulo se desarrollará de la siguiente manera: la primera sección se enumerarán los diferentes tipos y subtipos de los sistemas mayoritarios y se reportará su utilización en elecciones nacionales y regionales. En la segunda sección se analizan las fortalezas y debilidades de cada uno de estos tipos y subtipos. La tercera sección introduce las consecuencias de permitir, limitar o impedir la conclusión. La cuarta sección concluye y ofrece las recomendaciones para el caso de los Gobernadores Regionales chilenos.

2.2. SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIOS

Los sistemas electorales mayoritarios se distinguen según el número (o la proporción) de votos necesarios para definir la contienda electoral. Así la literatura suele distinguir entre sistemas de mayoría simple -o pluralidad- y los de mayoría absoluta (Sartori, 1994). Sin embargo, en la práctica han surgido sistemas mayoritarios híbridos que presentan opciones muy interesantes a la hora de pensar un sistema electoral unipersonal. En particular, porque como se analizará más adelante, proveen una manera interesante de lidiar con las ventajas y riesgos de los sistemas clásicos.



Fuente: Elaboración propia

2.2.1. Sistemas de mayoría simple

Los sistemas de mayoría simple solo requieren una pluralidad de sufragios para elegir al ganador. Es así que en inglés se los conoce como sistemas de *first-past-the-post*, o el primero que cruza la meta. Con solo un voto más que su contrincante más cercano, un candidato puede ser ungido ganador. Este es el sistema más antiguo de elección representativa y es utilizado para las elecciones presidenciales en Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

Ejemplos regionales que aplican la simple pluralidad de sufragios para la elección de sus ejecutivos:

- La mayoría de los gobernadores argentinos
- Los gobernadores colombianos
- Los prefectos ecuatorianos
- Los gobernadores mexicanos
- Los gobernadores venezolanos
- Los intendentes uruguayos⁴
- Los gobernadores departamentales paraguayos
- Los gobernadores de Estados Unidos (menos en el estado de Luisiana)
- Los representantes a las legislaturas provinciales canadienses desde las cuales se elige al Premier provincial

Un subtipo de sistema electoral mayoritario es el **doble voto acumulativo y simultáneo**. Este sistema electoral permite que los partidos presenten tantos candidatos como quieran para cubrir el cargo vacante. El elector elige uno de estos candidatos votando en el mismo acto por el candidato y por el partido al que él pertenece. El escrutinio acumula los votos recibidos por todos los candidatos de un mismo partido y selecciona al partido que recibió más votos. El ganador es el candidato con más votos dentro del partido más votado.⁵

4 Se aplica con el sistema de doble voto acumulativo y simultáneo.

5 Este sistema puede ser combinado con una mayoría absoluta, como se hizo en la provincia argentina de

En la práctica, este sistema conocido como Ley de Lemas, fue utilizado en Uruguay de 1910 a 1996 para las elecciones presidenciales y continúa siendo empleado para las legislativas nacionales. En Honduras también se aplicó para las elecciones presidenciales entre 1985 y 1989.

A nivel regional, ha sido utilizado intermitentemente para elecciones de gobernador, diputados provinciales y de autoridades municipales en varias provincias argentinas, y se continúa implementando para alcaldes e intendentes en Uruguay.

2.2.2. Sistemas de mayoría absoluta

Los sistemas de mayoría absoluta requieren que el ganador obtenga la mitad más uno de los votos emitidos. Esta cláusula precisa que existan alternativas estipuladas para decidir una elección en el caso de que ninguno de los candidatos alcance la mayoría de los votos.

Estas alternativas suelen ser dos en la práctica:⁶

2.2.3. Mayoría absoluta a dos vueltas

La forma más común es la existencia de una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados.⁷ Así, el sistema se asegura que en esta nueva elección uno de los candidatos obtendrá la mitad más uno de los votos. Este sistema suele ser conocido por su nombre en francés: *ballotage*.

Ejemplos contemporáneos de utilización de este sistema electoral para elecciones presidenciales incluyen a los casos de Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, El Salvador, Francia, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Chubut de 1989 a 2004, pero no es lo habitual. En este caso la ley estipulaba que si el candidato más votado individualmente no resultaba ganador porque no pertenecía al partido más votado, habría una segunda vuelta entre el candidato más votado de la contienda y el candidato con más votos dentro del partido más votado. La decisión final era finalmente tomada por mayoría absoluta.

- 6 Existe una tercera alternativa, conocida como voto exhaustivo, pero que no se ha usado para la elección popular de autoridades de gobierno. En este sistema solo el candidato menos votado no pasa a la segunda ronda, requiriéndose así varias elecciones sucesivas si no surge un ganador con la mayoría absoluta de votos en la segunda vuelta. Por ejemplo, en una elección con cinco candidatos, los cuatro más votados pasan a la segunda vuelta, si ninguno alcanza la mayoría requerida se elimina al candidato menos votado en esa ronda y se realiza una nueva elección y así sucesivamente hasta que un candidato gane con la mitad más uno de los votos.
- 7 En Sierra Leona, para las elecciones presidenciales se exige aún una mayoría más alta, 55%, para evitar la segunda vuelta.

Un caso interesante es el de Kenia, que exige además una distribución territorial de los votos. Desde el 2010, gana el candidato que alcanza el 50% de los votos y por lo menos el 25% de los votos en 24 de los 47 condados en que se divide el país, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Como se verá en el cuadro a continuación, son pocos los casos que utilizan el ballotage para sus elecciones de Gobernadores Regionales.

Ejemplos regionales que aplican mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección de sus ejecutivos:

- Los gobernadores brasileños.
- Los gobernadores de la ciudad de Buenos Aires y de Tierra del Fuego en Argentina.
- El gobernador de Luisiana en los Estados Unidos⁸.

2.2.4. Mayoría absoluta a una vuelta

La forma menos común es conocida como el **voto alternativo** y es en la práctica una única elección con una segunda vuelta instantánea. Este sistema funciona con un voto preferencial en el cual el elector debe marcar un orden de preferencia entre todos los candidatos en la boleta. En el escrutinio, se cuentan las primeras preferencias y el candidato que tenga la mitad más una de estas preferencias es ungido ganador. Si ningún candidato alcanza esta cifra, se elimina al candidato con el menor número de primeras preferencias y se reparten las segundas preferencias de quienes habían optado en primer lugar por el candidato eliminado y así sucesivamente hasta que alguno llegue a ese porcentaje. Este método se usa a nivel nacional en Australia para elegir miembros del parlamento (en la Cámara Baja) y en Irlanda y Sri Lanka para Presidente.

Ejemplos regionales (y locales) que aplican mayoría absoluta a una vuelta para la elección de sus ejecutivos:

- Algunos estados australianos como New South Wales, Queensland, Northern Territory, South Australia, Western Australia y Victoria lo usan para elegir a los miembros a las legislaturas estatales, de las cuales surgen los primeros ministros estatales.

8 El caso de Luisiana es un poco más complejo porque la primera vuelta es en realidad una elección primaria en la que todos los candidatos de todos los partidos e independientes compiten entre ellos y solo los dos más votados acceden a la elección de gobernador, la cual termina funcionando en la práctica como una segunda vuelta electoral. A esta elección primaria se la conoce como primaria no partidaria (non partisan blanket primary).

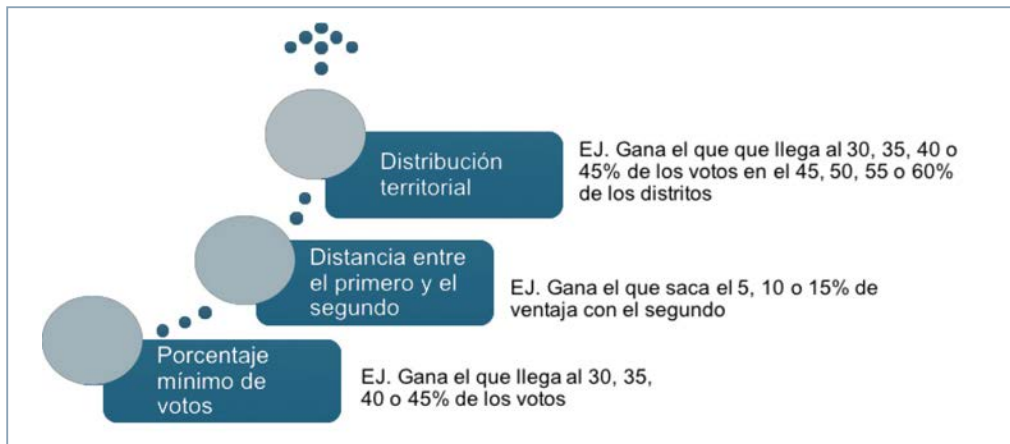
- A nivel local, para la elección de alcalde en San Francisco, California, Estados Unidos desde 2007 y en la elección de alcaldes en Inglaterra, incluyendo a la ciudad de Londres, desde 2000⁹.

2.2.5. Sistemas híbridos

2.2.5.1. Mayoría atenuada-mayoría absoluta

Un sistema que ha ido en aumento en la práctica del derecho electoral comparado es el de un requisito de una mayoría menos a la mitad más uno de los votos pero mayor a la simple pluralidad de sufragios. En este caso, si ningún candidato alcanza el porcentaje estipulado por ley (y/o alguna otra cláusula a determinarse), se produce una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados y, al igual que en sistema de ballotage, en esta ronda alguno de los candidatos alcanza la mitad más uno de los votos.

En general estos sistemas suelen introducir tres tipos de cláusulas distintas, a veces combinadas entre sí:



Fuente: Elaboración propia

9 En el caso inglés, la mayoría absoluta a una vuelta usa un sistema un poco diferente al voto alternativo, se llama voto suplementario y la diferencia radica en que se eliminan todos los candidatos excepto los dos que recibieron la mayor cantidad de primeras preferencias. Las segundas (terceras, cuartas, etcétera) preferencias de las boletas eliminadas se reparten entre los dos candidatos que continúan en la contienda hasta que alguno alcance el 50% más uno de los votos.

En la actualidad, la variación empírica de este método es bastante amplia incluyendo los casos de elecciones presidenciales en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Nicaragua (hasta 2014), Nigeria y República Dominicana (hasta 2010). A saber:

- i. En Argentina desde 1994, gana el candidato que alcanza el 45% de los votos u obtiene entre el 40 y el 44,9% de los votos y sacándole al menos 10 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- ii. En Bolivia desde el 2009, gana el candidato que alcanza el 50% de los votos u obtiene entre el 40 y el 49,9% de los votos y sacándole al menos 10 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- iii. En Costa Rica desde 1949, gana el candidato que alcanza el 40% de los votos, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- iv. En Ecuador desde el 2002, gana el candidato que alcanza el 50% de los votos u obtiene entre el 40 y el 49,9% de los votos y sacándole al menos 10 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- v. En Haití desde el 2013, gana el candidato que alcanza el 50% de los votos o le saca al menos 25 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- vi. En Nicaragua hasta el año 2000, ganaba el candidato que alcanzaba el 45% de los votos, de lo contrario se realizaba una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Entre el año 2000 y el 2010 esto se reformuló para que ganara el candidato que obtuviera el 40% de los votos o entre el 35 y el 39,9% y sacándole al menos 5 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario se realizaba una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Actualmente se utiliza la simple pluralidad de votos.
- vii. En Nigeria, gana el candidato que alcanza el 25% de los votos en al menos 24 de los 36 estados que componen la federación, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- viii. En República Dominicana entre 2002 y 2010, ganaba el candidato que alcanzaba el 45% de los votos, de lo contrario se realizaba una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Actualmente se utiliza un ballotage tradicional.

Ejemplos regionales que aplican mayorías atenuadas para la elección de sus ejecutivos:

- En la provincia de Chaco en Argentina gana el candidato que alcanza el 45% de los votos u obtiene entre el 40 y el 44,9% de los votos y sacándole al menos 10 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- En las elecciones de los gobernadores departamentales bolivianos gana el candidato que alcanza el 50% de los votos u obtiene entre el 40 y el 49,9% de los votos y sacándole al menos 10 puntos porcentuales de ventaja a su principal competidor, de lo contrario, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.¹⁰
- En las elecciones de los gobernadores regionales en Perú gana el candidato que alcanza un 30% de los votos, de lo contrario, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

2.2.5.2. Mayoría absoluta-mayoría simple

Otro sistema híbrido existente para elecciones unipersonales es el que emplea Francia para las contiendas de representantes para la Asamblea Nacional. Los diputados franceses se eligen en distritos uninominales en una elección a dos vueltas. Es declarado ganador quien alcance la mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, si ningún candidato obtuviera el 50% más uno de los votos, se realiza una segunda ronda entre todos los candidatos que hayan superado el 12,5% de los votos. En la segunda vuelta se gana por mayoría simple.

Desde 2004, para las elecciones a las asambleas regionales en Francia se declara ganador a quien alcanza la mayoría absoluta de los votos, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre todos los que superaron el 10% de los votos. En la segunda vuelta gana quien obtiene más votos (mayoría simple). Cada asamblea regional elige a su Presidente Regional.

2.2.5.3. Mayoría absoluta-mayoría congresal

Un último sistema híbrido es el que estuvo vigente para las elecciones presidenciales en Bolivia de 1967 a 2009,¹¹ en Chile de 1925 hasta 1973 y en Perú de 1979 a 1985. Es declarado ganador quien alcance la mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, si ningún candidato obtuviera el 50% más uno de los votos, el poder legislativo es quien elige al ganador.

10 Por ley provisional Nº 587, el código electoral estipula mayoría simple (Ley Nº 026), pero la disposición final queda en manos de los futuros Estatutos Autonómicos.

11 En Bolivia de 1967 a 1994 el Congreso podía elegir entre los tres candidatos más votados, luego esto se restringió a solo entre los dos más votados por la ciudadanía.

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno

Tabla 1: Elección de autoridades regionales en América Latina

PAÍS	UNIDAD TERRITORIAL	NOMBRE DEL EJECUTIVO	TIPO DE ELECCIÓN	TIPO DE MAYORÍA
Argentina	Provincia	Gobernador	Directa	Variable ¹
Bolivia	Departamento	Gobernador Regional	Directa	Atenuada (>50% o 40+10) ²
Brasil	Estado	Gobernador	Directa	Absoluta (>50%)
Chile	Región	Intendente	Designado	N/A
Colombia	Departamento	Gobernador	Directa	Simple
Costa Rica	Provincia	No existe*	N/A	N/A
Ecuador	Provincia	Prefecto	Directa	Simple
El Salvador	Departamento	Gobernador departamental	Designado	N/A
Guatemala	Departamento	Gobernador departamental	Designado	N/A
Honduras	Departamento	Gobernador departamental	Designado	N/A
México	Estado	Gobernador	Directa	Simple
Nicaragua	Departamento ³	No existe*	N/A	N/A
Panamá	Provincia ⁴	Gobernador	Designado	N/A
Paraguay	Departamento	Gobernador departamental	Directa	Simple
Perú	Región	Gobernador	Directa	Atenuada (<30%)
Uruguay	Departamento	Intendente	Directa	Simple
Venezuela	Estado	Gobernador	Directa	Simple

* Estos casos solo tienen dos niveles de autoridades de gobierno, el nacional y el local. Los niveles intermedios son divisiones administrativas.

- 1 De los veinticuatro distritos, uno se elige con mayoría atenuada (>45 o 40+10), dos con mayoría absoluta, y el resto con mayoría simple.
- 2 Por ley provisional, el código electoral estipula mayoría simple, pero la disposición final queda en manos de los futuros Estatutos Autonómicos.
- 3 Existen además dos regiones autónomas con parlamento propio, pero sin gobernador.
- 4 Existen además tres comarcas indígenas y dos corregimientos indígenas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Base Política de las Américas (PDBA), Universidad de Georgetown, Estados Unidos.

2.3. EFECTOS DE LAS REGLAS ELECTORALES RELEVADAS

Dentro de la literatura especializada se reconoce que los sistemas electorales son las instituciones que poseen un efecto más directo e inmediato sobre los partidos políticos (Duverger, 1951; Sartori, 1976; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1999, Cox, 1997 y 1999). También puede pensarse que los sistemas electorales, al designar ganadores y perdedores en la contienda electoral, tienen un efecto sobre el balance de poder, la representación, la legitimidad y la gobernabilidad de las comunidades políticas sobre las que rigen.

En esta sección se intentará delinear ventajas y riesgos de los efectos probables de los distintos sistemas sobre los aspectos enunciados anteriormente, basándonos tanto en el conocimiento teórico como en las experiencias empíricas comparadas.

2.3.1. Sistemas de mayoría simple

Este sistema es considerado por la literatura especializada como el más proclive a generar sistemas bipartidistas en cada distrito (Duverger, 1951; Cox, 1997 y 1999; Chhibber y Kollman, 2004). Este efecto es esperable porque el sistema incentiva que los votantes no desperdicien su voto y realicen una elección estratégica entre los dos candidatos con más chances de ganar la contienda. Así, los ciudadanos tienden a elegir al “menos malo” (voto estratégico) en vez de seleccionar a su candidato preferido (voto sincero), al que perciben como sin oportunidad real de ganar. La literatura suele predecir que en el largo plazo, los partidos que no tienen chances en el distrito dejen de presentar candidatos y las elecciones terminen generando un sistema bipartidista (Bol et al., 2015). En el caso de aplicarse en elecciones regionales, donde es probable que se presenten más de tres candidatos en las primeras contiendas, en el largo plazo sería esperable que la competencia tendiera a ser entre solo dos candidatos, produciéndose de facto una elección de mayoría absoluta (puesto que si solo dos candidatos se presentan, el ganador lo hará con al menos la mitad más uno de los votos).

La literatura sostiene que los sistemas bipartidistas producen una mayor gobernabilidad por varias razones, entre ellas, porque es fácil identificar a los ganadores y perdedores y porque el ganador lo hace con una mayoría importante que le otorga legitimidad popular e institucional (Haggard y McCubbins, 2001). Asimismo, si las elecciones se hacen simultáneamente con los cargos legislativos (en el caso chileno, los consejeros regionales –CORES) es posible que la elección de Gobernador Regional “arrastre” a los consejeros de su partido produciendo una mayoría también legislativa. En este caso, un riesgo podría ser que los terceros partidos y sus votantes encuentren que no están siendo representados por el sistema y esto profundice aún más la desafección política imperante en el país.

Sin embargo, no hay ninguna garantía de que este pudiera ser el resultado en Chile. Es probable que las elecciones regionales generen candidatos propios de cada región, ya sea con sus propios partidos o como independientes, que se sumen a los candidatos de los partidos nacionales. En este caso, es improbable que el sistema de mayoría a una vuelta tenga el efecto reductor esperado. Más aún, en caso que la competencia esté fuertemente fragmentada, este sistema puede elegir a un ganador con un bajo porcentaje de votos, dañando la legitimidad del Gobernador Regional electo.

Por otro lado, si bien esta fragmentación resultante puede atentar contra la legitimidad del ganador y contra la gobernabilidad del sistema al tener muchas voces representadas en los Consejos Regionales, también hay que subrayar que permitiría una representación de los intereses diversos de cada región. La mayoría simple puede tener un bajo costo de entrada en elecciones inaugurales, ya que en la ausencia de pronósticos previos, muchos candidatos pueden creerse viables y esto puede favorecer la organización de fuerzas regionales. En caso de que sea considerado deseable que la ciudadanía regional se organizara políticamente de manera independiente, este sistema podría incentivar la formación de nuevas fuerzas regionales.

Un comentario aparte merece las ventajas y riesgos del **doble voto acumulativo y simultáneo**. En este sistema electoral la ventaja es la posibilidad de abrir la interna de los partidos a la ciudadanía quien, en un mismo acto, elige a uno de los candidatos de su partido y vota al partido en sí. En el caso chileno también permitiría que los candidatos acumularan sus votos para su coalición respectiva, y por lo tanto, que los partidos pudieran presentar candidatos en todas las regiones sin preocuparse por otras cuestiones estratégicas.

El riesgo mayor de este sistema es que el candidato que recibió la mayor cantidad de votos puede no resultar ganador si otro partido acumuló más votos. Esto es importante porque tiene un efecto potencialmente deslegitimador muy grande. Es más, existe un componente de defraudación potencial en este sistema, puesto que a la ciudadanía se la llama a votar por un candidato, pero el criterio definitorio es el voto por partido. Así, una persona que no apoya a un candidato del mismo partido de su candidato preferido también estaría votando por él o ella.

2.3.2. Sistemas de mayoría absoluta

Este sistema presenta su principal ventaja de manera evidente: se garantiza que el ganador lo hará con al menos la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. La legitimidad de investidura que genera este sistema electoral es muy importante en el contexto chileno, en el cual estas serán las elecciones inaugurales para Gobernador Regional y la primera persona que ocupe el cargo va a tener que negociar con otros niveles de gobierno en un pie de igualdad. El hecho de hacerlo con una posición de legitimidad indudable no debería menospreciarse a la

hora de pensar las ventajas de este sistema. Otra ventaja, esta vez mirada del lado del elector, es que le permite realizar los dos tipos de voto consignados en la literatura: un voto sincero por su candidato preferido en la primera vuelta y un voto estratégico para evitar que gane un candidato que no le gusta en la segunda.

2.3.2.1. Mayoría absoluta a dos vueltas

En este caso, la primera vuelta funciona como la votación sincera, en la que cada elector elige al candidato y el programa de gobierno que siente más cerca. Mientras que en la segunda aquellos electores cuyos candidatos preferidos quedaron fuera de la contienda, eligen entre los dos restantes al candidato que perciben como menos malo. Una ventaja está relacionada con los incentivos a la moderación que tienen los partidos que llegan a la segunda vuelta, ya que tienen que conseguir los votos de personas que en primera ocasión no los eligieron. Otra ventaja está relacionada con los partidos políticos, que pueden usar la segunda vuelta para negociar apoyo y políticas en busca de acuerdos.

Sin embargo, es también un riesgo tener un sistema que con solo semanas de diferencia pretende que los candidatos se distingan en la primera vuelta y que luego se moderen en la segunda. En la práctica, no suele cuajar del todo la moderación de la segunda vuelta. Un riesgo en particular en el caso de aplicarse en las elecciones regionales chilenas es la intensificación del efecto de “hartazgo de la ciudadanía”. Tener que concurrir dos veces a las urnas suele hacer más sentido en una elección muy relevante como una presidencial, en el contexto actual de baja participación electoral, una segunda vuelta para Gobernador Regional puede no concitar el interés necesario para estimular la ida a las urnas.

Del mismo modo, es poco probable que nuevas fuerzas como los partidos y movimientos regionales que podrían organizarse para estas nuevas elecciones lleguen a una segunda vuelta electoral. Este sistema parecería beneficiar a los partidos tradicionales, más que a nuevas expresiones ciudadanas.

Un riesgo relacionado con la gobernabilidad de las regiones viene de la mano de la posibilidad de que el Gobernador Regional que gana en segunda vuelta no tenga la mayoría necesaria para gobernar en el Consejo Regional, que eventualmente se elegirá de manera simultánea con la primera ronda. En este sentido, la legitimidad del gobernador, por haber accedido a su cargo con al menos el 50% más uno de los votos, choca de lleno con la legitimidad de los CORES, también elegidos de manera directa por el pueblo (véase Linz, 1999 para una discusión sobre el peligro de la legitimidad dual en los sistemas presidenciales).

Finalmente, no debe dejarse de lado la facilidad intuitiva de este sistema electoral para la ciudadanía chilena, puesto que es el mismo que rige para presidente de la nación desde el retorno de la democracia.

2.3.2.2. Mayoría absoluta a una vuelta

La mayoría absoluta a una vuelta tiene diversas ventajas relacionadas con la dinámica de la competencia política. Por ejemplo, tiende a favorecer a los candidatos moderados y penalizar a los extremistas, quienes en general no logran una mayoría de primeras preferencias y reciben preferencias muy bajas de quienes no comulgan con sus ideas. Los candidatos moderados, en cambio, se benefician de las primeras preferencias de sus seguidores y de preferencias medias de quienes eligen a otros candidatos pero no sienten aversión por sus posturas. Otra ventaja está relacionada con el incentivo que otorga a los candidatos para lanzar convocatorias amplias e incluyentes de diversos intereses.

El riesgo más grande de este sistema es que suele necesitar de una ciudadanía más educada para poder comprender la manera en que se vota. Como mínimo se necesita estar alfabetizado y entender la ordenación numérica para votar correctamente. Los candidatos tienen que estar completamente ordenados de mayor a menor preferencia para que el voto sea considerado como válido. En un contexto de una ciudadanía que no comprenda el sistema, se puede generar un número alto de votos impugnados. Este sistema, por lo tanto, implica un costo alto de educación ciudadana (tanto contar con ciudadanos muy educados, como contar con un estado abocado a educar a sus ciudadanos) para que funcione correctamente.

2.3.2.4. Sistemas híbridos

Por sus mismas características los sistemas híbridos poseen las ventajas y los riesgos de los sistemas que combinan. Sin embargo, intentaremos relevar las ventajas y riesgos que surgen de la misma yuxtaposición de las diferentes reglas. La ventaja insoslayable de esta combinatoria electoral radica sin dudas en su factibilidad política. Las reformas electorales suelen ser difíciles de realizar porque deben ser aprobadas por las mismas personas que tendrán que someterse a sus reglas. Los sistemas híbridos permiten la negociación y el consenso necesarios para destrabar posiciones encontradas.

2.3.2.5. Mayoría atenuada-mayoría absoluta

La ventaja principal de este sistema se sostiene en que se puede evitar la segunda vuelta por una mayoría menor a la mitad más uno de los votos. De este modo, por ejemplo, este sistema permitiría que fuerzas regionales se conformaran, pero exigiéndoles un piso determinado de votos para imponerse en primera vuelta (como el 30% en las elecciones de Gobernador Regional en Perú). A diferencia de la mayoría simple, este sistema posee la ventaja de que si el ganador resulta en primera vuelta, lo hace con un porcentaje de votos y/o distancia con el segundo importante, con lo cual queda más legitimado. Finalmente, la probabilidad mayor de evitar una segunda vuelta tiene la ventaja de aliviar el hartazgo de la ciudadanía anteriormente mencionado.

Un riesgo importante de este tipo de sistemas está relacionado con la comunicación a la ciudadanía, ya que al permitir que la mayoría atenuada de la primera vuelta sea *ad hoc*, puede ser percibido como un sistema manipulado políticamente o diseñado a la medida de algún partido o coalición. Sin embargo, al ser un sistema que se aplicará de igual manera en todas las regiones, donde los partidos afianzados no poseen necesariamente un apoyo territorialmente homogéneo, este riesgo puede verse disminuido.

2.3.2.6. Mayoría absoluta-mayoría simple

Este sistema no ha sido usado para elecciones ejecutivas, pero es interesante porque tiene la ventaja que, en caso de una segunda vuelta, los electores poseen más opciones que solo dos candidatos. Esto permite que las nuevas fuerzas y los partidos regionales que potencialmente surjan alcancen la instancia decisoria. Eventualmente, la mayor cantidad de opciones puede reanimar el interés de la ciudadanía en la política.

Un riesgo particular de este sistema es que resultaría contraintuitivo para un electorado que está acostumbrado a que la segunda vuelta se decida solo entre dos candidatos. Finalmente, otro riesgo está asociado con que el vencedor de una hipotética segunda vuelta no lo haría con la mitad más uno de los votos, lo que podría restarle legitimidad, en particular si los porcentajes obtenidos por los distintos candidatos en la segunda vuelta son muy cercanos.

2.3.2.7. Mayoría absoluta-mayoría congresal

Este sistema reemplaza la segunda vuelta por una elección parlamentaria, en este caso sería en los Consejos Regionales. Una ventaja de este sistema, que representa un riesgo de todos los anteriormente relevados, es que desalienta la personalización del cargo ejecutivo. Las elecciones unipersonales, y en especial las realizadas con mayoría absoluta, tienen a generar un aura imperial en el vencedor. En este caso, el rol importante que podrían llegar a cumplir los Consejos Regionales generaría una jerarquización de la labor legislativa en desmedro de la personalización del Gobernador Regional. Asimismo, este sistema podría incentivar la colaboración ejecutivo-legislativa en las regiones.

La contracara de tener un sistema menos personalizado radica en que el vencedor no tenga una legitimidad tal que le permita negociar de igual a igual con los otros niveles de gobierno, en particular el nacional, que se encuentran más institucionalizados. Finalmente, teniendo en cuenta que este era el sistema vigente con anterioridad a la dictadura, no me parece factible como alternativa para elegir a los ejecutivos regionales.

2.4. REELECCIÓN Y LÍMITES AL MANDATO

Además de las ventajas y los riesgos de la manera en la cual se decide al ganador de una contienda electoral, un componente central de los sistemas electorales en general es la cláusula de reelección. En particular para el caso de los ejecutivos unipersonales, es importante tener en cuenta si los Gobernadores Regionales podrán ser reelectos y bajo qué condiciones. En la experiencia comparada, es posible encontrar cuatro tipos excluyentes sobre la posibilidad o no de tener más de un mandato:



Fuente: Elaboración propia

Si bien es relevante subrayar que no es lo mismo hablar de la reelección de un Gobernador Regional que de un presidente, la posibilidad o no de reelección es un atributo importantísimo a la hora de pensar las prerrogativas de poder reales (formales e informales) de un ejecutivo. La literatura especializada reconoce la importancia de la reelección para la *accountability* (la capacidad de rendición de cuentas) y la *responsiveness* (la capacidad de dar respuesta a las demandas del electorado), esto es, se presume que un político que puede ser reelecto va a tener más incentivos para no traicionar su plataforma, preocuparse por el bienestar de sus electores y hacerlo de manera transparente. Por otro lado, puesto que es tan difícil la remoción de un gobernante elegido democráticamente, si este no debe enfrentarse nuevamente al poder de las urnas, continúa esta línea de razonamiento, puede gobernar de espaldas a los intereses de la ciudadanía (Mayhew, 1974; Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

De esto no se desprende que la reelección indefinida de los ejecutivos sea la mejor alternativa posible. La literatura también reconoce que el poder genera ventajas que pueden llegar a alterar la competencia democrática misma. Asimismo, la permanencia prolongada en el poder se suele ver acompañada de malas prácticas, como el nepotismo, altos niveles de corrupción y, en la mayoría de los casos empíricos en los que se permite -o en los que se la ha intentado imponer- la reelección indefinida en sistemas presidenciales, una polarización política preocupante (Venezuela, Bolivia, Ecuador). En realidad, la reelección indefinida genera una ventaja del incumbente superlativa que puede redundar, en el peor de los casos, en la creación de autoritarismos subnacionales (Gibson, 2013). En este sentido, la cláusula de reelección pareciera ser uno de esos casos en que ninguno de los extremos es deseable.

Ejemplos regionales sobre la habilitación o no de reelección de sus ejecutivos:

- En Argentina, casi todos los gobernadores pueden reelegirse inmediatamente por un período consecutivo; los gobernadores de Jujuy y de Santa Fe no tienen reelección inmediata; los gobernadores de Catamarca, Formosa y Santa Cruz pueden reelegirse indefinidamente; el gobernador de Salta puede ser reelecto por dos períodos consecutivos (un total de tres mandatos) y el gobernador de Mendoza no tiene reelección.
- En Bolivia, los gobernadores regionales pueden reelegirse inmediatamente solo por un período consecutivo.
- En Brasil, a partir del 2018 los gobernadores ya no serán capaz de reelegir de manera inmediata.
- En Colombia, los gobernadores se pueden reelegir de manera no inmediata, dejando pasar al menos un período.
- En Ecuador, los prefectos regionales se reeligen indefinidamente.
- En Estados Unidos, Virginia es el único estado que permite la reelección pero dejando pasar un período; Connecticut, Idaho, Illinois, Iowa, Massachusetts, Minnesota, New Hampshire, New York, North Dakota, Texas, Utah, Washington, Wisconsin, Washington DC, Puerto Rico, Utah y Vermont tienen reelección indefinida. Los demás estados americanos tienen alguna restricción pero ninguno prohíbe totalmente la reelección.
- En México los gobernadores no pueden reelegirse.
- En Paraguay, los gobernadores departamentales se pueden reelegir por un período consecutivo.

- En Perú, los gobernadores regionales se pueden reelegir de manera no inmediata, dejando pasar al menos un período.
- En Uruguay, los intendentes se pueden reelegir por un período consecutivo.
- En Venezuela, los gobernadores pueden ser reelegidos indefinidamente.

2.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES TENTATIVAS

Como se ha argumentado en estas páginas, las elecciones de Gobernador Regional abren la puerta a la selección de un sistema electoral mayoritario que presente ventajas en términos de gobernabilidad, representación, de mantener el gobierno regional responsable *vis-a-vis* la ciudadanía, y legítimo de cara al gobierno nacional y a los municipales. Es evidente que resulta difícil encontrar una fórmula que cumpla a cabalidad con estos objetivos, puesto que algunos de ellos son incompatibles entre sí. Sin embargo, es posible pensar en maximizar la mayor cantidad de ventajas posibles, y en especial, de priorizar aquéllas que resultan más importantes en el contexto que nos ocupa.

2.5.1. Balancear la gobernabilidad y la representación

Teniendo en cuenta que el sistema electoral se aplicará para elecciones regionales, donde la gobernabilidad no suele ser un tema tan apremiante como al nivel nacional, se considera importante mantener un equilibrio entre la gobernabilidad y la representación. En particular, esto cobra más relevancia en el contexto actual de baja participación electoral y alta desafección política de la democracia chilena, amplificada por el cambio de ley hacia el registro automático y el voto voluntario. La finalidad principal de la descentralización política es la de acercar el gobierno a la ciudadanía, y si se opta por un sistema electoral que beneficie principalmente a los partidos políticos que a nivel nacional no logran entusiasmar al electorado, se perdería una importante oportunidad de capitalizar el nivel regional como plataforma para nuevas opciones políticas. Los problemas y desafíos regionales quizás podrían ser mejor gestionados, en varias regiones, por fuerzas locales y sería deseable que el sistema electoral de Gobernador Regional les diera el espacio para organizarse.

2.5.2. Evitar la fragmentación excesiva

De todas maneras, el sistema electoral tampoco debería permitir una fragmentación excesiva, por lo que en este caso el objetivo sería encontrar una fórmula que permita la organización de algunas fuerzas políticas relevantes, pero que no fomente la fragmentación extrema en la cual cada candidato forme un nuevo partido o se presente como independiente. Así, un sistema híbrido podría ser el que mejor combine ambos aspectos y abra además un espacio para negociar el piso de votos, la diferencia entre el primero y el segundo, y otros atributos necesarios para evitar la segunda vuelta. Un sistema híbrido es el que mejor permite balancear las finalidades de gobernabilidad y legitimidad, con la de representación, que es donde yace la principal tensión.

a) **Incentivar la organización de nuevas fuerzas regionales**

Como recomendación en este sentido sugiero considerar un piso mínimo de entre 30 y 40% de los votos para evitar la segunda vuelta, con una cláusula de distancia con el segundo de 5 puntos porcentuales. Si bien es posible argumentar que solo 5 puntos es una distancia muy corta, esta es clave por dos motivos particulares: (1) si no existiera una cláusula de distancia, podría darse que entre el primer y el segundo contendiente hubiesen apenas unos pocos de diferencia, lo que suele fomentar sospechas acerca de la limpieza de los comicios (véase por ejemplo lo ocurrido en México en las elecciones presidenciales de 2006 cuando Calderón se impuso ante López Obrador por una diferencia de 0.58%); (2) por otro lado, si la cláusula de distancia fuera más amplia (el 10% por ejemplo, como lo es en el caso de los ejecutivos regionales en Bolivia), esto atentaría no solo contra el objetivo de permitir que nuevas fuerzas regionales se organizaran para las elecciones, además en la práctica sería tan difícil de conseguir que la mayoría de las contiendas se decidirían en una segunda vuelta.

b) **Fomentar una visión de la región en su totalidad**

Teniendo en cuenta la alta concentración poblacional urbana en Chile, recomiendo además incorporar algún criterio territorial para evitar que el ganador no lo haga solo con apoyo de las zonas más pobladas de las regiones. Así, se podría pensar que el piso mínimo requerido debería exigirse en un porcentaje alto de comunas (entre el 55 y el 65%, por ejemplo) podría fomentar que los candidatos hicieran campaña por toda la región y generaran propuestas programáticas para todo el electorado regional, y no se focalizaran solamente en las localidades más densamente habitadas. Así, por ejemplo: resultaría ganador el candidato que alcanza el 35% de los votos totales (en al menos el 60% de las comunas), con una distancia de 5% con su más próximo competidor, de lo contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

c) Promover la rendición de cuentas, sin resignar la alternancia

Por último, en relación con la posibilidad de reelección se sugiere que los gobernadores puedan ser reelectos de manera consecutiva, pero que si quieren buscar una tercera elección deban esperar un mandato para poder volverse a presentar. Con esto se pretende fomentar la rendición de cuentas, aprovechar la expertise de un gobernador exitoso y permitir que los electores premien la buena gestión; mientras que a la vez se evite que un ejecutivo se perpetúe en el poder.

En suma, la complejidad de las reglas de elección de los gobernantes no es un tema novedoso y viene de la mano de la imposibilidad de diseñar la institución perfecta. Sin embargo, teniendo en claro las ventajas y riesgos de las mismas, los objetivos que se buscan priorizar, la experiencia comparada de la aplicación de los sistemas electorales, y las condiciones históricas y contextuales de su ámbito de aplicación, es posible argumentar los beneficios de algunas reglas por sobre otras. En este caso, la ventaja de un sistema híbrido como el recomendado es que si hay un ganador claro resulta lo suficientemente permisivo para poder evitar la segunda vuelta, pero a la vez en caso de alta fragmentación de la oferta de candidatos y partidos deje abierta la posibilidad de un segundo turno electoral.

Sin lugar a dudas, la democratización que implica la elección de los Gobernadores Regionales por parte de la ciudadanía es una oportunidad excelente para reflexionar sobre la mejor forma de organización política territorial para Chile en el largo plazo.

2.6. REFERENCIAS

- Bol, Damien, André Blais, Jean-François Laslier y Antonin Macé. 2015. "Electoral System and Number of Candidates: Candidate Entry under Plurality and Majority Runoff". *PSE Working Papers* Nro. 20.
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman, 2004, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton University Press, New Jersey, USA.
- Cox, Gary, 1997, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Massachusetts, USA.

- Cox, Gary, 1999, Electoral Rules and Electoral Coordination, *Annual Review of Political Science* Vol.2:145-161.
- Duverger, Maurice, 1951, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen and Co., Londres, Reino Unido.
- Haggard, Stephan y Matthew McCubbins. 2001, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Massachusetts, USA.
- Gibson, Edward, 2013, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge University Press, Massachusetts, USA.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven, USA.
- Linz, Juan J. 1990, The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, Vol. 1(1):51-69.
- Mayhew, David, 1974, *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, New Haven, USA.
- Powell, G. Bingham. 2000, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, New Haven, USA.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin. 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Massachusetts, USA.
- Sartori, Giovanni. 1976, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press.
- Sartori, Giovanni. 1994, *Ingeniería Consituticional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.

3. EL PROCESO DE REFORMAS PRO DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: ACTORES Y ESCENARIOS

Diego Portales Cifuentes *

Director Ejecutivo de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado

3.1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es entregar una visión panorámica acerca del estado actual de avance de los cambios legislativos en favor de la descentralización del Estado de Chile, a la luz de lo recogido en los seminarios “Descentralización 2015 y 2016”, organizados por la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado, con el apoyo de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados y el Centro de Extensión del Senado, en el escenario más amplio del proceso político chileno.

Tal visión panorámica la asumimos en este artículo en forma de “ensayo”. Esto quiere decir que no se trata de un trabajo puramente académico, ni tampoco de un documento político. El ensayo permite una elaboración más intuitiva, sobre la base de datos empíricos y experiencias vividas y tiene la aspiración de ser, al mismo tiempo, una buena interpretación de lo que pasa y un conjunto de propuestas para promover acciones en favor de un proceso de descentralización exitoso.

La primera parte del trabajo incluye una clasificación de los actores más relevantes del proceso legislativo en curso y una interpretación del sentido de sus propuestas, acciones u omisiones.

Una segunda parte se refiere al análisis de los hitos históricos más relevantes y los escenarios actuales del proceso: los avances, puntos críticos y expectativas de acuerdos, tal como se presentaron en los seminarios y su contrastación con los sentidos, ritmos y cuestiones pendientes propias del proceso legislativo, con especial referencia a la viabilidad de aprobar y realizar las elecciones de gobernadores regionales en noviembre de 2017.

* Los juicios planteados en este artículo son de su exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen necesariamente a la institución.

La tercera parte se pone en el escenario del logro de la elección popular de la máxima autoridad regional en 2017 y allí formulamos algunas hipótesis que nos parecen vitales para alcanzar éxito en el proceso descentralizador so pena de ser absorbidos, una vez más, por el “agujero negro” del centralismo; los temas de la política de Estado, el empoderamiento regional con visión estratégica propia y el rol clave de los servidores públicos con foco en la calidad de los servicios a la ciudadanía concentran nuestra atención.

Si el proceso de descentralización se hace bien, podremos consolidar la rara unanimidad transversal detectada en el discurso público e iniciar una nueva etapa histórica que haga responsables a los habitantes de cada territorio de una parte creciente de su propio destino.

3.2. LOS ACTORES

3.2.1. Comprometidos con el programa de gobierno. Bachelet – Cifuentes

Parece un contrasentido que dentro de un equipo de gobierno haya quienes estén comprometidos con su programa y otros que se oponen. En un sistema presidencialista los que no comparten las metas debieran mantener la disciplina o ser leales renunciando a sus cargos. No es lo que ha ocurrido aquí. Por eso, la nominación Bachelet – Cifuentes da cuenta de los actores que dentro del Gobierno han manifestado un sistemático y coherente respaldo a iniciar un proceso real de transferencia de poder, competencias y recursos para que sean apropiados por actores regionales y locales.

La constitución de este grupo de actores parte con la definición del programa de Gobierno que en su parte medular señala:

“Una de las mayores desigualdades que enfrentamos en el país es de carácter territorial. Son demasiadas las decisiones sobre aspectos importantes para el desarrollo de las regiones que se toman en Santiago. También son demasiado distintas las oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen. Debemos incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual, tanto a la construcción como a los beneficios del desarrollo, independientemente del lugar donde vivan. Esto exige una efectiva descentralización. Necesitamos los aportes de las regiones al país. Necesitamos cerrar las grandes diferencias de bienestar y de oportunidades entre regiones y comunas de Chile. Si no lo hacemos, no alcanzaremos un desarrollo inclusivo...”

“En el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, ese mecanismo debe extenderse a la

máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta. Nuestro compromiso es dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio.”

El diagnóstico estaba claro. La medida principal, también.

Esto fue refrendado por la presidenta el 7 de octubre de 2014. En esa ocasión, siendo ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo y subsecretario de Desarrollo Regional, Ricardo Cifuentes, buscó alinear a todo su gabinete en torno a estas ideas y dijo textualmente:

“Pero quiero decirles que ustedes cuentan con aliados muy importantes en el Gobierno, porque ustedes cuentan con una Presidenta que cree profundamente en la descentralización, un ministro del Interior que también cree profundamente no sólo en la regionalización, sino en la descentralización, un subsecretario de Desarrollo Regional que también lo hace, y también, espero, todos los ministros tendrán que dar el ancho en ese sentido.”

El ministro Peñailillo ya no está. Queda la dupla Bachelet - Cifuentes. Otros ministros no han dado el ancho.

3.3. LOS QUE OMITIERON LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PARTE DE LA AGENDA LEGISLATIVA (BURGOS) – EYZAGUIRRE – VALDÉS

La historia de este largo viaje hacia la descentralización comienza antes que asumiera el nuevo Comité Político de ministros integrado por Jorge Burgos, Nicolás Eyzaguirre, Rodrigo Valdés y Marcelo Díaz, este último no aparece en el trío por tener menos relevancia en el área, aunque su “contribución” negativa como vocero ha estado en la sistemática omisión de la descentralización como parte de la agenda de prioridades del gobierno.

Después del 7 de octubre de 2014, fecha de entrega del Informe de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, se generaron grandes esperanzas. Había un trabajo muy acucioso que culminaba años de estudios nacionales e internacionales comparados y de una consulta amplia a las quince comunidades regionales que conforman el país. La presidenta había recibido con apertura y buen humor las propuestas. Se esperaba mucho de los compromisos adquiridos.

Sin embargo, ya en el proyecto original de Reforma Constitucional presentado en diciembre de 2014 se notó la presencia de dos corrientes.

Por una parte, en el mensaje presidencial que fundamenta la reforma se diferenciaban claramente las funciones de las principales autoridades en que se dividen las funciones del actual intendente regional; identificando una autoridad electa a cargo de la conducción de la región y una autoridad designada como responsable principalmente de tareas de gobierno interior:

“El actual intendente hoy ejerce tareas como ejecutivo de gobierno regional (administración regional) y como representante del presidente de la República en la región respectiva (gobierno interior). Es por ello que se dispone que este último ámbito de funciones continúe a cargo de un funcionario designado por el presidente de la República. Éste se denominará “gobernador regional”, quien será el representante del presidente de la República en la región, designado y removido libremente por éste, y tendrá a su cargo tareas propias de gobierno interior”.

Sin embargo, en el texto del proyecto de reforma las funciones de la autoridad designada se generalizaban dejando a la autoridad electa en incómoda posición; esto queda manifestado con total claridad en la propuesta de reforma del artículo 111 que señala:

“El gobierno de cada región reside en un gobernador regional que será de la exclusiva confianza del presidente de la República.”

Y como lo que rige es el texto y no el mensaje quedaba claro qué mano era la que predominaba en la negociación interna del gobierno (y todo esto antes que asumiera el nuevo trío de ministros).

Después las cosas no siguieron muy distintas. Si bien la Comisión de Gobierno Interior del Senado logró consenso en volver al espíritu del mensaje y cambió el texto mejorándolo, lo que predominó fue la ausencia total del trío de ministros en todo el proceso: agenda de descentralización fuera de las prioridades del comité político, ausencia de urgencias para colocar prioridad en el tratamiento de las reformas sabiendo que los plazos corren y las demoras pueden inhabilitar la fecha comprometida por la presidenta, postergación indefinida del proyecto de descentralización fiscal y carencia de referencias políticas de los ministros a la política y a la agenda de descentralización, especialmente el ministro del Interior, que deja solo en la materia al subsecretario.

Efectivamente, en una de las pocas referencias de Jorge Burgos a la descentralización confesó *“yo no soy experto en el tema, más bien sigo los buenos consejos en este tipo de seminarios, del subsecretario de Desarrollo Regional”* (Seminario Internacional Experiencias Comparadas de Descentralización en la Región, FLACSO, Chile, 2016). Un ministro no necesita ser experto para tener opinión política y manifestarla; y, si bien Burgos hizo referencias a los avances del país en

materia de descentralización y a la prioridad del tema para la presidenta, puso el énfasis en el *“creo que a todos nos queda claro que el camino de la descentralización no es una tarea fácil.”*

Respecto de los otros ministros disponemos del testimonio de Heinrich von Baer, presidente de la Fundación Chile Descentralizado, quien ha tenido la oportunidad de conversar, junto a los líderes de las bancadas parlamentarias regionalistas con Rodrigo Valdés y Nicolás Eyzaguirre.

Respecto del ministro Valdés señaló en entrevista al Observatorio de la Descentralización:

“La reunión con el ministro de Hacienda fue un encuentro grato, cálido, franco, pero el punto más crítico es el atraso del proyecto de ley de descentralización fiscal, al cual la presidenta comprometió fecha para junio de 2015 y ha pasado casi un año y aún no es presentado... el ministro de Hacienda reconoció que este tema no ha tenido prioridad para ese ministerio. Por eso, en la reunión con la presidenta insistimos en la materia. Pero, la responsabilidad por el no envío está en Hacienda.”

Y en cuanto al ministro Eyzaguirre, a partir de una reconocida distancia con el tema se generó una expectativa que demoró bastante tiempo en ser cumplida:

“(el ministro Eyzaguirre) reconoció con franqueza que este es un tema respecto del cual no se ha comprometido y no tiene una convicción profunda ya que él viene de la prioridad de los equilibrios macroeconómicos... (Sin embargo) reconoció haber recibido el mandato de la presidenta para fijar urgencias y lograr acuerdos.”

El hecho concreto es que no hubo urgencias durante varios meses y aparentemente la propuesta de protocolo de acuerdo elaborada por SUBDERE se quedó dormida en algún rincón del Palacio.

Un cambio de la organización territorial del Estado de la envergadura que los mismos ministros reconocen tiene esta reforma requeriría del compromiso activo del equipo político. Las ausencias y omisiones son una muestra que *“los ministros no han dado el ancho”*, o más bien no están de acuerdo con la Presidenta y esa es su manera de oponerse.

Esta situación cambió después de la incorporación al equipo político de un nuevo ministro del Interior, Mario Fernández, quien abrió la puerta a un acuerdo sobre el *quórum* de la elección del Gobernador Regional fijándolo en un mínimo del 40%.

El impulso gubernamental tomó fuerzas con la designación de un ministro a cargo de la tramitación del proyecto y de las negociaciones para lograrlo. El ministro Eyzaguirre quien, abandonando sus concepciones históricas, resucitó la idea del Protocolo de Acuerdo para alcanzar un acuerdo transversal sobre la Reforma.

En ese contexto ha colocado dos puntos relevantes en el debate, ambos provienen de una entrevista en el Diario Pulso del 3 de octubre de 2016.

El primero se refiere a por dónde empezar: elección de la autoridad o transferencia de competencias y dice:

“El tema de si corresponde primero transferir la competencia y después elegir o al revés, no es tan solo la discusión del huevo y la gallina. Desde lo estrictamente lógico, primero dices qué van a hacer y después lo eliges, pero desde el punto de vista de la dinámica política, lo que sucede es que si no tienes una fuerza elegida democráticamente, que visibilice la demanda y comience a ejercer presión sobre el centro, las cosas no avanzan. Esto puede observarse también en que se aprobó la elección directa de COREs antes de la ley de transferencia de competencias”.

El segundo, respondiendo a las opiniones vertidas por el ex presidente Ricardo Lagos en favor de redefinir la actual organización territorial del Estado, contesta:

“Él ha dicho que está por la descentralización y por la elección, pero tiene un punto que es muy de fondo, que es algo que amerita que se siga discutiendo: el tamaño óptimo de las regiones. Es un punto muy válido, pero solo hago una reflexión, posiblemente el tamaño óptimo de una región desde el punto de vista de la descentralización económica no es el mismo desde la política, porque las áreas económicas tienden a ser generalmente más grandes. Pero si tienes regiones que son muy grandes, la identificación de los ciudadanos con la autoridad elegida es muy baja, porque le queda muy distante. Esto es similar a lo que pasó con el Brexit, no quieren que las decisiones de la vida diaria las dirija una autoridad que va a estar eventualmente dos regiones más allá o a 300 kilómetros. Pero las decisiones económicas, que requieren ser comunes para espacios más extendidos, se trabajan con modalidades de integración económica. En el futuro debiéramos discutir mega regiones desde el ángulo de los proyectos de desarrollo.”

En ese marco se entró a debatir en la sala del Senado la votación de la Reforma Constitucional en su primer trámite legislativo, cuestión que abordamos en el capítulo final de este trabajo.

3.4. EL QUE SE AUSENTÓ, CARLOS MONTES

El senador Carlos Montes, socialista, representante de la Región Metropolitana, fue el único que no votó en la sesión del 1° de marzo en que la sala aprobó por unanimidad la reforma constitucional. Estuvo en la sala del Senado toda la sesión, se le vio interesado en tema, conversando a ratos con el senador Andrés Zaldívar, entrando y saliendo. Nos había dicho que estaba en contra del proyecto. Podría haberlo hecho presente con su voto, prefirió ausentarse.

El mérito de Montes es que él se ha hecho cargo de su oposición y, a diferencia de todos los opositores ocultos, lo ha argumentado públicamente. Eso ayuda a la transparencia de la política.

Esta es la explicación pública que dio a través de un medio electrónico: Consultado al respecto por El Mostrador, el senador Montes explicó que su oposición al proyecto pasa por el hecho de que él no está dispuesto a otorgar atribuciones a nuevas autoridades dentro de un sistema de distribución heredado y que no responde a las problemáticas existentes. *“Lo que yo sostengo es que tenemos un esquema de originalmente de 13 regiones, y ahora vamos en 16 creo, no voté a favor de Arica ni de Ñuble y lo expliqué, no voto a favor porque la distribución territorial del país no responde a situaciones reales desde el punto de vista de tener proyecto común, de tener posibilidad de constituirse socialmente, muchas veces. Prefiero un esquema de macrorregiones, distribuir Chile en seis o cinco macrorregiones”*, explicó el legislador.

De esta manera, Montes apunta a que una nueva Constitución resuelva lo antes planteado y que recién ahí se impulse una iniciativa para determinar autoridades vía elección popular. *“Eso supone un cambio constitucional y ese es uno de los temas que tiene que entrar en la reforma constitucional, sin lugar a dudas. Yo soy partidario que el Gobierno repense esto, lo he dicho en distintos momentos, que esto hay que pensarlo muy en serio porque ponerse a elegir intendentes en distintas regiones sin tener clara ni sus facultades, ni los recursos, y además, sin tener en claro si es consistente con un sistema de distribución territorial y administrativa del país”*, recalcó.

Es interesante reflexionar sobre su punto. En lo personal estoy de acuerdo con Montes desde el punto de vista geográfico, económico, étnico y cultural. Desde la enseñanza básica se nos enseñó que el país tenía cinco zonas geográficas. A mi juicio, parece claro y preferible proponerse unidades territoriales potentes y con masa crítica dirigente con capacidad suficiente para liderarlas. Sin embargo, eso no es posible en el estado actual de identificación de las elites políticas existentes en el territorio chileno. Una de las características heredadas del extremo centralismo es que los liderazgos políticos regionales se encuentran atomizados en 15, 20 o 25 zonas urbanas. Es la competencia de esos liderazgos lo que ha hecho surgir nuevas regiones (Arica contra Iquique, Valdivia contra Puerto Montt y Osorno) y otros que se proyectan (el más avanzado es el de la elite de Chillán contra Concepción, pero hay otros esperando su turno).

Si para iniciar la descentralización fuera necesario esperar que los actores políticos se pongan de acuerdo en cómo se va a reestructurar la organización política de los territorios, entonces la descentralización se postergará indefinidamente. Al contrario, si queremos avanzar realmente hacia un trabajo macrorregional, el único camino posible es descentralizando a partir de lo que hay y desarrollando una política de Estado que incentive la cooperación voluntaria entre las elites de las regiones contiguas. Y la postergación indefinida significa que no habrá estrategias ni políticas propias que permitan el desarrollo de los territorios.

El senador Montes fue invitado por la Fundación Chile Descentralizado al segundo seminario de 2016, comentando la presentación que hizo el consejero del Banco Central, Mario Marcel, sobre “Economía y Territorio” y allí valoró la novedad del concepto de pensar el desarrollo desde los territorios, sumándose a la crítica de los enfoques puramente sectorialitas y concluyó que ese enfoque lleva a pensar en el rol de los gobiernos regionales como responsables de formular estrategias de desarrollo territoriales y su comentario quedó allí sin alcanzar a abordar qué significa para cada región no tener la autonomía y el liderazgo para hacerse cargo de ese desafío.

Justamente, lo que han planteado quienes apoyan estas reformas es que para hacerse cargo de tener esa visión estratégica se necesitan líderes capaces de formular y poner en marcha políticas que las hagan viables. Los actuales intendentes están estructuralmente impedidos de hacerlo, su lealtad primera es para quien los nombra, no pueden enfrentar la visión propia a los mandatos sectoriales de los ministros, ni menos a las decisiones de la presidencia de la República. La consecuencia lógica de valorar el enfoque del desarrollo desde los territorios es apoyar la existencia de una institucionalidad que permita tener autoridades territoriales legitimadas democráticamente y que deban responder a sus ciudadanos.

Montes ha persistido hasta el final en su posición: o se inicia el debate por la redefinición de las regiones o mejor seguir con el modelo vigente.

3.5. LOS QUE DUDAN ENTRE EL HUEVO O LA GALLINA. ENA VON BAER Y ADRIANA MUÑOZ. JUAN PABLO LETELIER Y HERNÁN LARRAÍN

Dos senadoras. Una de la UDI, la otra PPD. Ambas votaron a favor de la idea de legislar. Una es del sur, la otra del norte, pero ambas manifiestan apoyar el proceso de descentralización. Ena von Baer al votar favorablemente señaló que este era un día histórico. Adriana Muñoz no hizo uso de la palabra. Pero ambas tienen cuestionamientos similares a cómo se ha avanzado con las reformas descentralizadoras.

Lo que plantean es una prioridad por el traspaso de competencias por sobre la elección del gobernador regional.

Adriana Muñoz participó en dos seminarios organizados por la Fundación Chile Descentralizado. El primero, el 12 de agosto de 2015 en su calidad de vicepresidenta del Senado; el segundo, como panelista en la mesa sobre articulación entre las reformas políticas, administrativas y fiscales del 9 de mayo de 2016.

En ambas ocasiones hizo presente estar de acuerdo con la necesidad de la descentralización. En 2015 lo formuló así: *“Lo relevante es que es imprescindible seguir avanzando porque el centralismo está ahogando al país. Los países que crecen y se desarrollan son los que han sido capaces de crear diversos polos de desarrollo a lo largo y ancho de su territorio con capacidad para desplegar todas las potencialidades... Ello implica un grado suficiente de autonomía en sus decisiones.”* En esa oportunidad respondió con claridad a la pregunta ¿Hay voluntad política (para la elección de intendentes)? *Sí, hay voluntad clara de elegir los intendentes regionales y respecto de ¿Cómo hacerlo? Dijo: “con cronogramas claros... fijando plazos fatales que ayudarían a tomar decisiones...sincerando el debate... con ley y gradualidad a través de regiones piloto”.* Y concluyó con una frase llena de optimismo: *“Tenemos un camino largo por recorrer, pero creo se están haciendo y tomando las decisiones relevantes para llegar a un buen resultado.”*

Sin embargo, en su intervención de 2016 su opinión respecto del proceso en curso cambió: *“Yo tengo una visión bastante crítica de la forma cómo el gobierno ha abordado desde los instrumentos de ley esta gran tarea del proceso de descentralización del país. En mi opinión, no existe articulación e integración en los proyectos presentados al Parlamento... Esto no lleva a definir una política de Estado”* Y más adelante remató: *“No hemos arribado aún en el Parlamento a una propuesta madura y completa. Las dificultades del avance tienen que ver con la falta de convicción de muchos en el modelo que se está proponiendo...”*

La senadora Ena von Baer lo pone como un prerequisite necesario de esa aprobación; de hecho, suya fue la iniciativa de un artículo transitorio en la Comisión de Gobierno del Senado que hace depender la puesta en marcha de la reforma constitucional a ese traspaso. Y en su intervención durante la aprobación en general de la reforma constitucional el 1 de marzo señaló: *“Pero también podría suceder -como se advierte en parte de los discursos de los propios senadores- que dicho paso no sea tan trascendente y que nuevamente estemos alimentando muchas esperanzas y llenando de expectativas a las regiones para terminar transformando aquellas en una profunda frustración”.*

Los cuestionamientos tienen que ver con la falta de credibilidad en la capacidad del sistema político de ir avanzando en un real proceso de descentralización del poder.

Así lo formuló en su intervención del 9 de mayo de 2016: *“Me preocupa que el intendente electo tenga casi nada que hacer y no tenga recursos”.* Y agrega: *“La ley de traspaso de competencias establece que quien decide lo que se traspasa es el presidente de la República”... y no hay un (otro) poder que pueda dirimir esto”.*

Esta frustración sería provocada por la posibilidad que a las elecciones del Gobernador Regional no le sigan las correspondientes transferencias de competencias y recursos.

Los juicios de ambas varían desde un problema de diseño a otro de voluntad política. Sin embargo, el resultado parece ser el mismo. La aprobación de la reforma depende que se asegure previamente el traspaso de competencias. Aunque es justo señalar que la evolución de Adriana Muñoz va desde el entusiasmo inicial a la decepción y el de Ena von Baer, desde la desconfianza inicial hacia la búsqueda de acuerdos.

Ambas senadoras persistieron casi hasta el final en sus posiciones emitiendo juicios muy críticos al proyecto del Gobierno. La Senadora Muñoz aceptó a última hora votar a favor cuando el gobierno flexibilizó la puesta en marcha de la reforma a la aprobación de la normativa de traspaso de competencias.

Letelier y Larraín, dos senadores, uno socialista y el otro de la UDI. Mantienen posiciones cuestionadoras que se asemejan a las de las senadoras. Quisieran que se aclararan las competencias antes de votar la elección. Parece lógico, pero es paralizante. Dijo el senador Letelier: *“Voy a votar a favor, pero lo hago con incomodidad. No porque esté en contra del proceso de descentralización, sino porque no sabemos cuáles van a ser sus atribuciones, más aún cuando el gobierno central es el que decidirá qué atribuciones se le irán pasando. No sé cuál es el modelo.”* Dijo el senador Larraín: *“Este proyecto es consecuencia del centralismo, es muy tímido, solo de nivel político. Esto no es un gran éxito de la descentralización... ¿Estamos gatillando muchas expectativas que pueden producir una gran frustración?... Necesitamos una descentralización administrativa... y de los recursos... El proyecto es ambiguo. No sabemos qué competencia va a tener cada autoridad.”*

El huevo o la gallina. ¿Traspasar primero competencias y recursos a autoridades designadas por el Ejecutivo para después elegir las o decidir primero la elección sobre la base que ello inicia un proceso de transferencia de competencias y recursos? No parece haber caminos perfectos. Pero, como decía Voltaire, *“lo mejor es enemigo de lo bueno”*.

Larraín como senador de oposición mantuvo su cuestionamiento y se abstuvo porque no estaban claras las competencias al momento de votar. Letelier, en cambio, hizo una férrea defensa del voto a favor argumentando que es propio del Estado definir con precisión las atribuciones que corresponderán a los distintos niveles y autoridades, así como los mecanismos de resolución de controversias.

3.6. LOS QUE PRIORIZAN LA ELECCIÓN DEL GOBERNADOR REGIONAL. PATRICIO WALKER, ALBERTO ESPINA, ALEJANDRO GUILLIER, ANTONIO HORVATH, LILY PÉREZ, RABINDRANATH QUINTEROS, ANDRÉS ZALDÍVAR, RODRIGO GONZÁLEZ Y UN NUTRIDO GRUPO DE PARLAMENTARIOS DESCENTRALIZADORES.

Los dos primeros tuvieron un destacado papel en agendar el tema de la reforma constitucional en la Comisión de Gobierno Interior, primero, y en la sala del Senado, después.

Los cinco siguientes recogieron el Informe de la Comisión Asesora Presidencial y el documento llamado de “modificaciones imprescindibles” que ha tenido el atributo de dar continuidad a treinta de sus miembros en una acción de bien público en favor de la descentralización. Rodrigo González como líder regionalista de los diputados ha sido un gran impulsor de las ideas y movilizaciones sociales en favor del proceso.

El concepto matriz de esta posición se resume en la afirmación que la descentralización política vía elección del futuro gobernador regional, como máxima autoridad de cada región, es el factor desencadenante del proceso en su conjunto. En la medida que la población elija democráticamente a esta autoridad no habrá condición alguna que impida iniciar un proceso gradual, creciente y profundo de descentralización de competencias, servicios públicos y recursos fiscales. Con ello, Chile se integrará al conjunto de naciones democráticas más avanzadas que descentralizan el poder y la gestión pública.

En esta posición hay un diagnóstico compartido. El país no puede seguir esperando en esta materia. Son demasiadas las experiencias que muestran la incapacidad del Estado central para prever situaciones críticas o responder con rapidez y eficacia a emergencias. Hay un creciente deterioro del prestigio de la clase política en distintos aspectos de la vida nacional; uno de ellos es el centralismo extremo en la toma de decisiones.

El compromiso de la presidenta de la República de efectuar elecciones de la máxima autoridad regional en noviembre de 2017 es asumido por este grupo sin ambigüedades. Ellos comparten la visión de que esa elección destrabará los obstáculos mayores que impiden iniciar un proceso serio en esta materia. No es la panacea, pero sí el punto de inflexión que el país necesita.

Patricio Walker, desde su posición de presidente del Senado entre comienzos de 2015 e inicios del 2016, ha sido uno de los impulsores de la agenda de la descentralización. Ya en la intervención con motivo de su toma de posesión del cargo mencionó la prioridad que tendría para él en el ejercicio de sus funciones, cuestión que cumplió a cabalidad colocando en votación

la idea de legislar sobre elección de la máxima autoridad regional el día 1° de marzo de 2016, fecha histórica del proceso, ya que recibió el apoyo abrumador de 37 votos contra cero.

Walker, en el Primer Seminario de ¡Descentralización, Ahora! el 14 de mayo de 2015 había esbozado su posición:

“Chile es uno de los países más centralizados del mundo...Descentralizar es tener más democracia local, con mejor rendición de cuentas y más transparencia...El centralismo es ineficiente y poco democrático...La descentralización es un compromiso: primero, tener elección directa del intendente, ojalá en 2016; segundo, un traspaso efectivo de competencias y tercero una nueva estructura de financiamiento...Es el momento propicio para avanzar en las reformas descentralizadoras y reducir el centralismo atávico del país...Esperamos muy pronto iniciar el debate en el Senado”. Concluyendo con un juicio categórico “O Chile es un país descentralizado, o jamás será desarrollado.”

Alberto Espina, senador de Renovación Nacional, desde su posición de presidente de la Comisión de Gobierno del Senado, también apoyó el proceso urgiendo su tramitación. Él tomó el compromiso de sacar los proyectos el 2015, cuestión que no pudo lograrse, a pesar de haberlo puesto en la tabla de la comisión sin las necesarias urgencias del ejecutivo.

Su posición quedó expresada en el mismo seminario organizado por la Fundación Chile Descentralizado en mayo de 2015:

“Todos los candidatos prometen descentralizar... Pero, ningún gobierno quiere hacerlo... Cada vez que se tiene el poder, siempre aparecen razones para no descentralizar... No hay posibilidades de desarrollo sin descentralización...“No tengo dudas de que el intendente regional debe ser elegido...“la región debe gobernarla el gobierno regional”.

Esta posición es la misma que expresa el senador independiente Alejandro Guillier, líder de la bancada regionalista del Senado. En su exposición en el Primer Seminario de Descentralización 2016 señaló como su diagnóstico:

“En Chile, los desequilibrios territoriales son los más contrastantes... Hay enorme diversidad de calidad de vida entre Santiago y las distintas regiones... La descentralización implica un cambio estratégico en la cultura política. Nosotros hemos sido educados para ver a Chile desde Santiago...En el Siglo XIX Chile era un país relativamente homogéneo entre La Serena y Concepción. Hoy somos un país extremadamente heterogéneo... (La descentralización es) la reforma más importante que se están planteando en la actualidad... Hay en Chile una demanda generalizada (por descentralización) en todas las regiones de Chile.”

Y en su propuesta agrega con total claridad:

“La elección de la autoridad regional es lo primero que debemos hacer. También hay que hacer lo otro (el traspaso de competencias y recursos), pero esto es lo primero... y debemos llegar a una fórmula de elección de acuerdo entre las partes.”

En el mismo sentido, el senador socialista Rabindranath Quinteros cuestiona el centralismo vigente al argumentar:

“La desafección de los ciudadanos con la política es especialmente grave en los territorios más alejados del centro... Las autoridades regionales o locales no cuentan con el poder suficiente y las autoridades centrales no advierten a tiempo los problemas... Con la elección de la máxima autoridad regional estamos acercando la política a la gente, ampliando la democracia y devolviendo parte de la soberanía a los ciudadanos.”

En su intervención para fundamentar el voto favorable a la idea de legislar la reforma constitucional, Quinteros agregó su propuesta:

“(Temas como) la planificación adecuada de los territorios... y la administración de las zonas metropolitanas deben ser responsabilidad de autoridades electas que den cuenta a los ciudadanos y no de ministerios nacionales... Hay materias opinables, como la forma de elegir a esta autoridad (mayoría absoluta o mayoría simple), pero esto puede ser zanjado en votaciones separadas y ello no debe afectar a lo principal que es la elección de la máxima autoridad regional”.

Tanto en el seminario de agosto 2015 como en la sesión del Senado, pudimos escuchar a los presidentes de los partidos de la Nueva Mayoría. Todos declararon el firme compromiso personal y de sus partidos con la descentralización. Isabel Allende (PS) dijo tener una profunda convicción sobre este paso y que las legítimas dudas respecto de las competencias no nos pueden restar a darlo. Carolina Goic (DC) señaló, en el mismo sentido, que este es un puntapié inicial muy fundante de todo lo que queda por avanzar. Gonzalo Navarrete (PPD) señaló que tener intendentes electos con atribuciones y recursos es central para su partido y que este es un momento precioso y preciso para avanzar, *“Chile no nos perdonaría que nos demos otra vuelta más.”* Por su parte, la diputada Paulina Núñez, encargada de regiones de Renovación Nacional afirmó que su partido trabaja por la descentralización, dice que *“el centralismo es agobiante y que los intendentes actuales no pueden o no se juegan por las regiones”*. Concluye que otra cosa ocurrirá con los intendentes electos siempre que tengan mayores competencias.

De la larga lista de parlamentarios comprometidos con la descentralización todos los mencionados se manifestaron a favor del proyecto en la votación en particular, salvo el senador Espina. Este ha mantenido una fuerte presencia mediática para justificar que finalmente el proyecto del Gobierno es un fraude y que no favorece una auténtica descentralización.

¿Cómo puede frustrarse un proceso que convoca tan rara unanimidad política en torno a la crítica al centralismo, la necesidad de descentralizar y la elección de la máxima autoridad regional?

Este es el misterio de la política fáctica, la que se cocina tras bambalinas, fuera del escrutinio de los ciudadanos y de los analistas. Pero, es difícil mantener los secretos por mucho tiempo; tarde o temprano quedan en evidencia quiénes y cómo se oponen al avance de los procesos sociales.

Justo es reconocer que en materia de centralismo el manto de silencio y oscuridad ha durado demasiado tiempo. Quizás es el duro y prolongado epílogo de la noche de Lircay. O que los intereses y prebendas que se amenazan son demasiado poderosos, como ocurre en las cortes más conspicuas, monárquicas o eclesiásticas, y también en los pasillos de las democracias que no han advertido el cambio que ocurre con una ciudadanía más informada y empoderada.

Sin embargo, percibimos que se acerca la hora de la verdad; aunque, antes de entrar a esa materia es necesario hacer el recorrido por esos escenarios que han jalonado la historia del centralismo chileno y señalar también las complejidades que se enfrentan para emprender los desafíos de la descentralización.

3.7. LOS ESCENARIOS

El escenario actual y los probables en el próximo futuro surgen de la historia profunda de Chile y de los rasgos que ella ha adquirido en el pasado más reciente.

3.7.1. Hitos relevantes

3.7.1.1. El centralismo desde el Siglo XIX

Se habla con razón del carácter extremadamente centralizador con que se construyó el Estado en Chile desde muy temprano y de los factores económicos que han consolidado las fuerzas centrípetas para estructurar esta sociedad.

Ella se caracteriza por la convivencia en el mismo espacio territorial y simbólico de una metrópolis que absorbe y domina todo y una larga y angosta faja de tierra que se desarrolla poco en el marco de una dependencia política, económica y cultural que no le permite hacerse cargo de impulsar su propio destino.

El discurso político dominante tiende a excluir toda reflexión acerca de esta realidad. Los temas de la agenda se caracterizan por análisis nacionales o sectoriales que abarcan el territorio como algo homogéneo. También en el ámbito cultural se habla de Chile como un conglomerado indiferenciado y las pocas veces cuando aparecen las particularidades de cada zona, éstas se

refieren a problemas puntuales de materias primas, catástrofes naturales o vacaciones. En el último tiempo, esas referencias han crecido en el marco de explosiones sociales reivindicativas que dan cuenta de las desigualdades territoriales que afectan al país.

Aunque parezca extemporáneo, el primer escenario de esta controversia está en Lircay, 1830. La primera Guerra Civil, el enfrentamiento fratricida entre dos mundos: pelucones (conservadores) y pipiolos (liberales), milicia organizada por la aristocracia santiaguina y ejército proveniente de Concepción, orden autoritario y centralista versus intentos de democracia más abierta y representativa.

Suele citarse una frase de una carta que Diego Portales dirigió a su socio Cea, en ella dice ser partidario de *“un gobierno fuerte, centralizador, cuyos miembros sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo.”* Claro que la carta es de 1822 cuando Portales solo era un comerciante, no muy exitoso, y su valor es que siete años después, en 1829, la frase se convirtió en eje inspirador de su actividad política cuando comenzó a ejercer un fuerte liderazgo hasta su trágica muerte en 1837. El hecho macizo es que el gobierno fuerte y centralizador ha perdurado casi 200 años.

3.7.1.2. Los Gobiernos Regionales de 1992

Hay que ir hasta 1992 para encontrar el primer cambio significativo en orden a generar una instancia política relevante, entre el poder central y los municipios, que permite dar pasos importantes: la creación de gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por mucho que ellos dependieran de un intendente regional designado y de exclusiva confianza del presidente (a) de la República, es sobre esa base que hoy puede plantearse el inicio de la descentralización política.

Es interesante observar el escenario de 1992. El país comenzaba a salir de la dictadura más larga de su historia. En 1989, tras más de 17 años la ciudadanía pudo elegir un Congreso Nacional independiente del Ejecutivo (aunque por varios años quedaron en su seno senadores designados en recuerdo que la transición era con amarres al pasado). También durante ese año pudo ponerse término a los alcaldes designados y los municipios se transformaron en instituciones originadas democráticamente. Había expectativas de que esto era el comienzo de un cambio más profundo.

Sin duda que fue un paso importante. Comenzaron a funcionar los Consejos Regionales y se inició el proceso de gestionar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional con capacidad de establecer acuerdos con los ministerios sectoriales para impulsar proyectos de interés regional y local.

Ha transcurrido un cuarto de siglo y poco o nada se ha seguido avanzando en materia de cambios estructurales en favor de la descentralización. Las expectativas para promover un desarrollo

territorial más equilibrado e inclusivo con autonomía para definir estrategias y políticas en el marco del Estado han sido frustradas. Varios compromisos de candidaturas presidenciales ganadoras han sido defraudados sin que la ciudadanía conozca las razones de las permanentes postergaciones. Hay un manto oscuro que esconde cuáles son los actores, las razones y los intereses que se oponen a continuar en este camino que es el que han transitado, en forma exitosa o con insuficiencias, las mayoría de los países avanzados del mundo y, también, nuestros vecinos sudamericanos.

3.8. UNA REFORMA HISTÓRICA

Así llegamos a la elección presidencial de 2013. Una vez más los distintos candidatos firmaron elocuentes compromisos en favor de una política de Estado de descentralización con elección de la máxima autoridad regional.

Esta vez el asunto ha ido en serio. La presidenta Bachelet, tal como lo señalamos en el análisis de los actores convocó en abril de 2014 a la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional que en el plazo de 6 meses, y luego de intensas consultas en las 15 regiones del país, planteó una Política de Estado con 70 medidas, 10 esenciales, para impulsar ese proceso comprendiendo 5 áreas: descentralización política, administrativa y fiscal, desarrollo de capacidades y participación ciudadana y control democrático. El 7 de octubre de 2014 se entregó el informe y la presidenta se comprometió a presentar al Parlamento 3 proyectos claves.

Hasta la fecha se han cumplido dos de los tres compromisos. Y aquí es dónde se empieza a vivir la repetición de ciertas características propias de la cultura política chilena.

En primer lugar, respecto de los contenidos de las reformas. Por un lado, el proyecto de reforma constitucional presentado en diciembre de 2014 tuvo claramente dos corrientes. La del mensaje presidencial muy clara en la distinción entre estado unitario y proceso de descentralización. La del texto del proyecto de reforma que intentaba otorgarle a la autoridad electa el mero rol de presidente del consejo regional. Una tensión interna, subterránea, que ha permanecido vigente durante todo este tiempo.

En segundo lugar, respecto de los ritmos de avance. Dos textos entregados en las fechas comprometidas (Reforma Constitucional y Traspaso de Competencias), un tercero escamoteado hasta la fecha que esto se escribe, la Reforma de descentralización fiscal, un claro responsable: el gobierno, pero especialmente el Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, respecto de la prioridad en la agenda y el debate público. Es cierto que el escenario se ha visto complicado con una crisis de proporciones que ha afectado al conjunto de

la clase política, pero ello no ha puesto en sordina las propuestas de reformas en la educación, el área laboral o la seguridad pública. En cambio, cada vez que se reúne el comité político y se da cuenta de las prioridades de la agenda legislativa, siempre se excluye la agenda de descentralización. También, es increíble que el reiterado compromiso presidencial sea omitido en el discurso público de los ministros. El “manto oscuro” reaparece para tapar una de las iniciativas que debiera enorgullecer a un gobierno y un país. Como si se tratara de una enfermedad contagiosa, de alguna vergüenza que se debe ocultar, la descentralización, que no es otra cosa que una reforma histórica de la organización del Estado chileno, desaparece.

Una y otra vez el movimiento regionalista ha debido bregar por recolocar encima de la mesa los temas y proyectos comprometidos. Y así, a fuerza de la legitimidad de los propósitos, de la aislada voluntad presidencial y de la demanda de actores regionales y parlamentarios comprometidos con la causa, como mono porfiado, reaparece el tema en la escena pública.

Más de un año y medio de debates abiertos y de movilizaciones reivindicativas. Entonces, cuando los avances están cerca de llegar a buen puerto, aparecen voces que reclaman que no ha habido debate, que no conocen el tema, que hay materias importantes que seguir aclarando. Lo hacen importantes medios de comunicación santiaguinos y políticos de uno y otro lado.

Casi nadie expresa argumentos en contra de las reformas, como debiera ser en una democracia madura. Al contrario, todos parecen estar de acuerdo en general. Solo que hay que aclarar ciertas cosas. O no es el momento oportuno. O hay otras cosas más importantes y el Estado chileno no es capaz de procesar al mismo tiempo tanto cambio.

Es el “peso de la noche”. Uno de los rasgos más autoritarios de la cultura política chilena.

Justo a mediados de 2016, así está la apuesta de los actores comprometidos en uno u otro sentido: unos, los regionalistas, trabajando en forma ardua, abierta, transparente por mantener la antorcha viva y vigente el cumplimiento de los compromisos y los plazos; los otros, los centralistas, ocultos, dando los argumentos en los pasillos y en sordina, como esperando que el tiempo pase, que no se alcance, que surja algún otro imprevisto que saque de prioridad el tema, o levantando algún detalle que entorpezca, que trabe, que haga inviable cumplir lo comprometido por la presidenta: la elección de la máxima autoridad regional en 2017. Y así postergar el asunto para 2020, 2021 o para nunca.

Entre estos detalles hay dos que han alcanzado relevancia pública: el peso relativo que tendrá la autoridad electa y la forma de elegirla.

3.8.1. ¿Gobernador Regional versus Delegado Presidencial?

Respecto de quién será quién en la futura institucionalidad regional se han logrado importantes clarificaciones en la Comisión de Gobierno Interior del Senado. Me refiero a las denominaciones de las autoridades que ocuparán el espacio y sus roles específicos en relación con el papel del actual intendente.

La propuesta de la comisión que pronto votará la sala habla de la elección de un Gobernador Regional. Esta denominación es importante: si se ratifica señala con claridad la voluntad del legislador. Lo que se elegirá será alguien que gobierne, y ella será la primera o máxima autoridad regional.

Al lado (o al frente) tendrá un delegado presidencial regional. Como su nombre lo indica esta no será una autoridad del gobierno regional, sino que un representante del gobierno central en cada región. Esta autoridad deberá aplicar las políticas nacionales, pero no tendrá a su cargo pensar estratégicamente la región, ni formular las políticas regionales, ni rendir cuenta a la ciudadanía por aquello.

Se pregunta quién tendrá más poder. Al comienzo, ¿qué duda cabe? Si es el gobierno central quien define las políticas nacionales que se aplican en las regiones y el que administra la gran mayoría de los recursos, sin duda que este delegado tendrá más atribuciones y funciones.

Pero, también debiera preguntarse quién tendrá más legitimidad. Y ahí es dónde surge toda la importancia del cargo electo. Se elige el Gobernador Regional para que comience a liderar una nueva etapa de la vida de cada región. No para que administre lo que hay, sino para que sueñe, proyecte y concrete lo que no hay.

Si se concibe el proceso de descentralización como necesariamente gradual, progresivo y diferenciado según las diversas capacidades de las regiones del país; lo que se debe evaluar es la capacidad que tendrá el nuevo gobernador regional de liderar el proyecto de cada región, por un lado, y los resultados concretos que se logren en favor de los ciudadanos a través del ejercicio del poder y la administración de las competencias, servicios y recursos que se vayan traspasando, por el otro.

Y aquí se puede caer en la trampa del voluntarismo. ¿Qué pasaría si los Gobernadores Regionales y los respectivos consejos recibieran de un momento a otro todas las competencias centrales? Algunos pueden pensar que ello sería la demostración irrefutable de voluntad descentralizadora. Sin embargo, la imposibilidad de hacerse cargo de un día para otro de todo llevaría las cosas a un descalabro. El fracaso en la buena administración de las cosas obligaría a retrotraer la situación al pasado. Lo que en la apariencia sería voluntad descentralizadora se convertiría en la peor trampa del centralismo.

Nos parece muy bien delinear cuáles son las áreas que en un plazo relativamente breve debieran transferirse. Aquellas que claramente presentan una ventaja comparativa para la administración descentralizada, las que requieren un conocimiento más detallado de las necesidades o las potencialidades propias de los ciudadanos, las que con seguridad pueden hacer mejor los gobiernos locales o los regionales.

Sin embargo, el proceso mismo parece mejor graduarlo según los requerimientos propios de cada región en función de sus experiencias, las competencias que pueden desarrollar y el ritmo que mejor garantice el éxito de la gestión.

El ritmo del traspaso de competencias es un indicador importante de éxito de la descentralización. No servirá un gobierno regional que no se haga cargo de nada nuevo o que lo haga a paso de mula.

El otro indicador es la calidad de los servicios que entregue a la ciudadanía. Si hacerse cargo de algo va a empeorar las cosas, eso no ayudará a seguir avanzando.

Por eso, la flexibilidad, la capacidad de iniciativa de cada gobierno regional y una política de Estado que se base en la confianza y que favorezca los traspasos con métodos compartidos entre el gobierno central y cada gobierno regional es la mejor vía. Esto último requeriría un mejoramiento sustantivo de los procedimientos de traspaso propuestos en los actuales proyectos de ley que se tramitan en el Congreso, tal como ha propuesto la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.

3.8.2. Sistema de elección

En cuanto al sistema electoral, él no debiera ser un obstáculo para poner en marcha en 2017 la elección directa de los Gobernadores Regionales y el inicio histórico real del proceso de descentralización.

A veces parece que algunos partidos políticos y parlamentarios quieren poner la carreta delante de los bueyes. Así no se avanza. ¿Cómo va a ser más importante el método de elección que la elección misma? Solo si no se quiere que la elección ocurra, el método puede trabar el proceso.

Hay dos posiciones polares: mayoría absoluta con segunda vuelta o mayoría simple.

La primera rige para las elecciones presidenciales. Eso se justifica por el inmenso poder que concentra en nuestro sistema político el (la) presidente (a) de la República.

La segunda rige para las elecciones de alcaldes. No se conoce, hasta ahora, cuestionamiento de la legitimidad de un alcalde por falta de apoyo popular. Parece que, a ese nivel, el sistema

funciona bien y bastante mejor que la elección indirecta por el Concejo Municipal de la primera autoridad comunal. Eso se prestó en diversos casos para alianzas espurias y negociaciones raras.

Parece prudente que una autoridad que tendrá un nivel intermedio entre el presidente y el alcalde pueda elegirse con un sistema mixto: una cuota mínima de votos que asegure cierto nivel de representatividad y gobernanza, pero no obligar a una primera mayoría fuerte a una segunda vuelta si no consigue la mayoría absoluta. Especialmente en un tipo de elecciones que no tiene la significación de la presidencial.

Ahora bien, lo que llama más la atención en el proceso en curso es la convicción con que algunos parlamentarios quieren imponer su criterio a los otros, sabiendo que no hay el *quorum* necesario para aprobar una u otra opción.

Algunos pueden pensar que se trata de una forma de negociar, aunque otros pueden sospechar que la porfía es una forma de evitar la elección misma.

La experiencia de las elecciones nacionales y comunales permitió ir acomodando el sistema a las realidades de una u otra y ahora parecen tener amplia legitimidad. Si el sistema que finalmente se negocie no resulta el mejor, siempre se puede cambiar a futuro.

En cualquier caso resulta dudoso que el sistema elegido tenga que quedar en la Constitución. Parecería mejor dejar esto para Ley Orgánica respectiva, lo que hace más fácil introducir mejoras si fuera necesario.

3.8.3. La decisión de 2016

Heinrich von Baer ha insistido que lo que está en juego en esta coyuntura es algo demasiado importante: si el gobierno de la presidenta Bachelet logrará poner la primera piedra de un efectivo proceso de descentralización o si, otra vez, perderemos un cuatrienio completo.

El hito central que definirá esa alternativa está referido a si el Estado de Chile, gobierno central y parlamento, tomarán oportunamente la decisión de la elección de la máxima autoridad regional para que ésta se realice el año 2017.

¿Por qué eso es tan importante? Se trata de que cada región, por primera vez, tenga un líder elegido por el pueblo a quien hacer responsable de definir metas y estrategias comunes y ejecutar políticas que posibiliten su cumplimiento.

Pensar los territorios como espacios con identidad y proyecto es muy distinto a recibir las instrucciones de un gobierno nacional que lo decide todo.

Se ha dicho, con razón, que esto requiere un cambio cultural profundo. No solo en las autoridades centrales y la gente de la capital. Principalmente en la propia gente de las regiones. Tanto para hacerse cargo de muchas decisiones que afectarán la vida de cada región, cuestión que corresponderá principalmente a las autoridades electas, como para ser sujetos activos en las tareas de participación y control democrático del proceso, cuestión que corresponderá principalmente a los ciudadanos.

Esta tarea de ampliación y profundización democrática constituye un desafío histórico que vale la pena abordar más allá de los riesgos que conlleva todo proceso de cambios.

Lo que está en juego es la calidad de nuestra política y de la vida de los ciudadanos sin distinción de lugar de nacimiento o de residencia. Negar el cambio es producir más de lo mismo. Abrir el futuro es, como ha dicho el senador Guillier, *“la reforma más importante de las que se están planteando en la actualidad.”*

Lo que lamentablemente sucede es que la mayoría de la clase política no tiene conciencia de ello.

3.9. LOS ESCENARIOS FUTUROS

¿Qué nos falta para que todo este impulso descentralizador se convierta en un proceso fecundo que permita el desarrollo territorial equilibrado e inclusivo?

Vamos a suponer que el gobierno de Bachelet logra su propósito de tener elecciones directas de la máxima autoridad regional en 2017.

Las características que ha tenido este proceso dan cuenta de un conjunto de debilidades que afectan las posibilidades de éxito. Llamar la atención sobre ellas y corregirlas a tiempo es una cuestión crucial para que la descentralización vaya de la mano con el desarrollo y la calidad de vida de la gente.

3.9.1. “La descentralización como política de estado”

En el programa de gobierno de Bachelet se establecen un conjunto de propuestas inspiradoras de una política integral de descentralización: la elección de la máxima autoridad regional va acompañada de la elaboración de estrategias de desarrollo regional, planes regionales de ordenamiento territorial, traspaso de competencias, asignación de mayores recursos del presupuesto, énfasis en iniciativas de fomento productivo, atracción y retención de capital humano y fortalecimiento de la educación en regiones, especialmente a través de

las universidades regionales y la creación de centros de formación técnica. No se habla de una política de Estado de descentralización, pero se crea una Comisión Asesora Presidencial para que en el plazo de 6 meses entregue propuestas más elaboradas que cumplan con estos propósitos.

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional cumplió oportunamente con el encargo y formuló un conjunto de recomendaciones que se conciben como una “política de Estado” con el concepto de “Estado Unitario Descentralizado”. Los elementos constitutivos de esa política recogen todas y cada una de las propuestas programáticas y les da un ordenamiento coherente en torno a cinco ejes: descentralización política, descentralización administrativa, descentralización fiscal, desarrollo de capital humano calificado y participación y control social del proceso.

En la propuesta programática se señalaba que para impulsar el proceso desde el gobierno nacional se le daría un mandato especial a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y se constituiría una “unidad especializada de descentralización” encargada de orientar, supervisar y evaluar el proceso y otro organismo destinado a apoyar a los gobiernos regionales en su planificación y toma de decisiones.

En el informe de la Comisión Asesora se proponen tres instancias: un gobierno nacional denominado “Consejo Interministerial para la Descentralización” presidido por el Ministro del Interior y con la vicepresidencia ejecutiva de SUBDERE, otros en los gobiernos regionales como “unidad de apoyo a la transferencia de competencias” y un tercero desde la sociedad civil concebido como una “red de observatorios ciudadanos” que supervise la marcha del proceso.

Hasta ahora, el proceso legislativo ha sido impulsado por la estructura permanente de la SUBDERE (no hay órgano especializado), con enormes dificultades de articular al resto del aparato público involucrado en la tramitación de las reformas. El resultado ha sido un proceso legislativo que marcha muy irregularmente, con largos períodos de paralización y avances lentos y dificultosos. Esto contrasta con la unanimidad en la aprobación de la reforma efectuada por el Senado y el apoyo transversal que han expresado todos los sectores políticos.

Los desafíos serán mucho mayores cuando corresponda poner en marcha los procesos. Por ello, una verdadera “política de Estado de descentralización” debe comprometer al conjunto del Ejecutivo: inicialmente la fórmula del Comité Interministerial parece la adecuada y debe integrarse al más alto nivel, pero también cabe considerar la creación de un ministerio de “administraciones públicas regionales” que reemplace a la SUBDERE y que interactúe en un mismo nivel con los otros ministerios.

Al mismo tiempo, parece relevante que surjan instancias de diseño, coordinación y monitoreo del proceso en cada gobierno regional, en el Parlamento y a nivel de la sociedad civil.

Esta red de instituciones e instancias de trabajo serán un factor muy necesario para ayudar a lograr los propósitos con un alto desempeño, minimizando riesgos y fracasos y comprometiendo a muchos actores en la tarea.

Estas recomendaciones tienen que ver con la naturaleza de esta política de Estado. Ella surge de la convicción que la centralización de la toma de decisiones en todos los aspectos de la vida nacional ahoga la creatividad, la innovación y el desarrollo. Que es mejor para el país en su conjunto descentralizar. Que esta política responde a un nuevo tipo de liderazgo nacional más inclusivo. Que, por lo tanto, no es una conquista contra el gobierno nacional, sino un producto de la necesaria cooperación entre gobierno nacional y gobiernos regionales y locales. Y que, en este contexto, lo que corresponde es la colaboración de todos los niveles con sus mejores capacidades.

En este sentido, es importante que el proceso sea liderado desde el máximo nivel político (un Comité Interministerial presidido por el Ministro del Interior). Aquí no vale decir, como afirmó en su momento el ex ministro Burgos “yo no soy experto en el tema”. Un ministro del Interior, jefe político del Gabinete, no puede eludir su responsabilidad a cargo de la reforma territorial del Estado. Eso es absurdo y solo da cuenta de un intento de bajarle el perfil al tema como un asunto técnico y, finalmente, evadir el hacerse cargo que se estaba en contra de la política y el programa del gobierno. Afortunadamente, esto ha sido corregido por el nuevo ministro, Mario Fernández.

Pero, también es importante el acompañamiento técnico desde el nivel central. En ese sentido, las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial se quedan cortas al sugerir instalar capacidades técnicas solo en el nivel regional (las unidades de apoyo a la transferencia de competencias). A nuestro juicio, estas unidades técnicas debieran coordinarse y apoyarse con una unidad técnica central.

En suma, se trata de concebir la descentralización como una política nacional que respetando la autonomía y la diversidad de las regiones, la impulse, coordine, apoye y evalúe de manera permanente hasta alcanzar niveles cercanos al óptimo en la organización del Estado.

3.10. EL EMPODERAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES: LA NECESIDAD DE UN CAMBIO CULTURAL

El centralismo es un problema de la elite dirigente, pero también de la sociedad en general, la de la capital y la de las regiones.

Hacerse cargo no es algo fácil cuando la cultura política y la cultura en general han estado caracterizadas por relaciones largas de subordinación y dependencia.

Pero, esto es una materia en transición. Hay un crecimiento de la conciencia de los derechos desde la sociedad civil, también en regiones. Hay también -no sabemos en qué medida pero lo hay- conciencia del propio poder, lo que hoy se llama el “empoderamiento”.

El diputado comunista Hugo Gutiérrez lo formulaba así en el primer seminario de la Fundación Chile Descentralizado de mayo 2015, citando al apóstol San Pablo, primera Carta a los Corintios 13,11: *“Cuando era niño hablaba como niño, pensaba como niño, razonaba como niño: al hacerme adulto, abandoné las cosas de niño”* y agrega sintetizando las conclusiones de una serie de encuentros ciudadanos en la región de Tarapacá: *“las regiones ya no son niño, las regiones ya piensan como grandes, lo que pasa es que no nos dejan ser grandes... las regiones tienen el capital humano... hay un empoderamiento ciudadano, pero nos tratan como niños y eso es lo peor que puede hacer el Estado central, tratarnos como interdictos.”*

Hoy existe la necesidad de encontrar cauces positivos a ese empoderamiento ciudadano. Cuando la gente percibe que sus precariedades son el resultado de decisiones arbitrarias de otros surge la protesta, individual o colectiva. En cambio, cuando la responsabilidad es propia hay un incentivo a hacerse cargo, a innovar, a buscar mejores respuestas, individuales o colectivas, que permitan el progreso.

Eso es descentralizar. Entender que todos somos adultos y que, enfrentados a responder, somos capaces de hacerlo mucho mejor que esperando una decisión o un regalo de alguien que está lejos y que probablemente no vea, no tenga el tiempo o no le interese dar respuesta oportuna.

En esta línea el senador socialista Alfonso De Urresti señaló en su intervención en la votación de la reforma constitucional: *“el cambio debe ser cultural. Hay que cambiar la cultura centralista arraigada en regiones...estamos con un déficit en términos de descentralización cultural, de la actitud...Necesitamos formar profesionales como capital humano regional que podamos retener en la región...Necesitamos de una política de acompañamiento de las universidades regionales, un acompañamiento para la formación de capacidad apoyada por los gobiernos regionales.”*

Entre todas las medidas propuestas por la Comisión Asesora Presidencial referidas a potenciar las capacidades propias del sistema regional nos interesa subrayar la creación de centros de pensamiento estratégico regional. En la medida que estos centros estén articulados con las instancias públicas que desarrollan una visión de futuro, formulan políticas, definen estrategias y las ponen en práctica podremos potenciar en cada territorio la capacidad de hacerse cargo del propio destino y contribuir a un desarrollo territorial equilibrado e inclusivo, meta de este proceso.

Así lo formuló la comisión en el informe entregado a la Presidenta:

“La creación y fortalecimiento de centros de pensamiento estratégico territorial los que tendrán como principal misión convertirse en protagonista de un cambio sustantivo en los niveles de comprensión de los procesos de cambio económico y social del territorio (introduciendo sinergia cognitiva al sistema regional) y en una fuerza de tarea permanente de la respectiva región en materia de política pública regional para contribuir a mejorar la gobernanza del desarrollo. Esta propuesta incluye la creación de un fondo nacional para la creación y fortalecimiento de estos centros y un conjunto de estímulos al sistema universitario estatal regional para participar de este esfuerzo.”

El momento óptimo para comenzar este proceso es ahora porque así, mientras antes se inicie, más pronto se pondrá en tensión la capacidad de respuesta local y regional. Al principio no todo se hará bien, se descubrirán brechas, carencias profesionales y técnicas. Si hay conciencia de aquello, mayor prioridad se dará al desarrollo de políticas de formación, atracción y retención de capital humano calificado y avanzado, uno de los cinco pilares de las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial que todavía no ha merecido la atención del ejecutivo y del sistema político.

3.11. EL FACTOR HUMANO: DESCENTRALIZACIÓN Y SERVIDORES PÚBLICOS

Los que cuestionan la viabilidad de un proceso de descentralización exitoso en nuestro país (ya hemos dicho que esto se dice en los pasillos y en sordina) concentran sus argumentos en la supuesta incapacidad de los líderes y profesionales locales de hacerse cargo de esta tarea.

Los que están a favor de impulsar la descentralización ahora no desconocen los riesgos de este proceso de cambios y afirman la prioridad de una “política de Estado” para formar, atraer y retener capital humano calificado y avanzado en todas las regiones del país.

La inmensa mayoría de la gente de regiones apuesta por la descentralización. Eso no significa necesariamente que exista plena conciencia en todos los sectores que hacerse cargo es asumir una nueva responsabilidad. Ya no se tratará de aplicar disciplinadamente las instrucciones que vienen de la capital. Ahora habrá que soñar, definir, inventar, innovar y trabajar disciplinadamente en torno a los desafíos propios. También habrá que rendir cuentas de lo que se hace o no se hace.

Es este punto de vista ciudadano el que debe imperar: la descentralización como medio para dar un mejor servicio lo que marca el desafío para los servidores públicos. Y aquí es donde la actual institucionalidad pública no facilita las cosas.

Por un lado, los trabajadores reclaman estabilidad y promoción. Como lo dijera Ernesto Muñoz, vicepresidente de la ANEF, en el seminario de junio de 2015, ellos apoyan el proceso en la medida que se den las *“garantías suficientes a los trabajadores públicos que harán la descentralización.”*

La estabilidad es la principal amenaza que ve la Federación Nacional de Trabajadores de los Gobiernos Regionales. Su presidente Marco Mellado, en el mismo seminario, lo formuló así: *“Si los intendentes designados que no hacen campaña política exoneran anualmente el 12% de los funcionarios a contrata y honorarios, un intendente electo que hará campaña política tendrá el 82% de los funcionarios para pagar los compromisos de campaña”* (se refiere a la estadística que solo el 18% de los trabajadores de los gobiernos regionales tienen inamovilidad en sus cargos por estar en la planta del sector público).

La actual situación dista mucho de la normativa del Estatuto Administrativo que establece cuotas de 80% de trabajadores en planta y 20% en contrata y honorarios. Protegerse de la potencial arbitrariedad de las autoridades electas es un punto legítimo y necesario.

Por otro lado, la posición del Ministerio de Hacienda también es clara: cero recursos adicionales y carencia de políticas que exige una eficaz descentralización del Estado.

El costo de ajustar la situación actual a la norma es alto y esto tiende a eternizarlo en el tiempo. Cuidar la estabilidad macroeconómica es algo legítimo y necesario, pero no tener políticas modernizadoras es una falencia que se traduce en ineficiencia de corto y largo plazo.

Nos parece que es imperativo un cambio del Estatuto Administrativo y que es de sano juicio tanto para Hacienda como para la ANEF buscar nuevos acuerdos. También nos parece que comenzar este cambio en una nueva política para los funcionarios públicos de los servicios descentralizados constituye una oportunidad histórica que conviene aprovechar.

Propongo algunas ideas como principios inspiradores de una nueva institucionalidad laboral en el sector público descentralizado. Ellos buscan combinar respeto a la carrera funcionaria, con motivación y flexibilidad para incentivar resultados.

1. Poner en el centro la calidad del servicio de los funcionarios a la ciudadanía.
2. Diferenciar claramente un pequeño número de cargos para funcionarios de confianza política de la gran mayoría de los trabajadores sujetos a una estricta carrera funcionaria.
3. Definir una “nueva planta” sujeta a reglas claras de selección, capacitación, evaluación y remoción.

- 4 Cumplir el estándar 80/20. Esto es que el 80% que está con contrato tiene estabilidad funcionaria, sujeto a evaluaciones y con una cuota de remociones por mal desempeño que no supere un guarismo pequeño, por ejemplo un máximo de 3% anual de la “nueva planta”, y con sistemas de resolución y apelaciones fundadas que eviten persecuciones de tipo político o personal.
5. Que el 20% que quede bajo la figura de contrata u honorarios pueda administrarse con la flexibilidad necesaria de acuerdo con las estrategias y políticas propias de cada administración.

Se trata de un cambio potente en aras de servicios públicos más eficientes que justifiquen la descentralización, como parte de una política de Estado que sea ejemplar para elevar los estándares de eficiencia del sector público chileno.

3.12. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL CENTRALISMO ES COMO EL MACHISMO O QUÉ PASA CUANDO EL DIABLO METE LA COLA

Este capítulo final se ha escrito en medio del proceso de votaciones de la Reforma Constitucional de elección de la máxima autoridad regional”, antes y después de la histórica fecha del 5 de octubre de 2016, cuando el Senado de la República aprobó en primer trámite el proyecto presentado por el Ejecutivo.

Las reflexiones que hacemos responden a una interpretación de hechos recientes. Intentamos no contaminarnos con los detalles de jornadas que han sido duras, de mucho debate y largas negociaciones. Pretendemos recoger aquí las primeras lecciones de un proceso complejo con una mirada puesta en el largo plazo. No sabemos si el proyecto será finalmente aprobado. Ni si las elecciones que surgirían de aquél se realizarán en noviembre de 2017 como ha planteado la Presidenta. Lo que nos interesa es proyectar lo esencial de esta experiencia en la capacidad que pueda tener el Estado de Chile de iniciar y llevar a cabo un proceso de descentralización efectivo que conduzca a un desarrollo territorialmente equilibrado, con igualdad de oportunidades para todos sin importar el lugar en que se ha nacido o le ha tocado en suerte vivir.

3.13. CENTRALISMO Y MACHISMO

Hay dos fenómenos culturales que tienen una extraña y profunda semejanza: el centralismo y el machismo. Esta reflexión aparece en forma muy nítida a partir de la experiencia de estos años con el intento del gobierno de Bachelet de iniciar la triple descentralización política, administrativa y fiscal.

Una primera semejanza es que nadie defiende el fenómeno. Así como es difícil, por estos días, encontrar alguien que se declare abiertamente machista; tampoco se encuentran fácil los centralistas. A no ser que haya bebido unas copas demás o sufra un arrebato de franqueza que le permite confesar, siempre en privado, que reconoce que le gusta. Ser centralista, como ser machista, ha llegado a ser un atributo vergonzante, algo que se lleva muy escondido y que se rechaza de plano si algún tercero osa acusarlo de tal.

Simultáneamente es una característica cultural que prevalece más allá de cualquier declaración. El centralismo, como el machismo, campea en todos los planos de la vida social. No solo afecta a los que parecen beneficiarse de su existencia; también forma parte de la cultura de la periferia o las víctimas dominadas por aquél. Si así no fuera hace rato que se habría extinguido. De allí su persistencia. Más allá de toda lógica, el centralismo (como el machismo, y más aún que éste) quiere quedarse, contra viento y marea.

Un tercer atributo común es lo que pasa cuando alguien lo pone en cuestión. Amenazar la existencia del centralismo (otra vez, igual que las conductas machistas) es fuente de las peores reacciones. Es lo que ha sucedido estos dos últimos meses de la vida político-legislativa chilena, cuando por fin el gobierno puso las urgencias y pidió votar.

3.13.1. Los caminos torcidos donde aparece el centralismo

¿Cuáles han sido los argumentos que han aparecido con mayor frecuencia para impedir dar un paso tan simple como la elección popular de la máxima autoridad regional?

Esta cuestión ¡oh, sorpresa! forma parte de las promesas de campaña de la presidenta Bachelet, fue recogida en su programa de Gobierno y apoyado por una abrumadora mayoría de chilenos.

Se trata de un objetivo político que no es tan novedoso, ya que muchos han sido los candidatos que la incluyeron en sus programas, al menos desde 1999. Por ejemplo, ese año el programa del candidato ganador, Ricardo Lagos, decía *“Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo regional, precisando las funciones de gobierno interior y de coordinación de servicios públicos que correspondan al gobierno central, de las funciones de desarrollo regional, las cuales recaerán en las instancias electas por la ciudadanía. Esta reforma deberá ser parte de una propuesta global de democratización del sistema político nacional y regional”* (Crecer con Igualdad, 1999).

Por otra parte, es una forma institucional que está presente en todos los países de Sudamérica y en los miembros de la OCDE con excepción de Turquía, sean estados federales o unitarios, lo cual no impide que esos países funcionen sin crisis institucionales a raíz de esta simple, pero importante, elección.

Una primera lista de argumentos esgrimidos en contra de aprobar la Reforma Constitucional es la siguiente:

1. No ha habido tiempo para discutir. Increíble. Más de 17 años de tiempo. Casi tres años desde que asumiera Bachelet. Dos años desde que una Comisión Asesora Presidencial entregara el informe. Un sencillo proyecto de Reforma Constitucional concentrado solo en la elección de la autoridad regional. La participación muy amplia de parlamentarios y otros actores gubernamentales, políticos, académicos y sociales en un gran número de seminarios nacionales y regionales. Mucha producción académica, alguna de antigua data, otra muy reciente y de última hora. Por supuesto lo de la falta de tiempo es el argumento de los que se han incorporado a última hora al debate. Es posible que ellos no se sintieron convocados en etapas anteriores porque no les interesaba, o porque no creían que esto pudiera avanzar. Pero, en el momento que se va a votar, sí hay que discutir en serio. Si se perdiera la presión de la votación, seguro que esos mismos actores se olvidarían del tema reiterando en los hechos su preferencia por el sistema tal cual está.
2. Hay que elegir una autoridad con alto respaldo, dicen unos (mayoría absoluta de los votos). Hay que elegir una autoridad que pueda representar a los movimientos emergentes dicen otros (mayoría simple). Se coloca la cuestión del *quórum* como asunto de vida o muerte. La ciudadanía se pregunta ¿por qué es más importante el *quórum* que la elección misma? Una parte de los observadores comienzan a tener malos pensamientos: se trata de la calculadora, ¿cuál fórmula me conviene? Hay que evitar que los otros ganen. La otra parte tiene interpretaciones más siniestras: se trata de no ponerse de acuerdo para evitar que haya elección. La decisión sobre este asunto demora muchas semanas, meses. Si hubiera algún interés en la elección bien podrían ponerse de acuerdo. Es lo que intentó el Gobierno, cuando ya se acababa el tiempo.
3. Se elegirán autoridades regionales de distinto signo político del gobierno nacional. Sorprendente. Si de eso se trata exactamente, de que la ciudadanía elija libremente en cada región lo que consideran mejor para ellas, sin importar lo que ocurra a nivel país. Argumentan que el gobierno central discriminará, favoreciendo a sus partidarios y perjudicando al resto. Lo curioso es que los que hablan son actores políticos que se dicen serios, o que creen ser serios. ¿Estarán confesando lo que harían si llegan al poder? Triste argumento. Una política de Estado se ejecuta en beneficio de todos, cualquiera sea la autoridad del nivel subnacional correspondiente. No hacerlo es dispararse a los pies. Mal para los políticos que ocupan argumentos tan paupérrimos.
4. Hay que elegir una autoridad empoderada, con claras atribuciones y recursos. Obvio. La elección popular otorgará la legitimidad política para reclamar de manera firme y prudente esas atribuciones y recursos. Hoy tenemos un marco que ya está en la

Constitución (desde 2009): Transferir potestades de fomento productivo, infraestructura y ordenamiento territorial, y desarrollo social y cultural. Lo que sucede es que con los intendentes actuales, delegados del gobierno central en la región, han pasado 7 años y no se ha transferido nada. Y lo que la ciudadanía espera es que los nuevos Gobernadores Regionales sean capaces de recibir desde el gobierno de turno, los ministerios sectoriales, el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos las atribuciones y los recursos para cumplir con la tarea que fija la Constitución vigente, los que se irán precisando en la Ley Orgánica de Traspaso de Competencias (hoy en tercer trámite en el Senado) y la Ley de Financiamiento Regional con Responsabilidad Fiscal (ahora prometida para una vez aprobada la Reforma Constitucional). Como ha dicho Manuel José Ossandón, senador de centro derecha, recordando su experiencia como alcalde de Puente Alto, las competencias y recursos se ganan en el proceso; y nosotros agregamos: más que mirar la foto de la partida, hay que vivir la película completa. Subordinar la elección a la entrega de dichas atribuciones y recursos es trancar la pelota. Exactamente lo que quieren los centralistas.

5. El problema es que la actual distribución de los territorios no es la adecuada. Dicen que primero hay que ponerse de acuerdo en cuáles son las regiones, después podemos pensar en descentralizar algo. También advierten contra el poder de la Región Metropolitana, (ese Gobernador Regional electo sí que va a tener poder, se va a comer a los otros). Como paliativo proponen que agrandemos las regiones, crear las “macro regiones”, ahí la cosa podría ser más equilibrada. En otras palabras, primero, el modelo ideal de organización territorial del Estado, después la descentralización. El problema es que no hay modelo ideal. Que las identidades y las elites construidas a través de la historia son otras (eso es lo que ha llevado a crear las regiones de Los Ríos, Arica y Parinacota y Ñuble). Que hacer el camino inverso sería una nueva imposición desde el Centro. La construcción de la descentralización debe ser un proceso colaborativo entre gobierno central fuerte y gobiernos regionales inicialmente débiles. A ese proceso colaborativo debieran agregarse las alianzas entre regiones cercanas para avanzar en la construcción de macro territorios con alta complementariedad económica. Apostar a una elección después de perfeccionado todo es dejarlas para las calendas griegas. Una propuesta más a favor de los centralistas, los que no quieren que nada cambie.
6. Las regiones no tienen las competencias o faltan recursos humanos calificados o ellos se encuentran aletargados. Esta frase se escucha menos. Principalmente en mundos ajenos a la política o cuando los políticos se encuentran en espacios de mucha confianza o usen el “*off the record*”. Pero, son las frases definitorias; ya sea que vengan bajo el miedo a la emergencia de líderes populistas que pondrán en peligro la estabilidad política o económica (se cuestiona su capacidad política) o bajo el miedo de la inoperancia técnica. Lo del aletargamiento se lo escuchamos a Fernando Villegas en un

programa de televisión, lo dijo como con pudor, como queriendo no ofender o como planteándolo como un subproducto del centralismo extremo que no deja espacio a la gente de regiones. También porque, dada la falta de oportunidades, las regiones han sido “descremadas” de sus mejores cuadros. Los estudios especializados sobre capital humano revelan la elevada disposición de los jóvenes que estudian post grados en Chile y el extranjero a trabajar en regiones. Falta una política de atracción y retención de ese capital humano que favorezcan a su instalación en regiones. Si se abre la puerta a es seguro que se obtendrán los recursos humanos en cantidad y calidad suficientes. Como se dice en economía la oferta crea su propia demanda. En este caso, los puestos de trabajo son el único estímulo para atraer personas con calificaciones adecuadas. De lo contrario, los mejores de las regiones se seguirán yendo y la profecía de los centralistas seguirá siendo autocumplida.

7. El Gobernador Regional Metropolitano tendrá un súper poder. Esta llegó a última hora. La puso Gabriel Bocksang en su informe de la Facultad de Derecho de la UC, la refrendó Camilo Escalona, dirigente socialista, en una reciente entrevista de prensa. La respuesta a este cuestionamiento es ¿Y qué? Más allá que anularía la supuesta insignificancia de los Gobernadores Regionales (por lo menos uno sería “súper poderoso”) el reclamo desconoce de qué se trata la descentralización: dar poder a los territorios. Por supuesto que la Región Metropolitana es un territorio; muchas veces absorbe gran parte de la preocupación de los ministros, por ejemplo ¿cuánto tiempo ocupa el Ministro de Transportes en el Metro y el Transantiago dejando de lado políticas nacionales que son de su competencia? Si la administración del territorio de Santiago se entrega a las autoridades correspondientes habrá más tiempo para elaborar, proponer, aprobar y evaluar políticas nacionales por parte de quienes tienen esa responsabilidad y así hacerlo mejor. Y, si bien, las autoridades electas para el cargo tendrán altas votaciones y visibilidad mediática, eso es parte de la democracia. A algunos, como Mauricio Macri en Argentina, finalmente les ha ido bien; a otros, como los gobernadores del DF en México, no tanto. Pero, la verdad no se entiende mucho cuál es el problema. A no ser que se tema la competencia política, un atributo propio de la democracia.

Hasta aquí varias de las apariciones de voces que, queriendo o sin querer, pavimentan el camino del *statu quo*, que no es sino la prolongación indefinida de la organización territorial del Estado bajo el régimen más centralista de la OCDE y América del Sur.

3.13.2. Pasa cuando el diablo mete la cola

El demonio es un personaje muy importante en la historia de nuestra cultura. Algunos creen firmemente en él. Otros lo rechazan por completo. “No creo en brujos Garay, pero que los hay,

los hay” es un dicho popular que habla de la existencia de poderes ocultos capaces de producir resultados inesperados.

En nuestra formación religiosa recuerdo que, frente a las dudas expresadas por muchos acerca de la existencia del satánico personaje, los sacerdotes explicaban que éste quería hacer creer que no existía, pero que aparecía en las formas y las maneras más insospechadas y el resultado normalmente era crear mucha confusión y la pérdida del sentido correcto de las cosas.

Es lo que está ocurriendo con las reformas constitucionales y legales de la descentralización.

El Gobierno (como hemos descrito en el capítulo de los actores no todo el gobierno), la Nueva Mayoría (como pudimos ver en la sesión del Senado no toda la Nueva Mayoría), muchos independientes y un sector de la oposición apoyan los proyectos y están dispuestos a flexibilizarlos dentro de ciertos límites.

La oposición (la mayoría de ella) y algunos disidentes del Gobierno apoyan la idea de la descentralización, pero rechazan el proyecto. Han proferido calificativos duros y aparentemente sin salida: un fraude, un mamarracho, un proyecto chapucero son algunos de ellos.

El centro de la crítica está en la carencia de una definición precisa de las atribuciones de las distintas autoridades. Cómo ese es el tema de otro proyecto de Ley que se tramita paralelamente en el Senado, el asunto parece que tendría algún camino de solución.

Eso fue lo que entendieron la mayoría de los disidentes oficialistas y dieron su aprobación en el Senado a la reforma con la condición que esta se pusiera en marcha una vez aprobada la mencionada ley.

Eso mismo es lo que no aceptan los principales voceros opositores (Ena von Baer y Alberto Espina) y los senadores de gobierno que mantuvieron su negativa (Montes y Harboe).

El Gobierno ha ido ampliando en número total y áreas de competencia que se traspasan. El listado es largo y el 5 de octubre alcanzó a 110 competencias.

Lo que el mismo Gobierno no está dispuesto a conceder es una lista de los nuevos servicios públicos regionales que habría que crear o traspasar. Y aquí aparecen dos actores que han estado totalmente en segundo plano: el Ministerio de Hacienda con su brazo armado la DIPRES y los funcionarios públicos y su organización la ANEF.

Hacienda ha sido uno de los ministerios que “no han dado el ancho” (ver la cita de la presidenta Bachelet del 7 de octubre de 2014). Protegido en los brazos de la ralentización de la economía, de la caída del precio del cobre y de las dificultades coyunturales de las finanzas públicas ni siquiera ha dado a conocer las reglas del juego para el financiamiento regional con

responsabilidad fiscal, comprometido por la Presidenta para junio de 2015 y que ahora duerme el sueño de los justos “hasta que se apruebe la Reforma”. La DIPRES, hasta ahora, no parece dispuesta a colocar recursos frescos que permitan impulsar el proceso.

Los funcionarios públicos, por su parte, recelan de un proyecto que no explicita cuáles serán las garantías con que contarán en este cambio. La Federación Nacional de Trabajadores de los Gobiernos Regionales ha dado su apoyo a la descentralización y al proyecto, pero espera señales más claras desde el Gobierno. Los funcionarios de CORFO y SERCOTEC que han participado en proyectos pilotos de descentralización se oponen a la creación de servicios públicos regionales o agencias descentralizadas que les signifique poner fin a su participación en las instituciones nacionales. La ANEF está a la expectativa.

Desde la década del 90 se habla del tema de la modernización del Estado. Poco se ha avanzado. En el espacio de la descentralización existe la oportunidad de experimentar un salto de calidad en la administración pública con un sistema que combine una seria carrera funcionaria con los grados de flexibilidad necesarios para incentivar mejores rendimientos.

El otro gran tema que subyace en toda la discusión es el paradigma en que descansa el diseño, la conducción, el seguimiento y los ajustes que todo proceso de descentralización requiere.

El paradigma dominante es también un subproducto del centralismo. Todo se hace desde el centro y se desconfía radicalmente de las regiones y comunas.

La Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado ha propuesto un cambio de paradigma. Está claro que la iniciativa de las reformas y su aprobación legislativa requieren del Gobierno central y del Parlamento (mayoritariamente compuesto por representantes de las regiones). Pero, una vez definidas esas reglas debiera imperar un cambio. Proponemos uno basado en la confianza entre los distintos niveles del Estado, en una fórmula de co construcción que se exprese en las estructuras y procedimientos de la transferencia de competencias, servicios y recursos. En esta línea se enmarca uno de los puntos del acuerdo del Ministro del Interior con el senador Pedro Araya, lo que, a nuestro juicio, constituye un importante avance.

Por primera vez en la historia, el Senado de la República aprueba la elección directa del ejecutivo del gobierno regional. Se ha puesto el requisito de ponerla en marcha una vez aprobada la Ley de Traspaso de Competencias que fije las atribuciones de las distintas autoridades. Esta es una oportunidad propicia para hacer las cosas bien.

La ciudadanía de regiones, que ha manifestado su opinión favorable a este proceso, espera que sus representantes en el Gobierno y el Parlamento “hagan la pega” y abran paso a una organización descentralizada del Estado con la responsabilidad de alcanzar un desarrollo territorial equilibrado con mejores oportunidades para todos.

PARTE II.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA MÁS COMPETENCIAS Y SERVICIOS CON MAYOR CERCANÍA A LAS PERSONAS

1. PROYECTO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Nicolás Bravo Reyes,
Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado

El proyecto de ley que aborda la descentralización desde su dimensión administrativa, conocido como “Traspaso de Competencias” fue ingresado al Senado el 5 de octubre de 2011 vía mensaje presidencial del entonces gobierno de Sebastián Piñera. El proyecto titulado como “Relativo al fortalecimiento de la regionalización del país”¹ concluyó su primer trámite constitucional en el Senado en enero de 2014, dando paso al segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados que es donde se está discutiendo actualmente. En enero del año 2015 se ingresa una indicación sustitutiva al proyecto por parte de la presidenta Bachelet, la que ha venido siendo tramitada hasta el mes de abril del 2016.

El objetivo de este proyecto de ley es otorgar mayor autonomía a las regiones, estableciendo para ello un procedimiento para transferir competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales, en materias de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. En adición, establece nuevas atribuciones a los gobiernos regionales y reestructura algunas áreas de su organización administrativa.

Para ello, el proyecto reestructura las funciones y organización del Gobierno Regional, institución regional compuesta por el Intendente (ejecutivo) y el Consejo Regional (resolutivo, normativo y fiscalizador), considerado un conjunto de modificaciones al marco legal vigente.

1 Disponible en página web de Cámara de Diputados (consultado el 19.04.2016) en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8381&prmBL=7963-06

1.1. MODIFICACIONES A LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Se agregan nuevas competencias administrativas, las que tienen variados alcances. En el ámbito general encontramos por ejemplo, la competencia de diseñar y aplicar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, y administrar fondos y programas de aplicación regional; mientras que en ámbito de planificación está elaborar y aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (con carácter vinculante), y financiar estudios proponiendo las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamiento.

Las de alcance de planificación permitirán al GORE formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas: políticas de apoyo al emprendimiento; políticas de innovación; políticas de capacitación; políticas de ciencia y tecnología aplicada; política de gestión y competitividad empresarial. También se le asigna al GORE la competencia de aprobar el Plan Regional de Desarrollo Turístico para el fomento del turismo regional y provincial.

Por el lado de las competencias administrativas de Desarrollo Social se encuentra proponer en coordinación con las autoridades competentes programas y proyectos con énfasis en grupos vulnerables o en riesgo social, así como su financiamiento. También el GORE tendrá la competencia de financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural. En el ejercicio de esta función le corresponderá promover el fortalecimiento de la identidad regional.

En el caso de las competencias de fomento productivo, los GOREs podrán formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas: políticas de apoyo al emprendimiento; políticas de innovación; políticas de capacitación; políticas de ciencia y tecnología aplicada; política de gestión y competitividad empresarial.

Nuevas competencias administrativas en transporte e infraestructura permitirán a los Gobiernos Regionales proponer y promover planes y programas de alcance regional; obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte.

Nuevo procedimiento para la transferencia de competencias: este proyecto propone un procedimiento que consiste en que dichas competencias podrán ser transferidas a uno o más gobiernos regionales mediante un convenio de transferencia de competencias entre el ministerio y/o servicio público y el Gobierno Regional, debiendo este convenio, ser ratificado por Decreto Supremo. Igual procedimiento podrá ser desarrollado para la transferencia de competencias asociadas a programas. En ambos casos, el financiamiento deberá ser incorporado en el presupuesto del Gobierno Regional.

Las competencias podrán ser solicitadas por el Gobierno Regional o definidas por el Presidente de la República. Para ello, se conformará una comisión integrada por ministros y representantes del Gobierno Regional (Presidente del Consejo e Intendente); asimismo, si corresponde, se incorporarán los servicios públicos pertinentes. Esta comisión recomendará a la Presidenta de la República las condiciones de traspaso de la competencia solicitada. Las transferencias de competencias y sus condiciones deberán contar con la aprobación del Consejo Regional.

Cambios en la Estructura Administrativa del Gobierno Regional: se promueve así una modificación sustancial que permitirá adecuar su estructura a las nuevas funciones y al propio proceso de transferencia de competencias establecidas.

Se configura una nueva estructura con los siguientes cargos:

- Administrador Regional: cargo de exclusiva confianza del Intendente y que deberá contar con un título de a lo menos 8 semestres y 5 años de experiencia laboral; su función principal será la de coordinar la acción administrativa del servicio administrativo.
- Unidad de Control: es la encargada de revisar los actos de la administración del Gobierno Regional y eventualmente representar la ilegalidad de los mismos. Su jefe será nombrado por concurso público, cuyas bases deberán ser aprobadas por el Consejo Regional, así como su nombramiento.
- Jefes de División: cargo de confianza del Intendente, sometidos a un sistema análogo al de concursabilidad del servicio civil.
 1. División de Administración y Finanzas: encargada de los servicios generales.
 2. División de Planificación y Desarrollo Regional: encargada de la planificación del desarrollo de la región y la elaboración de los distintos instrumentos de planificación.
 3. División de Inversiones y Presupuesto: encargada de la administración de fondos y programas del Gobierno Regional, así como el seguimiento y control presupuestario.
 4. División de Infraestructura y Transporte (*): encargada de proponer al Intendente y coordinar las materias de infraestructura y transporte con los servicios públicos especializados de área.
 5. División de Fomento e Industria (*): encargada de proponer al Intendente y coordinar las materias de fomento productivo con los servicios públicos especializados.

6. División de Desarrollo Social y Humano (*): encargada de proponer al Intendente y coordinar las materias de desarrollo social con los servicios públicos especializados.

(*) Estas divisiones son creadas por el proyecto en estudio.

- Comités y Consejos Asociados al Gobierno Regional: corresponden a estructuras asesoras y consultivas del Gobierno Regional.
 1. Comité Regional de Innovación y Desarrollo: es un comité público privado que asesora al Gobierno Regional en materias relativas a políticas de innovación, ciencia y capital humano.
 2. Consejo de la Sociedad Civil: este consejo está al amparo de la Ley 20.500 de participación ciudadana y promueve la participación de la sociedad civil como órgano consultivo de políticas y programas del Gobierno Regional.

Modificaciones al sistema de gestión de inversiones: el sistema de gestión de inversiones del Gobierno Regional se constituye por un conjunto de instrumentos de planificación presupuestaria, así como una distribución de atribuciones de decisión al interior del Gobierno Regional. Entre los nuevos instrumentos con que contará el Gobierno Regional se destacan los siguientes:

- Anteproyecto Regional de Inversiones: este instrumento deberá ser aprobado por el Consejo Regional (hoy no lo aprueba) e irá en consulta a los municipios de la región.
- Atribuciones Presupuestarias (Numeral 13,14, 20, 39 y 40): el Consejo Regional aprobará marcos e ítems presupuestarios a propuesta del Intendente en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional. Mediante Decreto Supremo, se reglamentará las necesidades de información para la elaboración del presupuesto.

Incorpora la gobernanza de las áreas metropolitanas: se propone que el Gobierno Regional donde se constituyan áreas metropolitanas asuma las competencias de coordinación y planificación del área metropolitana, apoyado por el conjunto de alcaldes de ésta. La gobernanza de las áreas metropolitanas se resume en los siguientes puntos destacados:

- Se mantiene el nombre de Gobierno Regional a todo evento, con área metropolitana o sin ella.
- La definición de área metropolitana es la referida a las conurbaciones de comunas que

tengan más de 250 mil habitantes, unidas por espacios construidos.

- El Intendente propondrá al Consejo Regional para su consideración, previa consulta al comité de alcaldes, los planes de transporte urbano metropolitano, el sentido de tránsito vehicular en vías urbanas definidas como intercomunales, el plan regulador metropolitano o intercomunal, el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, la operación directa de recolección y el transporte y/o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios.
- A solicitud del Gobierno Regional la DIPRES podrá constituir un programa de inversión denominado “Fondo de Inversión Metropolitana”.

Este proyecto, tanto en su formulación como en su discusión parlamentaria, ha considerado que existe una posibilidad cierta de que el Ejecutivo del Gobierno Regional pueda ser electo por la ciudadanía en fecha próxima, razón por la cual, se hace clara distinción entre las competencias de Gobierno Interior y las del Gobierno Regional.

1.2. RITMO (CRONOGRAMA) DE TRASPASOS

Hasta el momento no se ha definido por parte del Ejecutivo un cronograma de traspaso de competencias para los próximos años. Sin embargo, se ha iniciado un proceso piloto de descentralización de CORFO y SERCOTEC en tres regiones: Antofagasta, Biobío y Los Ríos, el cual servirá de aprendizaje para implementar nuevos traspasos de servicios y programas a los Gobiernos Regionales.

Por ahora, contamos con la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, que planteó el siguiente calendario:

- 2015/16 Fomento Productivo e Innovación;
- 2016/17 Desarrollo Social;
- 2017/18 Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente;
- 2018/19 Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

2. ANÁLISIS Y PUNTOS CRÍTICOS DEL PROCEDIMIENTO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: UN ESPEJISMO DE DESCENTRALIZACIÓN

Guillermo Pérez Ciudad
Fundación Piensa

2.1 ANTECEDENTES

En los últimos meses se ha posicionado la idea de que, antes de aprobar la reforma constitucional de elección de la máxima autoridad regional¹ resulta necesario definir exhaustivamente todas las competencias que tendrán los gobiernos regionales. Bajo el escenario político actual y considerando que la carrera presidencial se inició hace algunos meses, es prácticamente inviable que los candidatos quieran comprometerse con una calendarización de competencias que venga a restringir el campo de acción de sus programas presidenciales.

Cabe señalar que los protocolos de acuerdo que propuso el gobierno para asegurar la viabilidad política de la elección de intendentes y la voluntad actual del parlamento, apuntan a establecer una calendarización de traspaso de competencias igual para todas las regiones, que opere de oficio entre los años 2018 al 2022. El principio de heterogeneidad territorial aconseja tener en cuenta las diferencias propias de cada uno de los territorios, por lo que definir las mismas competencias para todas las regiones, entregadas de oficio por el ejecutivo sería realmente un despropósito.²

1 Para evitar mayores confusiones en este artículo se utilizarán indistintamente los términos de elección de intendentes y elección de la máxima autoridad regional.

2 Protocolo de Acuerdo presentado por el Gobierno a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, 2016.

Al ser la descentralización un proceso gradual que implica ir acercando decisiones, facultades y recursos a las instancias de poder más cercanas al ciudadano, resulta esencial que los actuales proyectos de ley permitan asegurar la imparcialidad en las condiciones de negociación entre el gobierno central y los subnacionales. Esto significa no solo democratizar la toma de decisión a través de la elección de intendentes, sino que también hacer lo propio con los procedimientos mediante los cuales se traspase poder, facultades y recursos. Todo esto con el objetivo de que las necesidades de los territorios puedan ser satisfechas por autoridades electas para solucionar esos problemas locales y no por otras, designadas por el poder central.

Es por eso que resulta esencial posicionar la discusión en torno a la existencia de un mecanismo justo, imparcial y heterogéneo que permita a los gobiernos regionales solicitar traspasos de competencias acorde a las necesidades de cada territorio, basado en criterios técnicos -de eficiencia y eficacia- que actúen independientemente de los equilibrios políticos que se generen como consecuencia de la elección presidencial del próximo año.

Dicho aquello, este artículo tiene como principal objeto analizar los aspectos críticos del procedimiento de traspaso de competencias contenido en la iniciativa legal de fortalecimiento de la regionalización y que proviene de la indicación sustitutiva presentada por la Presidenta Bachelet a comienzos del año 2015³, aprobada en segundo trámite constitucional por la Cámara de Diputados. Si bien el proyecto de ley ha ido avanzando progresivamente, el mecanismo de traspaso no ha sido parte de una discusión relevante, profunda y proporcional a su esencial importancia.

2.2 BREVE HISTORIA DEL PROYECTO DE LEY

La reforma constitucional aprobada el año 2009 modificó el artículo 114 de nuestra Constitución. Actualmente la norma señala expresamente que una ley orgánica constitucional determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa en materia de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.⁴

Esta ley orgánica, que permite hacer operativo el mecanismo de traspaso de competencias a los gobiernos regionales señalado por la Constitución, comenzó su trámite legislativo el año 2011.

3 Oficio N° 1169-52 de fecha 16 de enero de 2015, correspondiente a la Indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, Boletín N° 7963-06, 2015.

4 Artículo 114, Constitución Política de la República de Chile. Para más información respecto a la modificación constitucional del año 2009 consultar la historia de la Ley N° 20.390.

El Senado, en primer trámite, aprobó el proyecto de ley enviado por el ejecutivo para luego continuar con el segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Fue a principios del año 2015 cuando la Presidenta Bachelet, luego de conocer todas las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización, presentó una indicación sustitutiva. El proyecto fue aprobado en su segundo trámite constitucional conteniendo esa indicación sustitutiva y, en tercer trámite, el Senado ha estado legislando sobre una iniciativa que -en la práctica- significa discutir sobre una idea totalmente nueva en comparación a la aprobada en una primera etapa.

La iniciativa continúa en el Congreso sin existir la reflexión y el debate necesarios para que su promulgación y posterior publicación signifiquen un verdadero avance para las regiones de nuestro país.

Este proyecto de ley, relativo al fortalecimiento de la regionalización del país (Boletín N° 7963-06), abarca una serie de materias relevantes para un adecuado proceso de descentralización. Es necesario hacer algunos alcances respecto de ciertos aspectos críticos que deben ser modificados, especialmente aquellos relativos al mecanismo mediante el cual se traspasarán competencias del gobierno central a los gobiernos regionales.

2.3 ¿QUÉ MECANISMO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS PROPONE EL PROYECTO DE LEY?

El artículo 21 ter del proyecto de ley de fortalecimiento de la regionalización aprobado en segundo trámite constitucional por la Cámara de Diputados señala que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, por un plazo fijo o indefinido una o más competencias en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

El procedimiento puede iniciarse de oficio, a solicitud del gobierno regional sujeto a aprobación de dos terceras partes de los miembros en ejercicio del consejo regional o por iniciativa propia del consejo por igual *quórum*.

Por su parte, el artículo 21 quinquies de la iniciativa legal establece las reglas para decidir si la competencia se traspasa o no. Tanto si el procedimiento se inicia de oficio o a petición del gobierno regional se conformará una comisión integrada por un representante del ministerio del Interior, un representante del ministro de Hacienda, un representante del ministerio sectorial que corresponda y un representante del o los directores nacionales de servicio según sea el caso, además del presidente del Consejo Regional y el intendente de la respectiva región.⁵

⁵ Letra b) del artículo 21 quinquies del proyecto de ley en comento.

Esto significa que la comisión la integrarán cuatro representantes del gobierno central y solo dos de la región a la que se refiera el traspaso, pudiendo llegar a ser solo un representante de la región, en caso de que se apruebe, en la reforma constitucional de elección de la máxima autoridad regional, al intendente electo como presidente del Consejo Regional.

Esta comisión tendrá un plazo de 90 días (extensible a 6 meses)⁶ para evacuar un informe en el que se propondrá transferir o no las competencias o efectuar una adecuación de lo originalmente solicitado. La comisión analizará las competencias que se soliciten transferir, las condiciones actuales del gobierno regional y las que se exigirán como condición de la transferencia.

Si el informe evacuado requiere una readecuación de lo solicitado, el gobierno regional deberá realizarla ajustándose a los términos indicados por la comisión. Si el informe es favorable a la transferencia, se requerirá aprobación por la mayoría de los miembros del consejo respecto de las condiciones fijadas por ella para realizarla, de no haber aprobación no procederá la transferencia. Luego de evacuado el informe, quien resolverá finalmente será el Presidente de la República mediante decreto supremo tomando en consideración lo señalado por la comisión y, en su caso, la aprobación del respectivo consejo regional. El decreto supremo debe contener toda la información relativa a la operatividad de la competencia como los recursos físicos y financieros, la modalidad, el plazo (fijo o indefinido), las condiciones que se exigirán al gobierno regional para materializar la transferencia, las condiciones con que el gobierno regional deberá ejercer las atribuciones transferidas, entre otros.⁷

La iniciativa legal omite referirse al caso en que el informe de la comisión rechace la transferencia de la competencia pero es sumamente probable que, al decidir en base al informe, el Presidente de la República no autorice el traspaso.

Aparte de lo señalado anteriormente, el proyecto establece reglas de renovación en caso de existir competencias a plazo fijo⁸ y además otorga la facultad al gobierno central de revocar competencias ya entregadas. Este último punto será analizado críticamente en los apartados posteriores.

Es menester dar cuenta que el procedimiento descrito anteriormente solo es un somero análisis del articulado con el objeto de dar un adecuado contexto al posterior examen del mecanismo de transferencia, que se presentan a continuación.

6 Originalmente la indicación sustitutiva proponía que el plazo pudiera extenderse hasta 12 meses en caso de que la comisión requiriera más información para formular su recomendación.

7 Letra i) del artículo 21 quinquies del proyecto de ley en comento.

8 Letra j) del artículo 21 quinquies del proyecto de ley en comento.

2.4 ASPECTOS CRÍTICOS DEL PROCEDIMIENTO

Respecto al procedimiento de transferencia de competencias contenido en la iniciativa legal aprobada por la Cámara de Diputados en segundo trámite constitucional, podemos señalar que existen los siguientes aspectos críticos cuya reformulación es urgente y trascendental:

a) **Desequilibrio en la orgánica de la comisión que decide los traspasos de competencia:**

La primera traba para poder contar con un mecanismo de traspaso de competencias justo, imparcial y heterogéneo es la composición de la comisión que se conforma para decidir el traspaso. Como se señaló anteriormente, la comisión estará compuesta por cuatro representantes del gobierno central y dos representantes de la región que solicita la competencia (pudiendo llegar a ser solo uno). La Fundación P!ensa, en conjunto con la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado, proponen que la composición de la comisión que decide los traspasos de competencia sea la siguiente⁹:

- Comisión de siete miembros.
- Tres representantes de ministerios del gobierno central: interior, hacienda y ministerio sectorial involucrado (las direcciones nacionales de servicios públicos involucrados tendrán el carácter de informantes técnicos, sin derecho a voto en las decisiones de la comisión).
- Tres representantes de la respectiva región: el intendente (o gobernador regional electo) más dos representantes electos por el consejo regional:
 - i) Un consejero regional, electo por la mayoría de sus pares del consejo;
 - ii) Uno designado entre miembros destacados de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al proceso de descentralización y desarrollo regional.
- Un especialista en derecho constitucional y administrativo, designado por la Corte Suprema o por el Senado.

b) **Condiciones unilaterales para el traspaso de competencias**

La legislación propuesta señala expresamente que el informe de esta comisión analizará *“las competencias que se requieren o que se solicitaron transferir, las condiciones actuales del respectivo gobierno regional y las que se exigirán como condición de la transferencia”*¹⁰ y *“si el*

9 Esta propuesta fue presentada por la Fundación P!ensa y la Fundación Chile Descentralizado en la Comisión de Gobierno del Senado el día 8 de junio del presente año.

10 Letra d) del artículo 21 quinquies del proyecto de ley en comento.

informe de la Comisión es favorable a la transferencia se requerirá aprobación por la mayoría de los miembros en ejercicio del respectivo Consejo regional respecto a las condiciones fijadas por aquella para realizar la transferencia...”¹¹. También se establece que “si el informe de la Comisión requiere una readecuación de lo originalmente solicitado, el respectivo gobierno regional deberá realizarla en el plazo para tal efecto, ajustándose a los términos indicados por la Comisión...”¹².

En ningún numeral o artículo se establece un marco objetivo de condiciones que puede imponer la comisión. Tampoco se instauran parámetros que permitan poner un límite a la discrecionalidad de esta última. Teóricamente, la comisión podría obligar al gobierno regional a cumplir condiciones o readecuaciones imposibles o que el consejo regional nunca aprobaría, por lo que el poder de decisión respecto a las competencias que se traspasen a los gobiernos regionales seguirá siendo exclusivamente del gobierno central de turno.

Resulta necesario enumerar un marco taxativo de condiciones que podría llegar a imponer el gobierno central al regional a la hora de solicitar una transferencia de competencia. No basta simplemente con señalar que estas condiciones son obligatorias y que, de no ser aprobadas por el Consejo Regional, la competencia se entenderá como no transferida. Si no es posible establecer un marco taxativo de condiciones o de readecuaciones, lo mínimo sería instaurar en el proyecto ciertos principios que rijan las transferencias (autonomía, heterogeneidad territorial, prohibición de tutela, subsidiariedad territorial¹³). De resultar muy dificultoso a estas alturas modificar el proyecto de ley, la alternativa sería la consagración constitucional de estos principios, especialmente el de prohibición de tutela, en el actual artículo 114 mediante indicaciones a la reforma constitucional, actualmente en trámite, de elección de la máxima autoridad regional.¹⁴

c) Posibilidad de acudir a un órgano independiente que resuelva los conflictos que surjan entre los gobiernos regionales y el poder central en el procedimiento de transferencia de competencias.

El texto sometido a consideración del Congreso no resuelve las dificultades que pueden generar los desacuerdos entre el poder central y los gobiernos regionales durante la operatividad del mecanismo de traspasos de competencias. En ningún artículo se plantea la posibilidad de que

11 Letra g) del artículo 21 quinquies del proyecto de ley en comento.

12 Letra f) del artículo 21 quinquies del proyecto de ley en comento.

13 Respecto del principio de subsidiariedad territorial la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado ya aprobó, en el primer trámite de la reforma constitucional sobre elección democrática de la máxima autoridad regional, su consagración en nuestra Carta Fundamental.

14 Fundación P!ensa propuso estas alternativas a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado en la sesión del 8 de junio de 2016.

el gobierno regional, frente a un informe de la comisión que sea desfavorable al traspaso o que imponga condiciones o readecuaciones injustas o arbitrarias, pueda dirigirse a algún órgano independiente del ejecutivo que dirima el conflicto. A grandes rasgos, el proyecto señala que, si el gobierno regional no se adecúa a las condiciones o readecuaciones impuestas arbitrariamente por la comisión, la competencia simplemente no se transfiere. Considerando que esta ley está planteada para entrar en vigencia una vez que haya intendentes electos democráticamente,¹⁵ puede dar lugar a varios conflictos con las regiones cuyas autoridades sean de una coalición política diferente a la del poder central. Proponemos que sea el Senado quien dirima estas contiendas, especialmente en cuanto a evaluar la pertinencia de la negativa a transferir competencias y la posible arbitrariedad de las condiciones o readecuaciones impuestas por el gobierno central a los gobiernos regionales. Consideramos que el Tribunal Constitucional también podría asumir la labor de resolver estos conflictos, toda vez que la reforma constitucional de elección de la máxima autoridad regional debería consagrar en la Constitución algunos principios importantes en torno a la descentralización.

d) Revocación de las competencias previamente otorgadas

El proyecto de ley plantea la posibilidad de que, una vez otorgadas las competencias a los gobiernos regionales, éstas puedan revocarse fundadamente. El problema está en los posibles argumentos de las revocaciones, ya que el mismo artículo establece que éstas podrán fundarse *“entre otros motivos en la deficiente prestación de servicios, ineficacias e ineficiencias en la asignación y utilización de recursos públicos, falta de coherencia con las políticas nacionales en la materia transferida o la no aplicación de éstas en el ejercicio de las competencias y la duplicación o interferencia de funciones y atribuciones con otros órganos de la administración del Estado.”*¹⁶ Mantener estos criterios, que finalmente son resueltos por el Presidente de la República, puede generar, una vez que los intendentes sean autoridades electas democráticamente, revocaciones arbitrarias y abusivas dando pie a que se formen conflictos entre el poder central y los gobiernos regionales. Mantener la oración *“entre otros motivos”*¹⁷ permite que cualquier cosa pueda ser una razón para revocar una competencia. Lo mismo ocurre con el criterio de la duplicación o interferencia de funciones con órganos del poder central. Es sabido que en cualquier proceso de descentralización administrativa existen -en un principio- ciertos cruces de funciones entre las partes, que se deben ir solucionando a medida que el proceso avanza gradualmente. Es necesario que la ley establezca fundamentos basados en criterios objetivos y taxativos para revocar competencias, evitando así arbitrariedades

15 Más de alguno podría dudar de que el espíritu originario del proyecto de ley sea su aplicación bajo la estructura de intendentes electos pero en la práctica hay altas probabilidades de que, en virtud de procesos legislativos igualmente lentos, entren en vigencia de forma conjunta.

16 Artículo 21 sexies del proyecto de ley en comento.

17 Ídem.

del poder central, que apunten más a equilibrios políticos que a estrategias regionales de desarrollo.

2.5. CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los párrafos anteriores es posible vislumbrar que el mecanismo de traspaso de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales propuesto en el proyecto de ley sobre el fortalecimiento de la regionalización del país es absolutamente deficiente. Es posible aseverar responsablemente que hay un riesgo cierto de que existan aumentos de facultades a gobiernos regionales motivados principalmente por equilibrios político partidistas y no por planes de desarrollo regional con visión de mediano o largo plazo.

Así las cosas, y considerando la posibilidad cierta de que el proyecto de elección democrática de la máxima autoridad regional prospere, es sumamente probable que las más beneficiadas con los traspasos sean las regiones que detentan autoridades que pertenecen a partidos políticos del gobierno de turno, en desmedro de las regiones que tienen autoridades de un color político diferente.

Es de esperar que el proyecto sea modificado en estos aspectos esenciales que, conteniendo criterios objetivos de condiciones de transferencias y revocaciones de competencias, permita avanzar gradualmente en la descentralización administrativa de nuestro país. De nada servirá poder elegir a la máxima autoridad regional si no está dotada de un mecanismo que le permita solicitar las facultades y competencias necesarias para ejercer el mandato otorgado por los ciudadanos locales. La descentralización es una oportunidad para acercar la política a la gente, siempre y cuando los proyectos de ley se ajusten a necesidades regionales.

En la actualidad, la discusión sobre el mecanismo de traspaso de competencias no ha estado presente. Lamentamos profundamente que el foco del debate se haya trasladado netamente a definir competencias iguales para todos los gobiernos regionales sin tener en consideración el principio de heterogeneidad territorial que, a grandes rasgos, significa entender que no todas las regiones tienen las mismas necesidades, así como no todos los enfermos requieren las mismas curas.

2.6. BIBLIOGRAFÍA

- Guillermo Andrés Pérez Ciudad (2016), Estado actual del proceso de descentralización: incertidumbres en los plazos y puntos críticos de las reformas, Fundación P!ensa, Valparaíso, Chile.
- Guillermo Andrés Pérez Ciudad (2016), Comentarios sobre las indicaciones del proyecto de reforma constitucional sobre elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional, Fundación P!ensa, Valparaíso, Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, (2014), Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.
- Integrantes de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, (2015), Reforma Constitucional de Descentralización: Modificaciones imprescindibles para la viabilidad del proyecto. Valdivia, Santiago, Temuco, Valparaíso.
- Presidenta de la República de Chile (2015), Oficio N° 1169-52, Indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, Boletín N° 7963-06, Santiago de Chile
- Cámara de Diputados (2015), Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, recaído en el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, Boletín N° 7963-06, Valparaíso Chile.
- Senado (2016), Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional sobre elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, descentralización del Estado, elección de intendentes mediante sufragio universal, reemplazo del artículo 111 de la Carta Fundamental en materia de gobierno regional, y del Intendente por un gobernador regional elegido directamente, Boletines N°s 9834-06, 10330-06, 10422-06 Y 10443-06 refundidos, Valparaíso Chile.
- Senado (1 de marzo del 2016), Diario de Sesiones del Senado, Sesión ordinaria N° 101, Valparaíso, Chile.
- Senado (2016), Documento comparado de la legislación vigente, del proyecto de ley aprobado por el Senado en primer trámite constitucional y de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados en segundo trámite constitucional, Boletín N° 7963-06, Valparaíso, Chile.
- OCDE, (2009), Estudios territoriales de la OCDE: Chile. OCDE-Ministerio del Interior, Santiago de Chile.

3. AVANCE DEL PROYECTO “RELATIVO AL FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS”¹ (TRASPASO DE COMPETENCIAS) EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL 2016: INDICACIONES Y VOTACIÓN

José Pablo Núñez Santis
Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado

3.1. INDICACIONES A PROYECTO DE LEY

Durante el segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, el proyecto de ley sobre fortalecimiento de la regionalización del país experimentó una serie de modificaciones al texto despachado por el Senado en primer trámite. De esta manera, después de una larga tramitación en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo presentó una indicación que vino a complementar el texto aprobado en el primer informe de la Comisión y a modificar algunos aspectos de la iniciativa, los cuales finalmente son los que se sometieron a consideración de la sala.

Así las cosas, las indicaciones presentadas el 6 de abril de 2016 abordan principalmente las siguientes materias.

- **Plan Regional de Ordenamiento Territorial:** se incorpora expresamente que este nuevo instrumento de planificación territorial debe ser coherente con las políticas nacionales en la materia. En el primer informe de la comisión se aprobó que estos planes podían establecer con carácter vinculante áreas de protección ambiental, cultural o paisajístico,

¹ Boletín 7963-06. Cámara de Diputados. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8381&prmBoletin=7963-06 (Consultado el 03-09-2016)

no obstante, en la indicación éstos se limitan solo al reconocimiento de las áreas que hayan sido previamente declaradas como tales.

- **Funciones del Gobierno Regional:** se incorpora un artículo nuevo que se refiere a la forma de ejercicio de las competencias transferidas a los GORES, para precisar que estas deben ser coherentes y concordantes con las políticas, programas y procedimientos establecidos desde el nivel central.
- **Inversiones regionales en base a ítems o marcos presupuestarios:** se precisa en la indicación que es el Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del GORE quién somete a aprobación del consejo el presupuesto regional, manteniendo el modelo de marcos presupuestarios. Esta es una norma que fue latamente discutida en el primer informe, no obstante, durante la tramitación en la Comisión de Hacienda se solicitó al Ejecutivo que hiciera esta modificación.
- **Administrador Regional:** la indicación se hace cargo de una recomendación que surgió en el debate de la Comisión de Hacienda, en cuanto a exigir un título profesional de al menos 8 semestres para el desempeño de este cargo, debido a que en la Comisión de Gobierno no se establecieron requisitos en ese sentido.
- **Administración de las áreas metropolitanas:** en este punto, la indicación complementa bastante el texto aprobado en el primer informe de la Comisión de Gobierno, estableciendo en carácter consultivo un comité de alcaldes para la adopción de decisiones que el GORE haga respecto de la administración de estas áreas y la dictación de un reglamento regional para el funcionamiento de este comité. El texto del primer informe solo contemplaba a este órgano en calidad de asesor. Adicionalmente, se crea un departamento de áreas metropolitanas, estableciéndose por ley una serie de funciones específicas para este órgano, se contempla la participación del GORE en los planes de descontaminación que establezca el Ministerio de Medio Ambiente y, finalmente, se permite la creación de un fondo especial de inversión metropolitana.
- **Gestión de residuos domiciliarios:** se permite que los GORES puedan participar en la gestión de los residuos domiciliarios en los territorios correspondiente a un área metropolitana, debiendo transferir los municipios respectivos los recursos para ello.

En relación a las indicaciones, muchas de ellas vienen a precisar conceptos y a complementar el texto aprobado en el primer informe de la Comisión de Gobierno, lo cual por cierto es positivo, no obstante, hay algunas modificaciones que vienen a subsumir las nuevas funciones y las competencias que se transferirían a los Gobiernos Regionales a los lineamientos establecidos por el nivel central, lo cual constituye un retroceso en el diseño y planteamiento del mecanismo

de transferencia de competencias, y en las expectativas que este proyecto de ley ha generado en los distintos sectores.

Este diagnóstico fue planteado y compartido por algunos integrantes de la comisión de Gobierno Interior, sin embargo, a pesar de la autonomía regional parcial que pudiera generar esta iniciativa, hubo un consenso en avanzar y en aprobar este proyecto de ley, en razón de la urgente necesidad de modificar el estado actual de las cosas y dar un fuerte mensaje descentralizador a la ciudadanía.

3.2. VOTACIÓN DEL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA SU TERCER TRÁMITE EN EL SENADO

Esta iniciativa legal fue votada y despachada por la sala de la Cámara de Diputados en la sesión de 1 de junio de 2016, después de un largo debate que se extendió por tres sesiones. Lo anterior, en razón del acuerdo de los comités parlamentarios adoptado para la discusión en sala de este proyecto, que dispuso la votación de la iniciativa solo una vez que intervinieran todos los diputados que se hubieren inscrito para hacer uso de la palabra. De esta manera, durante la discusión desarrollada en las sesiones de 10 de mayo, 17 de mayo y 1 de junio intervinieron un total de 38 diputados, quienes unánimemente se manifestaron a favor de la idea de legislar en esta materia, sin embargo, expresaron varios reparos y solicitudes de votación separada, principalmente en lo que concierne a las inversiones regionales, tal como comentaremos más adelante.

Este proyecto de ley que regula principalmente un procedimiento de transferencia de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos regionales, culminó así su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, encontrándose actualmente en la Comisión de Gobierno del Senado para su estudio en tercer trámite constitucional.

3.3. DETALLE DE LA VOTACIÓN

3.3.1. Votación en general

El proyecto de ley se aprobó en general por 99 a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, salvo las normas que requieren para su aprobación un *quorum* de 4/7 de los diputados en ejercicio, las cuales fueron objeto de votación separada, según dispone la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Cabe agregar que se inhabitaron para la votación de todo el proyecto los diputados Lavín y Silber, de conformidad al artículo 5 letra b de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

3.3.2. Votación en particular

La votación en particular del proyecto de ley se desarrolló en 22 votaciones diferentes, aprobándose la mayoría de los artículos sometidos a la consideración de la sala. No obstante, tal como pudo anticiparse de las intervenciones en el hemiciclo y en las comisiones de Gobierno y Hacienda, hubo algunos aspectos de la iniciativa que fueron rechazados o bien no alcanzaron el *quorum* requerido, tal como comentaremos en el apartado siguiente².

3.3. COMENTARIOS SOBRE LOS ARTÍCULOS RECHAZADOS³

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) fue rechazado debido a que solo faltó un voto para completar el *quorum* de Ley Orgánica Constitucional requerido para su aprobación. Es necesario destacar que durante el debate en la Comisión y en la sala, el establecimiento de este nuevo instrumento de planificación territorial fue valorado transversalmente, puesto que creaba nuevas facultades que se radicarían en el respectivo gobierno regional, sin necesidad de mediar un traspaso de competencias. Sin perjuicio de lo anterior, los cambios introducidos por la indicación del Ejecutivo de 6 de abril de 2016 vinieron a moderar la autonomía que otorgaba este instrumento, principalmente en lo referido al establecimiento de áreas de protección ambiental o paisajística desde la región, para hacerlas concordantes con la legislación sectorial y coherentes con las políticas nacionales, razones por las cuales pudo haberse producido el rechazo de esta importante norma⁴.

El artículo 11 nuevo que fue rechazado por la sala, establecía que las funciones de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, que de acuerdo a lo que establece este proyecto de ley son las únicas que pueden traspasarse desde el nivel central a los gobiernos regionales, debían ser concordantes y coherentes con las políticas nacionales sobre la materia. De esta manera, el rechazo de esta norma obedecería a entregar un mensaje descentralizador más potente, con el fin de impedir la sujeción del ejercicio de estas facultades a las directrices nacionales, haciendo posible una autonomía regional en estos ámbitos.

2 Para ver el detalle de la votación en particular de cada artículo, consultar el informe del mes de junio del Observatorio de la Descentralización de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, disponible en <http://chiledescentralizado.cl/boletin-junio-2016/>

3 Los principales aspectos de este proyecto pueden ser revisados en este capítulo, en los artículos de Nicolás Bravo y Guillermo Pérez.

4 Es necesario precisar que solo fue rechazado el inciso primero del artículo que establece este instrumento, quedando subsistentes las demás normas que hacen referencia a él. No obstante, es un aspecto que debiera ser reincorporado en las próximas etapas de la tramitación, para otorgarle coherencia al texto.

En otro ámbito, y tal como se esperaba, fueron rechazadas las normas relativas a las inversiones regionales en base a marcos presupuestarios. Recordemos que actualmente las iniciativas de inversión financiadas con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional se resuelven individualmente, es decir, los consejeros regionales (COREs) someten a votación cada proyecto de manera particular. En contraposición a este mecanismo, el Gobierno propuso en este proyecto de ley, que estas inversiones regionales se efectuaran en base a marcos presupuestarios, los cuales incluirían una cartera de proyectos que el Intendente propondría a consideración del Consejo Regional para su aprobación.

Esta materia fue uno de los aspectos que tuvo mayor discusión durante la tramitación en la Cámara de Diputados, puesto que los consejeros regionales advertían esta modificación como una pérdida de las facultades que actualmente ejercen. Esta postura fue acogida por diputados de todas las bancadas, lo que se reflejó en sus propias intervenciones, solicitudes de votación separada y finalmente, en el rechazo de estas normas. Por otra parte, desde el Ejecutivo y por un grupo transversal de diputados, se estimó que el nuevo mecanismo permite planificar y otorgar una mirada holística y de mediano y largo plazo a las inversiones regionales. Asimismo, un mecanismo de inversión elaborado en base a marcos presupuestarios, tiende a minimizar, al menos desde el diseño, los episodios de corrupción y clientelismo que ha propiciado el actual sistema y que se han presentado en algunos gobiernos regionales.

En otro orden de cosas, es necesario señalar que este proyecto de ley de traspaso de competencias va estrictamente relacionado con la aprobación de la reforma constitucional sobre elección directa del órgano ejecutivo del gobierno regional. En efecto, en primer lugar, el proyecto de ley despachado por la Cámara de Diputados en el artículo quinto transitorio nuevo, condiciona la vigencia de algunas de sus normas a la época en que asuman los intendentes elegidos por votación directa⁵. Sin embargo, y más importante aún, durante la discusión de la reforma constitucional en el Senado, se han esgrimido argumentos por distintos sectores sobre la viabilidad del diseño de traspaso de competencias que contempla la iniciativa legal despachada por la Cámara de Diputados, en atención a que sería un procedimiento demasiado burocrático que generaría importantes controversias administrativas entre los distintos órganos involucrados. Por lo anterior, el Gobierno estaría estudiando una serie de indicaciones que, por una parte establecerían las facultades básicas del futuro Gobernador Regional, pero también modificaciones sustanciales respecto al mecanismo de traspaso de competencias tal como está concebido.

Finalmente, la puesta en marcha de un proceso de descentralización efectivo requiere necesariamente de un procedimiento de traspaso de competencias desde el nivel central a las

5 Artículo quinto.- Las modificaciones incorporadas en los artículos 24, letra d), y 36, letra e), de la ley N°19.175, regirán a contar de la fecha de asunción de los intendentes elegidos mediante votación directa.”

regiones que satisfaga criterios de eficiencia en la gestión pública, focalización del gasto y de acciones que permitan alcanzar un desarrollo armónico del territorio. Sin embargo, es aún más importante adquirir la convicción de que las regiones pueden adoptar sus propias decisiones conforme a sus intereses, desafíos y heterogénea realidad, por lo cual el mecanismo de traspaso de competencias debe facilitar esta legítima aspiración y no constituir trabas innecesarias a la materialización de un proceso que ya no tiene vuelta atrás.

4. DESCENTRALIZACIÓN DE FOMENTO PRODUCTIVO. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO PRODUCTIVO: PROPUESTA, EXPERIENCIAS Y NUEVAS TAREAS. PLANES PILOTOS EN LAS REGIONES DE ANTOFAGASTA, BIOBÍO Y LOS RÍOS

Eduardo Bitrán Colodro
Vicepresidente Ejecutivo de CORFO

La Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), es el organismo del Estado chileno encargado de impulsar el desarrollo productivo nacional. Nuestra misión es mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo, además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado. Y avanzamos para convertirnos en una agencia de clase mundial que logra los propósitos establecidos en su misión, articulando en forma colaborativa ecosistemas productivos y sectores con alto potencial, para proyectar a Chile hacia la nueva economía del conocimiento, en el siglo XXI.

En este contexto, e incluso antes que se entregaran las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial sobre Descentralización, comenzamos a elaborar una agenda de descentralización, para los temas de desarrollo productivo, que nos permitiera progresar en esta materia durante este gobierno, entendiendo que la implementación de cualquier reforma por la vía legal podía tomar un tiempo largo de tramitación.

Así, dedicamos buena parte del año 2015 a implementar un modelo de descentralización del desarrollo productivo que aprovechaba las facultades administrativas de Corfo en la creación de entidades regionales que sirvieran a ese propósito, con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entidad que nos permitía generar capacidades para el desarrollo de políticas de fomento productivo en los gobiernos regionales.

Nuestro punto de partida fue reconocer la necesidad de que las regiones generen capacidades de definición de estrategias de desarrollo productivo e innovación en sus territorios, con visión de largo plazo, mucho más allá del horizonte de un gobierno. Esta tarea a nivel nacional la desarrolla el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID). A nivel regional se busca generar capacidades para identificar las oportunidades de generar ventajas comparativas dinámicas considerando las vocaciones productivas del territorio, con el objetivo de vincular al tejido productivo regional, a las cadenas de valor nacional y global, de manera de poder sofisticar y diversificar la economía regional.

Por lo tanto, es necesario crear una institucionalidad en cada región, con una misión equivalente a la del CNID, que tenga una estructura de gobierno corporativo que permita la inclusión de distintos actores de la sociedad, y que incluya especialmente a aquellos que, en cada región, incorporen capacidad prospectiva con visión de largo plazo, al tiempo que cumplan un rol de supervisión de la acción de los gobiernos en la implementación de la estrategia. Se trata de asegurar que los esfuerzos de priorización en el territorio y sectores productivos tengan coherencia inter-temporal, creando capital social a nivel regional, de modo de prevenir que existan tentaciones populistas más bien de corto plazo para satisfacer intereses espurios.

Otro elemento fundamental es fortalecer la capacidad de diseño e implementación de políticas. En el caso del nivel nacional, esta tarea corresponde al Ministerio de Economía y ministerios sectoriales, y se plasma en los presupuestos y en las orientaciones y convenios que se realizan con las agencias que implementan las políticas de desarrollo productivo a nivel nacional. En el caso regional, es necesario crear esta instancia en el Gobierno Regional, estructurando una División de Desarrollo Productivo para apoyar la definición de prioridades de desarrollo productivo a nivel regional, con partidas presupuestarias que deben ser implementadas por el nivel de ejecución, además de cumplir un rol de generar articulación entre las políticas regionales y nacionales.

La conciliación de las estrategias de nivel regional, con las estrategias nacionales de desarrollo productivo de innovación, es un tema de suma importancia para Chile, dado que en muchos ámbitos se necesita crear capacidades tecnológicas, y formar capital humano especializado y de investigación, esfuerzos que rebasan con creces el ámbito de la propia región. En consecuencia, tenemos que definir claramente cuáles son las políticas y programas de desarrollo productivo que son de alcance regional y aquellas que son de alcance meso regional y nacional. Y establecer como práctica habitual el desarrollo de convenios de programación, para poder crear y combinar y generar acuerdos en el ámbito nacional y regional, que permitan generar capacidades que rebasan en su impacto y en su alcance el ámbito del territorio de la propia región.

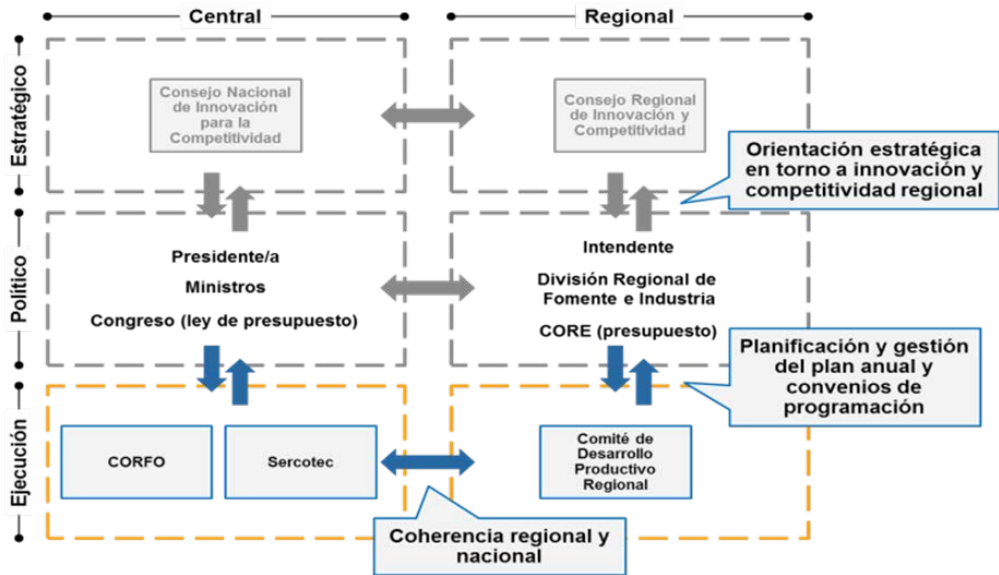
EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN Desatando las amarras del centralismo chileno

Es importante considerar que la definición de las competencias que se deben descentralizar debe considerar criterios de eficacia y eficiencia. En este sentido, al menos conceptualmente, dicha definición debe orientarse a los programas de apoyo al emprendimiento pertinentes a escala regional y el fomento productivo de la PYME. Los ámbitos de Innovación y Capacidades Tecnológicas es preferible gestionarlos a nivel nacional, en casos de regiones de mayor sofisticación y densidad del tejido productivo. Por lo tanto, no es posible establecer a priori una transferencia de competencias que sea homogénea para cada región del país. Por otra parte, en este ámbito siempre existirán actividades claves de carácter estratégico que deben tener carácter nacional, que no pueden ser descentralizadas.

La descentralización de fomento productivo considera fortalecer las capacidades de planificación estratégica del desarrollo productivo regional, la cual debe ser conciliada con la Estrategia Nacional de Innovación y Desarrollo Productivo que es de responsabilidad del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo. Se trata de asegurar coherencia entre la visión regional, meso regional, sectorial y nacional. La estructura regional está demasiado fragmentada, con lo cual se pierde la visión sistémica en clusters claves. Por ejemplo, los desafíos sanitarios de la industria del salmón no pueden ser enfrentados solo por la Región de Los Lagos, ya que ésta se desarrolla entre la región de Biobío, en que se producen alevines y alimentos y Magallanes, en que se engorda salmón del Atlántico en balsas jaulas. Obviamente, las iniciativas tecnológicas de desarrollo de vacunas son programas de nivel nacional, que deben ser gestionadas por una institucionalidad nacional, sin perjuicio de la realización de convenios de programación para generar capacidades de investigación en algunas regiones específicas, en temas prioritarios de la industria, las cuales deben ser desarrolladas asegurando la coherencia global. Es por ello que la identificación de instrumentos que se descentralizan, en esta etapa, considera el máximo que es común a todas las regiones, incluyendo a las más chicas. El proceso de desarrollo y/o modificación de instrumentos se realiza en acuerdo con las entidades nacionales. Esto con el objeto de evitar el arbitraje de las empresas entre regiones, lo que redundaría en mayor costo fiscal sin un aporte neto al país.

La experiencia internacional entrega claves para un diseño institucional que mejore la coordinación de las organizaciones públicas, nacionales y regionales. Las mejores prácticas de modelos institucionales proponen un tipo de diseño que identifica distintos niveles de jerarquías institucionales, distinguen las principales responsabilidades y establecen las funciones en que debe especializarse cada uno. Una presentación esquemática de estos niveles que hemos identificado se presenta en la siguiente figura.

Figura 1: Principales jerarquías y funciones institucionales.



En este modelo, se considera un primer nivel correspondiente a instancias cuyo aporte corresponde a la definición de orientaciones y objetivos en el marco de la formulación de estrategias a nivel nacional, sectorial o temático. Normalmente en este nivel se encuentran los consejos y comités público-privado que disponen de la capacidad de elaborar propuestas de estrategias basadas en la sistematización de la información relevante y la anticipación de tendencias que pueden presentar nuevos desafíos y oportunidades al país.

Un segundo nivel corresponde al nivel de política en el cual los ministerios formulan las políticas públicas, establecen las prioridades y definen los mecanismos de financiamiento para períodos determinados.

El tercer nivel corresponde a la ejecución. Aquí se encuentran las agencias –entidades ejecutoras de las actividades y proyectos aprobados por las instancias superiores, sean estas públicas o privadas, y le corresponde como funciones principales el diseño y ejecución de programas en el marco de políticas definidas.

La adecuada especialización institucional permite que existan mecanismos de control (check and balance) en todos los niveles para asegurar una capacidad de respuesta y adaptación del proceso de asignación de recursos y facilitar el buen uso de los recursos públicos. Así, mientras

a nivel estratégico se deben evaluar los avances de las políticas en una perspectiva de mediano y largo plazo, los ministerios deben evaluar el trabajo de las agencias en cuanto a la eficacia y eficiencia de los programas y líneas de apoyo propuestos. Las agencias a su vez deben disponer de la capacidad de monitorear y evaluar el logro de resultados y metas comprometidas en programas, instrumentos de apoyo y proyectos. Estos aspectos son importantes para la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, ambas consideradas como condiciones fundamentales para la efectividad de los gobiernos a nivel nacional y regional. Ello tanto por el valor que tienen en sí mismos tales aspectos como por el grado creciente de exposición y escrutinio en que se desenvuelven las instituciones públicas.

Sin embargo, para hacer posible la especialización institucional es condición necesaria un adecuado proceso de formación de capacidades. La experiencia internacional previene de la importancia de diseñar los procesos de descentralización considerando los roles de política que deben jugar las instituciones públicas a nivel nacional y regional y, consecuentemente, la formación de competencias y capacidades institucionales de acuerdo a los requerimientos de especialización definidos.

Actualmente el modelo de fomento productivo e innovación a nivel nacional se ordena en torno a estos tres niveles y se espera que, una vez aprobada la ley, la descentralización de la política de fomento productivo replique esta estructura a nivel regional.

El modelo de descentralización propuesto implica que la agencia encargada de ejecutar las políticas a escala regional será el Comité de Desarrollo Productivo Regional, en base a los objetivos, lineamientos estratégicos, priorizaciones y procesos de asignación determinados a nivel regional.

En consecuencia, el modelo debe considerar un alto grado de articulación entre los ministerios del nivel nacional y las capacidades de nivel regional de política de decisión, que en definitiva le propone al intendente –en el futuro al gobernador- cuáles deberían ser las prioridades presupuestarias y estrategias para poder avanzar. Estas estrategias tienen que ser aprobada por los CORES y el gobierno regional.

Por lo tanto, tenemos que crear agencias a nivel territorial y regional, encargadas de implementar este tipo de definiciones, y con un alto nivel de interacción con las agencias nacionales, porque en muchos ámbitos hay que crear capacidades en regiones específicas. Un ejemplo de ello es el boom de la industria de los frutos menores (hasta hace unos años la fruticultura llegaba hasta el Maule), que hoy es una extraordinaria opción desde la Región del Biobío y hasta Aysén. Esto se debe a varios factores, entre ellos el cambio climático, el cambio de las demandas mundiales por el énfasis en antioxidantes, entre otras. Con este nuevo escenario debemos desarrollar investigación y eso no podemos hacerlo en cada región, no tenemos masa crítica

suficiente, tenemos que generar un espacio de diálogo entre los ministerios y la división a nivel regional para crear capacidades estratégicas pero con visión meso regional. Eso no ocurre en forma espontánea, se requiere fortalecer las capacidades nacionales y también las capacidades a nivel de las regiones.

En el modelo que hemos planteado la entidad nacional no se desentiende de crear y apoyar las capacidades de cada una de las agencias regionales. Por ejemplo, hay servicios compartidos que son fundamentales, como los servicios de informática; este tipo de servicios se deben entregar de manera estandarizada desde el nivel central, porque el desarrollo de esas capacidades en cada región es absolutamente ineficiente y no mejora en nada la oportunidad y pertinencia de las decisiones de recursos a nivel regional. Tenemos un modelo que considera un vínculo de apoyo y de colaboración entre la institución de carácter nacional y las agencias de carácter regional.

Otro elemento distintivo de nuestra propuesta es que la agencia no es un modelo típico de servicio público regional descentralizado, por eso le damos el nombre de “Agencia”. Posee un cuerpo colegiado que decide. Desafortunadamente, pese a nuestros esfuerzos, no quedó plasmado este concepto en el Proyecto de Ley, habiendo estado en la propuesta original. La estructura propuesta es especialmente adecuada para regiones medianas y pequeñas donde no existe la escala para desarrollar todas las funciones de soporte. Pero también, tener un gobierno corporativo con un cuerpo colegiado que decide los proyectos es especialmente adecuado en el ámbito del desarrollo productivo, ya que permite incorporar diferentes visiones y reducir los riesgos de captura por intereses particulares.

Este modelo se implementó, en su fase piloto, en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos y se definió que se asignarían, en este esquema, recursos correspondientes a 10 instrumentos de Sercotec y 14 instrumentos de Corfo.

El modelo conceptual considera los tres niveles antes mencionados; sin embargo, al momento de la implementación, el nivel estratégico no estaba constituido en dos de los Comités, lo que representa un problema y un riesgo. Sin este nivel estratégico y la respectiva orientación de política, se genera el riesgo de orientar los recursos con enfoque cortoplacista, desaprovechando el potencial de la implementación de políticas de desarrollo productivo con alto impacto. Necesitamos crear visión compartida sobre el desarrollo productivo de cada región con perspectiva de largo plazo.

Hay un segundo nivel, el nivel de definición de políticas, que todavía es débil, porque se está recién instalando. Es necesario fortalecer la coordinación de Desarrollo Productivo en el GORE, y trabajar seria y sistemáticamente para crear las capacidades en ese ámbito, de manera que el diálogo con el CORE sea fructífero en definir orientaciones de política al Comité de Desarrollo Productivo.

En el tercer nivel, el de ejecución de programas, los pilotos incorporan la experiencia de veinte años de trabajo en desarrollo productivo del nivel nacional con los programas de Corfo. En este nivel hemos implementado Comités de Desarrollo Productivo, cuyos consejos deben velar porque exista coherencia vertical, es decir, que haya alineamiento entre las prioridades establecidas por el GORE y la ejecución de proyectos y coherencia inter temporal, en otras palabras, que las decisiones de proyectos no estén sometidas a las visiones de corto plazo sino que tengan una orientación al desarrollo productivo de largo plazo. De esa manera podemos hacer una verdadera política de desarrollo productivo que permitirá a los territorios tener un desarrollo integrado y más inclusivo.

Así mismo, este modelo permite tener coherencia horizontal, que tiene que ver con que el desarrollo productivo en sí mismo y requiere abordar de manera simultánea y coordinada la formación del empresario, la creación de capacidades tecnológicas, la capacitación, la promoción exportadora. En este punto es vital no replicar los estancos que tenemos a nivel nacional. De lo contrario, no vamos a lograr contar con un esquema de desarrollo productivo de alto impacto.

La propuesta implementada considera los tres niveles antes descritos. En particular el nivel de ejecución en los Comités de Desarrollo Productivo, es un modelo de agencia sustentado en la articulación público-privada en el que participan distintos actores, lo que permite generar alineamiento con las políticas y asegura que se hará foco en las prioridades territoriales de desarrollo productivo. El desafío es pasar de una estructura de fomento productivo altamente centralizada pero al mismo tiempo altamente fragmentada, a una institucionalidad regional, donde logramos un desarrollo productivo en el territorio, más dinámico, inclusivo y sustentable, en que se le entrega a las regiones la responsabilidad y las capacidades necesarias para la toma de decisiones.

¿Cómo es posible realizar esto? a través de una institucionalidad integrada a nivel regional y articulada a nivel nacional, con foco en actores relevantes en el ecosistema de desarrollo productivo, reconociendo las particularidades de la región, y asegurando oportunidad y pertinencia, potenciando la innovación, el emprendimiento y la integración de empresas dinámicas regionales a la integración de las cadenas de valor; promoviendo una cultura de evaluación permanente, de mejora continua, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, con foco y centro en el cliente.

El modelo crea una agencia con un consejo que considera una representación del 70% de nivel regional y un 30% de nivel nacional, para efectos de la coordinación. Estas Agencias -organizadas administrativamente como Comités Corfo- cumplen la función de ejecutar políticas de fomento productivo a nivel regional en base a los objetivos, lineamientos estratégicos, priorizaciones y procesos de asignación determinados por los Gobiernos Regionales y articuladas con

las políticas nacionales, aportando a un desarrollo productivo más dinámico, inclusivo y sustentable, a través de la entrega a las regiones de la responsabilidad y capacidad de tomar decisiones, permitiendo atraer y retener sus propios talentos.

Estos Comités tienen por objeto promover el fomento de las empresas, mejorando las capacidades y oportunidades de emprendedores y emprendedoras, y especialmente de las empresas de menor tamaño para iniciar y aumentar sosteniblemente el valor de sus negocios, acompañando sus esfuerzos y evaluando el impacto de su acción, la promoción de inversiones, el emprendimiento y la innovación empresarial, cofinanciando la ejecución de proyectos en estas áreas.

Para el cumplimiento de estos propósitos los Comités integran las funciones y la administración que hoy son efectuadas por Corfo y Sercotec a nivel regional, y nuevas funciones que les permitirían dar solución real a los desafíos de desarrollo productivo que se pueden presentar en los territorios.

Integrar ambas instituciones en el Comité estimamos permitirá lograr los siguientes objetivos:

- Fortalecer el foco en el usuario y no en las instituciones, implementando un modelo de ventanilla única de fomento productivo a nivel regional, mejorando la oportunidad de la intervención.
- Permitir que el foco del desarrollo productivo de cada región sea implementado con mayor fuerza (y que no se diluya el esfuerzo entre varias instituciones), siendo pertinentes con la inversión a nivel territorial.
- Evitar la competencia y duplicidad en el otorgamiento de subsidios, evitando arbitraje.
- Reducir las dificultades y los costos de coordinación del ecosistema de desarrollo productivo.
- Facilitar la implementación de acciones coordinadas en capital humano, asistencia técnica, desarrollo tecnológico, acceso a financiamiento, acceso a redes de comercio y negocios, infraestructuras habilitantes, ordenamiento territorial, entre otras que la región desee y necesite fortalecer.

Como señalamos, para implementar el modelo descrito, se definió que 10 instrumentos de Sercotec y 14 instrumentos de Corfo, serían sancionados en este nuevo esquema. Asimismo, se definió que este modelo sería implementado, en una primera etapa, a través de 3 pilotos, en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Bío Bío.

En este contexto, para el presupuesto 2016 los recursos de subsidios que actualmente son ejecutados por Corfo y Sercotec en las regiones piloto fueron asignados a los Comités

respectivos, de manera de lograr que estos se conformen en una institucionalidad con presupuesto propio.

Si bien la idea del diseño original era que Corfo y Sercotec logran una integración administrativa completa en las regiones donde se implementara este piloto, debido a algunas restricciones que afrontamos, se acordó que al menos durante el primer año (2016), los funcionarios de Corfo y Sercotec seguirían siendo empleados por sus respectivas instituciones.

En el modelo actual, la relación entre Corfo y Sercotec se regulará a través de un convenio de Colaboración Funcional que se formaliza con la firma de un convenio entre el Comité y Sercotec, donde se definen las vinculaciones, funciones y responsabilidades en el marco de la acción de esta última institución al interior del Comité.

Cabe destacar que en la implementación del modelo se avanzó, también, en modificar la estructura de los gobiernos regionales y se creó la Coordinación de Fomento e Industria con una dotación de dos profesionales y un encargado responsable, que es el presidente del Consejo del Comité.

En cuanto a los aprendizajes institucionales, el principal es el aumento de la exigencia en calidad y coherencia de los proyectos presentados, que supone exponer la evaluación de los proyectos a la aprobación de un ente externo y autónomo como es el Consejo del Comité. En esta mayor disciplina y rendición de cuentas, se aprecia un enorme valor en lo que ya ha ocurrido, expresado por los propios funcionarios que hoy se sienten con mucha más responsabilidad y obligación de la que tenían respecto a la calidad técnica de sus propias recomendaciones.

Por otra parte, los empresarios que participan en los Comités están convencidos que éste es el camino. Por lo tanto cabe preguntarse: ¿cómo seguimos? Quisiéramos avanzar a una integración efectiva de las actividades de fomento productivo interrelacionadas en este Comité; quisiéramos incorporar en la ley este modelo de agencia que minimiza los riesgos de captura empresarial y de captura política, y que por lo tanto vela por un interés nacional de verdad y por una coherencia de las políticas nacionales.

Nos interesa que las estrategias de Desarrollo Productivo Regional se profundicen para que permitan plantear objetivos territoriales específicos y llevar a nuestras Agencias Regionales a un enfoque matricial de los instrumentos transferidos, para que puedan orientarse con este foco estratégico territorial, que dé cuenta de las vocaciones productivas del territorio.

Quisiéramos avanzar con convenios de programación para la creación de capacidades que tienen un carácter y un alcance meso regional, y quisiéramos avanzar en legitimar el concepto de que hay entidades nacionales que pueden seguir vinculadas con las agencias regionales y que pueden otorgar servicios compartidos, de manera tal de darle viabilidad a estas agencias

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno

en una serie de regiones que no tienen masa crítica para poder desarrollarse íntegramente por sí solas, pero que sí tienen la posibilidad de tomar las decisiones, de tener los recursos en materia de desarrollo productivo, aunque requieran de algún soporte. Ese es el desafío. Y haremos todo lo que esté a nuestro alcance para que este modelo sea reconocido, entendido, y pueda tener un espacio en la Ley que está en discusión en el Congreso de la República.

5. LA CO-CONSTRUCCIÓN DESCENTRALIZADA DE UN MODELO DE FOMENTO PRODUCTIVO EN CHILE

Patricio Vergara Rojas¹

“La América española es original, originales han de ser sus instituciones y su gobierno, y originales sus medios de fundar uno y otro. O inventamos, o erramos”.

Simón Rodríguez (1838), filósofo venezolano, mentor de Simón Bolívar.

Las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Por ello, la nueva política de desarrollo sostiene que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y es la población y sus organizaciones quienes deciden cómo enfrentar los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en el proceso de desarrollo.

Antonio Vázquez Barquero, 2007, catedrático español.

El presente artículo recoge los aprendizajes de un año y medio de experiencias² de los tres programas pilotos de fomento productivo (en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos), impulsados por Corfo y Sercotec³. Estas instituciones nacionales indicadas han definido un modelo de agenciamiento inicial que, a juicio del autor, debe ser adaptado a las condiciones

1 Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universidad de Barcelona y Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid. Es Vicepresidente de la Fundación Chile Descentralizado ...Desarrollado.

2 Por cierto las ideas acá vertidas solo comprometen al autor del artículo.

3 La Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado ha prestado cooperación a dichas instituciones estatales durante los años 2015 y 2016 sistematizando los principales hallazgos de la creación y funcionamiento de los Comités de desarrollo productivo regional (CDPR o Comités, en adelante) y su entorno institucional y sugiriendo innovaciones a su despliegue territorial en función de dicho aprendizaje.

políticas e institucionales de las diferentes regiones, independientemente de compartir ciertos elementos básicos.

El título del artículo nos sugiere tres componentes que serán abordados:

- a) La construcción compartida de un modelo.
- b) El importante rol de los agentes territoriales en dicho proceso de construcción.
- c) El ámbito productivo como esfera de interés de dicha política.

El artículo parte definiendo una aproximación teórica del tema para posteriormente hacer referencia al estado de la descentralización en Chile hacia 2016 y las principales experiencias de los programas pilotos de descentralización, concluyendo con algunas ideas acerca de la construcción compartida de un modelo de agenciamiento del desarrollo productivo territorial, desafío propuesto por Eduardo Bitrán (2015).

5.1. ENFOQUE TEÓRICO: LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La llamada “Nueva Economía Institucional” es un enfoque de los procesos de desarrollo económico que aporta importantes conceptos interdisciplinarios y hallazgos de investigación que pueden contribuir para un adecuado aprendizaje de las experiencias de transformación institucional asociadas con el fomento productivo en el territorio en Chile. En particular, nos aporta un marco analítico sobre el cambio social y económico, que reconoce el importante rol de las condiciones locales a la hora de diseñar nuevas formas institucionales y políticas públicas de desarrollo económico. Esta perspectiva corresponde a una reacción de destacados economistas mundiales frente a los resultados del llamado Consenso de Washington que postulaba un conjunto de principios básicos de política económica de aplicación supuestamente universal (Forum de Barcelona, 2004). De esta forma, los organismos de cooperación internacional al desarrollo y la academia comienzan a otorgar fuerte atención a determinados componentes socio-culturales presentes en los países y territorios para el diseño de mejores políticas públicas e innovaciones sociales más eficaces. Es especial, en el ámbito de las políticas territoriales emergen con fuerza conceptos tales como capital social, masa crítica, cultura local, costumbres, creencias y, por cierto, instituciones.

Esto es patente en economistas como Vázquez Barquero (2007), quién, al analizar los factores que impulsan el desarrollo económico en el territorio, concluye que:

“El éxito en la actividad económica está condicionado por factores culturales como el espíritu de trabajo, la capacidad de ahorro, la honestidad, la tenacidad y la tolerancia,

así como por las normas e instituciones que regulan las relaciones entre las personas y organizaciones del territorio.

Entre los mecanismos que permiten a la cultura contribuir de manera determinante, al buen funcionamiento de los procesos de desarrollo y acumulación de capital, destaca la confianza ya que impulsa el crecimiento de la renta per cápita y el progreso económico”.

En el ámbito de las políticas, De León (2016) concluye que, dado ciertas diferencias (especialmente las asociadas a niveles de cohesión social muy reducidas y grandes desigualdades sociales), los países latinoamericanos deben crear nuevas instituciones sociales, no solo diferentes de las que poseían sino también de las instituciones generadas en los países europeos para su desarrollo económico. En esta misma línea, Lant Pritchett (2011) ha expresado que Chile requiere diseñar su propio modelo, porque de otra forma, adoptando el modelo OCDE, no conseguirá acceder a los estándares de la OCDE. Ello se debería a lo que este economista llama “la trampa de las capacidades del Estado” (Pritchett, Woolcock y Andrews, 2010) combinada con la importación de respuestas institucionales estándares a problemas pre-determinados (*isomorphic mimicry*).

Efectivamente, Chang (2006), ya había advertido que la imitación institucional requiere de legitimidad para las nuevas instituciones importadas y que ella requiere enfrentar el desafío de la cultura y las costumbres locales. Hodgson (2006:3), por su parte, explica que solo una parte de las normas sociales que subyacen a los modelos de políticas públicas puede ser replicable, ya que: *“El término socialmente transmitida significa que la replicación de estas normas depende de una cultura socialmente desarrollada y de algunos usos del idioma. Tales disposiciones no aparecen simplemente como resultado de los genes heredados o de los instintos, sino que dependen de las estructuras sociales existentes y pueden no tener representación directa o manifiesta en nuestra constitución genética.”*

Chang y Evans (2007: 78) han enfatizado *“que las instituciones deben ser vistas como constitutivas de las visiones del mundo, además de ser moldeada por ellas”*, recogiendo el legado de North (2007) que sostiene que *“los sistemas de creencias son la representación interna y las instituciones, la manifestación externa de esa representación (del entorno humano)”*. Rodrik (2013) sostiene, a partir de allí, que el cambio institucional no depende solo de las relaciones de poder en una sociedad sino también de las experiencias y del desarrollo cognitivo, una idea ya presente en Boisier (2004) para quién la sinergia cognitiva es un componente clave del desarrollo territorial. Rodrik (2013) sostiene que *“las posibilidades de cambio económico no están limitadas solamente por las realidades del poder político, sino también por la pobreza de nuestras ideas”*. La llamada “eficiencia adaptativa” asume que nuevas instituciones emergen frente a problemas que desbordan las instituciones anteriores.

Por ello, las mejores políticas deben ser diseñadas e implementadas a nivel local (OCDE, 2009). Así, uno de los más destacados exponentes italianos de la corriente del desarrollo endógeno

Garofoli (1995), sostuvo hace más de dos décadas que desarrollo endógeno es la habilidad para innovar a nivel local, pues implica “*la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores*”.

5.2. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO

Las políticas e iniciativas de desarrollo económico territorial poseen una “historia” previa en Chile, dada por las experiencias⁴, presentes en la memoria colectiva de los agentes de determinados territorios. Efectivamente, la actual experiencia tiene precedentes en diversos intentos recientes de los gobiernos democráticos que han buscado transferir facultades a las entidades subnacionales intermedias. Ellas se fundamentan en la necesidad de abordar la histórica falta de integración de la actuación del Estado nacional en el territorio, la que ha sido destacada desde más de una década por importantes intelectuales y autoridades políticas (Correa, 2001; Raczynski y Serrano, 2001; entre otros). Se trata, sin embargo, de una integración orientada por claros propósitos de inclusión productiva y social en el territorio y no meramente un proceso burocrático administrativo que mejora la eficiencia del fomento productivo estatal. Si bien existen diferentes énfasis, porque son distintas las instituciones del Estado que protagonizan dichas *innovaciones sociales*, su objetivo fundamental es uno: descubrir y movilizar las economías ocultas en el territorio, un postulado básico del desarrollo endógeno.

Así, con anterioridad al actual proceso de descentralización administrativa de Corfo-Sercotec han existido tres grandes iniciativas o programas que han intentado abordar esta problemática y que acá únicamente serán reseñados, dado las limitaciones de espacio:

- a) *Chile Emprende* liderado por Sercotec (surgido como programa piloto en 2001, institucionalizado en 2004 y con pleno despliegue hasta 2010, cuando es discontinuado);
- b) Programa de *Gestión Territorial Integrada* de Subdere y Dipres; y las
- c) *Agencias Regionales de Desarrollo Productivo* (ARDP) de Corfo, transformadas en torno a 2010, varias de ellas en corporaciones privadas sin fines de lucro (dirigidas desde los gobiernos regionales quienes aportan recursos para su mantención) y otras discontinuadas.

4 La mayor parte de ellas son iniciativas frustradas pero que entregan importantes enseñanzas para el diseño de nuevas políticas en los actuales escenarios del proceso de descentralización.

Chile Emprende es concebido como un programa de desarrollo económico territorial que representa “nuevas alternativas para avanzar hacia la equidad” en un escenario en que las políticas basadas en el crecimiento económico y el gasto social mostraban pocos resultados en la remoción de las desigualdades sociales (Lanzarotti, 2006). El Programa incorporaba la participación de cuatro instituciones estatales (Sercotec, Fosis, Indap y Sence), poseía cobertura en 10 territorios (desde Huasco a Chiloé). Su objetivo era contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, impulsando procesos emprendedores con base en las potencialidades de los territorios y de sus tejidos productivos locales, conformados mayoritariamente por empresas de pequeña escala, y lograr que el aprovechamiento de esas potencialidades, fuera capturado por los territorios y sus habitantes.

Las agencias regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) se constituyen en 2006, en forma paralela, en función de la necesidad de “articular, coordinar e integrar programas e instrumentos de fomento a nivel territorial, dándole a la descentralización del sistema de fomento un rol clave en el desarrollo económico local y regional”. Este es un requerimiento de los líderes regionales para los nuevos CDPR, que forma ya parte del “sentido común” en las regiones del país (Fundación Chile D+D, 2016).

Las ARDP si bien no poseen desde 2009, el *status* de Comités Corfo, siguen existiendo como corporaciones privadas sin fines de lucro (Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos), financiadas con recursos de los respectivos gobiernos regionales y orientados a la cooperación público- privada. En general, y a diferencia del objetivo central con que fueron creadas las ARDP (la integración territorial del fomento productivo, especialmente en el segmento de empresas medianas y pequeñas), estas corporaciones se han convertido hoy en instancias ejecutoras de proyectos de fomento productivo⁵.

En este contexto, presente en la memoria de muchos líderes regionales, es que emergen en 2015 los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR), impulsados por Corfo y Sercotec en el marco de un nuevo impulso al proceso descentralizador, orientado por el Programa de Gobierno 2014-2018 (Bachelet, 2013), el Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (CAP-DDR, 2014) y el modelo de agenciamiento de Corfo y Sercotec (Bitrán, 2015).

A diferencia de las agencias, los *Comités* no son un programa adicional de Corfo sino que son las mismas instituciones (Corfo y Sercotec) las que buscan integrar en plenitud sus instrumentos y recursos en tres regiones piloto, aunque conservando algunos programas e instrumentos

5 Varias de ellas son ejecutoras de los Centro de Desarrollos de Negocios de SERCOTEC y muchas de ellas trabajan también ejecutando proyectos de CORFO. En el caso de Antofagasta, existe desde 1993 la Corporación de Desarrollo Productivo de Antofagasta (CDP) que posee existencia muy anterior a las ARDP, pero que desempeña labores de ejecución de proyectos similares a las nuevas corporaciones.

nacionales a ejecutarse en la región (por ejemplo, los Centros de Desarrollo de Negocios de Sercotec).

De tal forma que los Comités aprovechan no solo los recursos e instrumentos ya existentes sino también la sólida base de una institucionalidad y una práctica administrativa consolidada por años y con ligeras modificaciones recientes. Sus capitales son: funcionarios con experiencia en la gestión de proyectos de fomento productivo, lenguajes comunes sobre temáticas y procedimientos, sistemas informáticos acordes a esa operación, relaciones definidas con los respectivos gobiernos regionales y sus clientes y una imagen de marca clara.

La iniciativa de integración con Sercotec durante 2015 si bien prometía incrementar las capacidades institucionales regionales en fomento productivo fue experimentando algunas vicisitudes y tropiezos (Bitrán, 2016) que han significado que las mayores expectativas de eficiencia y reducción de superposiciones entre ambas instituciones quede instalada como una tarea entre los agentes regionales hoy. Efectivamente, Corfo fundamenta el nuevo sistema de agenciamiento del fomento productivo no solo en la reducción de la captura y la creación de visiones de largo plazo en la región, sino que reconoce que es fundamental en la nueva etapa de desarrollo económico del país instalar capacidades regionales para mejorar la coordinación del fomento productivo, fragmentado y superpuesto (Bitrán, 2015 y 2016).

En la actualidad, a inicios de octubre de 2016, la Reforma Constitucional de elección de Gobernadores Regionales se encuentra aprobada en el Senado y ligada al proyecto de ley de traspaso de competencias (Subdere, 2016). Si bien no se considera hasta ahora la modalidad de agenciamiento en dicho proyecto de Ley, existe un protocolo de acuerdo presentado por el Ejecutivo que, entre otras materias, considera esa modalidad y reserva expresamente al CDPR la facultad de asignación de inversiones de fomento productivo “proyecto a proyecto”. Queda por ver cuál será la decisión legislativa, a la que el Ejecutivo ha prometido otorgarle suma urgencia.

5.3. LA CONSTRUCCIÓN COMPARTIDA DE UN MODELO

Es importante consignar acá que el cambio constitucional de 2009 a través de su artículo 114, *“autoriza directamente al presidente de la República para transferir competencias al Gobierno Regional, sin que sea necesaria la habilitación legal expresa en cada caso”* (Ruiz y Hernández, 2012). Para ello es preciso que los Consejos Regionales puedan solicitar la transferencia de determinadas competencias administrativas al presidente de la República, proceso que es gestionado por la Subdere. De tal forma que el proceso iniciado por Corfo y Sercotec en 2015, sería una iniciativa “desde el centro”, un origen que es visto por algunos líderes regionales como “un pecado original” que conlleva severas dificultades en ambos polos de la relación de poder.

Sin embargo, después de 7 años ninguna región del país⁶ ha solicitado transferencia de competencias⁷, por lo que Corfo, en consonancia con la política gubernamental y sin esperar la existencia de una legislación que facilite tal traspaso (de trámite aún incierto) decidió desarrollar tres experiencias piloto de descentralización del fomento productivo, bajo una modalidad que otorgue mayor protagonismo a los agentes regionales, evitando el carácter de política pública “desde arriba” o del tipo principal-agente.

Así, Bitrán (2015), Vicepresidente Ejecutivo de Corfo, ha postulado la necesidad de la *co-construcción de un modelo* de agenciamiento del fomento productivo con base en los siguientes principios:

- Institucionalidad integrada a nivel regional y articulada con el nivel nacional;
- Con foco en los actores relevantes del ecosistema de desarrollo productivo;
- Reconociendo las particularidades de cada región y asegurando oportunidad y pertinencia;
- Potenciando la inversión en ciencia, tecnología y capital humano avanzado;
- Promoviendo una cultura de evaluación, mejora continua, eficiencia, transparencia, y centrada en el cliente; y
- Fortaleciendo el rol estratégico nacional de Corfo Y Sercotec.

Como veremos a continuación, ello es perfectamente compatible con el enfoque de la Nueva Economía Institucional y las experiencias internacionales en materia de desarrollo económico territorial, ya que, como sostiene Bitrán⁸, las nuevas políticas de desarrollo productivo territorial deben ser co-construidas con los agentes locales y, particularmente con quienes poseen una visión estratégica del proceso, como condición para su éxito y sustentabilidad.

La construcción compartida de conocimiento en el territorio, ha sido planteada por Boisier (2004), como indispensable tanto para disponer de una visión común que funde un proyecto político colectivo como para alimentar políticas regionales de desarrollo productivo (Albuquerque, 2005). Esta visión depende tanto de los modelos mentales pre-existentes como

6 Salvo el caso frustrado de Tarapacá, proceso generado entre el GORE de Tarapacá y Subdere (2010-2012) que se ejecutó integralmente hasta la solicitud de transferencia de competencias en materia de desarrollo productivo pero que fue desactivado en 2012, sin concretarse.

7 Si bien algunos Consejos Regionales de estas tres regiones piloto (como Antofagasta en octubre de 2014) han reivindicado en términos generales el traspaso de ciertos servicios públicos al nivel regional, nunca han ingresado al proceso formal antes descrito, en Subdere.

8 Ver artículo del Vicepresidente Ejecutivo de Corfo, Eduardo Bitrán, sobre “Transferencia de competencias en el ámbito del desarrollo productivo” en este mismo libro, referidas como Bitrán (2016).

de las experiencias de los agentes de desarrollo pero puede ser activada por la existencia de instituciones formales (como puede ser el Consejo Regional de Innovación para el Desarrollo, componente esencial del modelo de agenciamiento de Corfo) como informales (eventos, talleres o conversaciones en diversas instancias).

La también llamada “co-construcción” tiene sus raíces en un enfoque constructivista del desarrollo donde el conocimiento es entendido como un constructo social, fruto de las “conversaciones sociales” en espacios o ambientes territoriales que otorgan condiciones para el aprendizaje entre iguales.

Un elemento esencial de la construcción compartida de conocimiento es la *interdependencia positiva* en torno a las metas, tareas, recursos, roles e incentivos. Ello significa que para alcanzar una co-construcción del modelo es indispensable, al interior de los CDPR:

a) Compartir los objetivos del modelo de agenciamiento.

A este respecto destaca el consenso generalizado entre los agentes territoriales de las tres regiones piloto sobre la imperiosa necesidad de descentralizar el fomento productivo y en particular su valoración del modelo de agenciamiento (Fundación Chile D+D, 2016). Sin embargo, un esfuerzo importante debe ser desplegado entre los funcionarios de ambas instituciones y, en especial, con los sindicatos nacionales de Corfo (Anecor) y de Sercotec, quienes han manifestado públicamente otras opciones de descentralización del fomento productivo, sin cuestionar el objetivo (Sindicato Sercotec, 2016).

Para efectos de la construcción compartida del modelo alcanzar un consenso respecto de sus objetivos es esencial, ya que de allí se desprenden las demás interdependencias de tareas, recursos, roles e incentivos). Es indispensable pues, sincerar con los *stakeholders*, especialmente, el personal y las dirigencias sindicales la correspondiente adhesión (o no) a los principios del modelo de agenciamiento en los términos propuestos por Bitrán (2015). Ello también es crucial con los parlamentarios de las tres regiones piloto, ya que ellos son líderes de opinión potenciales en la tramitación de la ley de transferencia de competencias, que tiene importantes consecuencias para la sustentabilidad de los CDPR.

b) Concordar en la más eficiente asignación de tareas de acuerdo a las capacidades de sus integrantes.

Es en este nivel donde se sitúan los principales avances operacionales, imprescindibles al funcionamiento de los Comités y los cuales no siempre son posibles de abordar en forma participativa, especialmente cuando la ejecución presupuestaria sigue siendo el principal parámetro con que Dipres evalúa estos CDPR. De esta forma la eficiencia micro puede estar

conspirando para consensuar la asignación de tareas con el personal de los CDPR. Es importante consignar que los integrantes de los Comités han adoptado modalidades de trabajo propias para el mejor cumplimiento de sus tareas (ejemplo de Biobío y su Subcomité de estudios).

c) Obtener una responsabilidad de los miembros con el uso adecuado de los recursos.

Tanto Corfo como Sercotec poseen una práctica y protocolos de asignación de recursos tendientes a asegurar su buen uso. Sin embargo, la anterior forma operacional centralizada y fragmentada no puede asegurar que los programas y proyectos tienen el mejor impacto en el territorio. Por ello uno de los principales elementos diferenciadores de los CDPR es el relativo al impacto territorial de los instrumentos y, en particular, el efecto sinérgico que ellos pudieran desencadenar. Temas como la focalización de la inversión comienzan a resultar claves en las nuevas prácticas de asignación de recursos, las que son demandantes de nuevas habilidades y capacidades, especialmente las de coordinación intersectorial. Tal como consigna Bitrán (2016) los funcionarios de los CDPR al tener que presentar adecuadamente los proyectos a consideración del Comité, conformado por académicos, empresarios y consejeros regionales, especialmente, está desarrollando nuevas capacidades y experimentando otras formas de evaluarlos, las que enriquecen el capital humano de estas instituciones.

d) Asumir los roles y responsabilidades de manera solidaria.

Esta interdependencia es un elemento fundamental de la construcción compartida, el que es puesto a prueba por la actual forma conjunta de trabajo Corfo-Sercotec (hasta ahora mediante un convenio) y que, por tanto, mientras no adquiera una forma institucional más sólida debe ser enfrentada con especial dedicación y cuidado por los directivos de los Comités.

e) Premiar el éxito colectivo como fruto del trabajo del grupo y no solo individual.

El cambio institucional es un proceso difícil y de largo aliento que exige desarrollar nuevas culturas de trabajo, en especial superar el individualismo de los sistemas burocráticos.

El presente proceso de descentralización que protagonizan los directivos, funcionarios e integrantes de los Comités, pero también los parlamentarios y clientes del sistema de fomento productivo de las regiones piloto es único y su éxito (o fracaso) dependen mucho de su actitud colectiva frente al modelo. Por consiguiente, el reconocimiento debe ser siempre colectivo y no personalizado a fin de fortalecer la coherencia y mística del grupo.

5.4. LOS AGENTES DE LA CO-CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE AGENCIAMIENTO

En forma previa a la conformación de los Comités, Corfo elaboró un completo mapa de los grupos de interés (*Stakeholders*) del fomento productivo de cada región piloto (Fundación Chile D+D, 2015). Dicho estudio destaca la existencia de particulares culturas o visiones del desarrollo económico regional, las que se basan en sus peculiares “estilos de desarrollo” (Pinto, 2008). Dichas “institucionalidades relacionales” (Storper, 2005) condicionan sus relaciones de cooperación y conflicto y también generan reacciones diferentes frente a la oportunidad de descentralización del fomento productivo.

El modelo genérico de agenciamiento con sus tres niveles (estratégico, político y operacional) comenzó a ser construido desde la instancia operacional (el Comité) mientras se institucionalizaba el segundo nivel (político), quedando pendiente las instancias estratégicas regionales, las que se esperan se articulen con el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID). De tal forma que los principales agentes intervinientes hasta ahora son:

- a) En el nivel operacional: los integrantes del Comité, los directivos y funcionarios en comisión de servicio de Corfo y Sercotec en el Comité, los clientes o beneficiarios de estas instituciones y los “sindicatos” (Anecor y Sercotec).
- b) En el nivel político: la Intendencia y Gobierno Regional, el Consejo Regional y, en menor medida, los parlamentarios regionales y algunas seremías y servicios públicos asociados al fomento productivo.
- c) En el nivel estratégico: las corporaciones de desarrollo (ex ARDP) de Biobío y, en menor medida, de Los Ríos que están llamadas a definir las grandes orientaciones de largo plazo de la política regional y que otorgan el marco a los planes de gobierno regional y las políticas regionales del ámbito productivo. Este ámbito debe ser reforzado urgentemente no solo con la instalación regular de una institucionalidad dedicada a tal función sino también con la creación de centros de pensamiento estratégico territorial tal como propuso la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (CAP-DDR, 2014).

Dado los principios indicados por Bitrán (2015) un rol clave, central, lo desempeñan los directivos y funcionarios de las instituciones matrices (Corfo, especialmente y, en menor medida, Sercotec) ya que el proceso de cambio institucional requiere de una actitud funcional a este propósito desde el nivel central.

Ello no solo se traduce en apoyos administrativos y logísticos (los que probablemente deberán continuar por bastante tiempo dado su mayor eficiencia) sino también en una función de orientación, monitoreo, evaluación y sistematización de la experiencia y también de representación en las instancias legislativas sobre transferencia de competencias. En cada uno de los principios del modelo de agenciamiento, las instancias nacionales de Corfo y Sercotec tienen una importante función que cumplir.

5.5. EL ÁMBITO PRODUCTIVO COMO ESFERA DE INTERÉS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El proyecto de Ley del ejecutivo considera el ámbito productivo como la primera esfera de transferencia de competencias hacia las regiones, dado su elevada influencia en la principal tarea del Gobierno Regional de asegurar la calidad de vida de sus ciudadanos. La especificidad de la descentralización en esta área está determinada tanto por el tiempo como por el espacio o territorio.

- a) Así, es preciso reconocer que hacia fines de 2016 estas tres regiones poseen desafíos de desarrollo económico muy diferenciados, destacando la actual problemática de Antofagasta, que enfrenta una fuerte caída de la actividad minera exportadora⁹ con efectos en el resto del sistema productivo y el empleo. Pero también es motivo de fuerte preocupación la elevada desocupación que enfrenta Biobío desde hace varios años (7,8% versus 6,9% del país en el trimestre junio-agosto 2016) y la extendida pobreza multidimensional de sus comunas rurales (Ministerio de Desarrollo Social, 2016a y 2016b). En los Ríos la pobreza es muy elevada en cinco de las seis comunas donde ella es estimada (salvo Valdivia), todas ellas con fuerte ruralidad y ligadas al sector agropecuario.
- b) El territorio también marca diferencias ya que las instituciones del Estado Nacional que actualmente cumplen esa labor mediante seremías y servicios públicos varían en importancia de personal e inversión según los “estilos de desarrollo” de cada región. Así, servicios como Indap son de elevada incidencia en regiones como Los Ríos mientras que Sernageomin es muy importante en regiones mineras como Antofagasta. Si bien Corfo y Sercotec poseen una importante presencia en casi todas las regiones del país, existen algunas regiones donde estas instituciones poseen instrumentos más sofisticados y programas de mayor cobertura. El caso emblemático es Biobío, donde Innova Biobío

9 Actividad minera que por más de tres décadas llevó a considerar a Antofagasta como una “región ganadora” en el concierto latinoamericano y le significó un PIB por persona de país desarrollado, el que no fue plenamente internalizado por la región ni sus habitantes (Clerc, 2013).

posee una historia y experiencia singular. Por consiguiente la construcción compartida de un modelo de agenciamiento del tipo C DPR posee interlocutores institucionales y agentes de diversa importancia en cada región.

Pero también los agentes económicos privados y académicos poseen diferentes capacidades, culturas, identidades y capital social en cada una de las regiones pilotos. Así, la actividad productiva de cada región piloto posee tamaños muy diferenciados: desde Antofagasta que realiza una contribución del 11% al PIB nacional regionalizado, hasta Los Ríos con un 1,3%, mientras Biobío alcanza al 7,6% en 2015 (Banco Central de Chile, 2016).

A este respecto, FEN (2016) muestra que Los Ríos es una de las regiones que más invierte en investigación y desarrollo en relación a su PIB (0,89%) mientras que Biobío alcanza al 0,38% y Antofagasta apenas llega al 0,2%. Los Ríos posee una importante universidad (Austral) a pesar de su baja contribución al PIB nacional, mientras que Biobío posee un potente sistema universitario en torno a Concepción. En cambio, Antofagasta genera un PIB elevadísimo que opaca el aporte de dos universidades más recientes y que ocupan lugares intermedios en los ranking nacionales.

Antofagasta posee importantes empresas mineras internacionales además de Codelco, lo que ha servido de soporte para una importante asociación de industriales que intenta aprovechar para la región los grandes excedentes que han fluído desde la minería; mientras que Biobío posee una élite empresarial tradicional con identidad penquista pero que enfrenta un entorno productivo aletargado. Finalmente, Los Ríos posee una pequeña base empresarial industrial con sede en Valdivia y familias tradicionales ligadas al agro en el resto de su territorio.

5.6. BASES PARA LA CO-CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE AGENCIAMIENTO DESCENTRALIZADO

Una breve revisión de los principios del modelo a la luz del análisis realizado nos muestra que ellos recogen la totalidad de las necesidades y demandas destacadas tanto por los especialistas regionales como por los agentes políticos y sociales en estas materias, de tal forma que constituyen una base ideacional sobre la cual generar un proceso de aprendizaje compartido. También constituye un marco programático a partir del cual los grupos de interés evaluarán el desempeño de los programas pilotos.

5.6.1. Institucionalidad integrada a nivel regional y articulada con el nivel nacional

Como se ha sostenido antes uno de los principales motivos para la descentralización del fomento productivo es integrarlo en el territorio mediante una institucionalidad única que evite las superposiciones de los programas e instrumentos de fomento, emprendimiento e innovación.

En un principio ello tiene por base el Comité Corfo y Sercotec, pero en determinadas regiones se hace imprescindible coordinar su accionar con otros servicios públicos tales como IFOP (en Biobío), Sernageomin (en Antofagasta) e Indap (en Los Ríos). A ello se agrega un área de influencia indirecta en la relación con servicios de los ámbitos de Obras Públicas, Vivienda, Desarrollo Social, Energía, entre otros. De manera que buena parte del éxito del modelo de agenciamiento descansa en las sinergias que pueda desencadenar en determinados territorios priorizados, sobre la base de orientaciones estratégicas regionales y nacionales.

Dos ejemplos que ilustran la imperiosa necesidad de una visión intersectorial para alcanzar esta integración: los *clusters* y la pobreza multidimensional. En el primer caso se hace evidente que la creación de valor por la integración de esfuerzos empresariales en ciertos territorios requiere de un marco de incentivos no solo del ámbito del fomento productivo sino también en educación, salud, vivienda, obras públicas y comunicaciones, entre otros. En el caso de la pobreza multidimensional es evidente que la contribución del fomento productivo a su reducción requiere complementarse con esfuerzos en las mismas áreas anteriores además de seguridad social y participación ciudadana (Ministerio de Desarrollo Social, 2016a).

La articulación del modelo regional con el nivel nacional es un desafío que será más fructífero mientras más se fortalezcan los equipos regionales que le dan sustento, entendiendo que es responsabilidad del nivel central que ello suceda. A este respecto el debate parlamentario en transferencia de competencias está marcado por la definición de un mecanismo que asegure coherencia entre políticas nacionales y regionales sin que éstas se subordinen a las primeras.

5.6.2. Focalizado en los actores relevantes del ecosistema de desarrollo productivo

Esta definición requiere algunas precisiones importantes. La primera dice relación con el apoyo a agentes regionales con capacidad de sustentabilidad y que realicen un aporte significado al desarrollo económico territorial en un plazo razonable, lo que requiere identificar los mejores mecanismos de apoyo a los pequeños emprendedores ya que los concursos tienden a profundizar las brechas entre los empresarios regionales (Moguillansky, 2010).

Es preciso recordar que los representantes de estos actores poseen identidades diferenciadas según regiones, las que en parte derivan de su residencia familiar en el territorio, como lo evidencian las diferentes tasas de conmutación laboral en Antofagasta y en Los Ríos.

5.6.3. Reconociendo las particularidades de cada región y asegurando oportunidad y pertinencia

Siendo uno de los principios más de “sentido común” entre los agentes regionales no resulta fácil disponer de inmediato de orientaciones regionales claras para el accionar de los Comités, dado que la actual forma centralista de administrar las regiones prescinde de (o hace retóricos) los instrumentos y las instituciones estratégicas. Se requiere “entender la región” en su complejidad como sostuvo Boisier (2004) para que adquieran sentido útil para el fomento productivo descentralizado conceptos como “pertinencia” o “particularidades regionales”.

5.6.4. Potenciando la inversión en ciencia, tecnología y capital humano avanzado

Resulta evidente el beneficio de colocar conocimiento más cerca de donde se produce parte importante de la producción nacional y donde es necesario reducir las brechas de productividad, uno de los principales déficit de la economía nacional. Sin embargo, el sistema nacional de innovación y productor de capital humano avanzado se concentra fuertemente en Santiago y posee mecanismos y un sistema de incentivos que empujan hacia dicho resultado (Subdere, 2012). Los mecanismos de atracción de talentos en las regiones son débiles conspirando contra ello también la insuficiente dotación de atractivos básicos para las familias del capital humano avanzado, tales como salud y educación de excelencia, amenidades culturales y comunicaciones, además de oportunidades y mejores salarios.

Efectivamente se requiere que los gobiernos regionales y municipios así como las universidades dispongan de instrumentos para atraer, retener y generar capital humano avanzado que ayuden a gestar la masa crítica indispensable para disponer de una tecnocracia regional de mejor calidad sino que además, forme parte de un entorno cultural exigente y disponible para una mejor gobernanza del desarrollo económico.

De tal forma que la política de inversión en ciencia y tecnología no consiste únicamente en entregar más recursos a las universidades que poseen casa matriz en la región sino a atraer talentos hacia ellas mediante la cooperación inter-universitaria que deje conocimiento en el territorio y ayude a actualizarlo y profundizarlo en las temáticas más pertinentes al desarrollo económico de éste.

5.6.5. Promoviendo una cultura de evaluación, mejora continua, eficiencia, transparencia, y centrada en el cliente

El estudio para Sercotec mostró que éste era una demanda importantísima de los clientes de las instituciones de fomento y que ellos entienden que un mayor control de los proyectos y una oportuna evaluación de los resultados redundan en beneficio de los propios clientes (Fundación Chile D+D, 2016). Las experiencias de Corfo relatadas por Bitrán (2016) apuntan también a que el nuevo modelo de agenciamiento regional de los CDPR introduce mayor transparencia y exige a los funcionarios un diálogo más amplio y una mayor fundamentación de la aprobación de recursos.

5.6.6. Fortaleciendo el rol estratégico Nacional de Corfo Y Sercotec

Una visión integral de los desafíos del desarrollo económico del país y en particular del sistema de fomento productivo permite entender esta dialéctica complementaria:

- a) la descentralización administrativa que fortalece a las instancias regionales (CDPR y GOREs) y le otorga mayor eficiencia operacional e impacto potencial en el territorio;
- b) la especialización técnica de una institucionalidad nacional que se focaliza en dar respuesta a los grandes y complejos desafíos productivos nacionales en sus respectivos ámbitos de gran y mediana empresa (Corfo) y pequeños y micro-empresarios (Sercotec), además de abordar programas de mayor sofisticación y de alcance meso-regional.

Finalmente, es preciso reconocer que la construcción compartida de este modelo no está exenta de tensiones, lo que resulta consustancial a todo proceso de cambio, donde las resistencias de quienes se benefician del antiguo sistema están provistas de fuerte carga emocional mientras que los defensores del nuevo modelo aún no poseen la experiencia de estar inserto en él. De cualquier forma, la co-construcción es la única modalidad de aprendizaje e influencia coherente con los objetivos del agenciamiento descentralizado, ya que la imposición de un modelo estandarizado desde la autoridad central no solo presentará el consentimiento forzado de los funcionarios (tornándolo ineficiente) sino también será ineficaz e incoherente con las metas declaradas.

La co-construcción debe ser usada para generar una nueva cultura que impregne una nueva institucionalidad territorial del fomento productivo, la que debería ser delineada con un fuerte protagonismo de las autoridades y agentes de cada región, dado las múltiples particularidades que han sido esbozadas en este artículo.

Imponer por ley un determinado modelo estandarizado contradice los principios de la elección pública local (Marcel, 2010) sino que también, puede tener efectos muy diferenciados en las regiones de Chile, resultando probablemente un traje que a pocos les acomode en la tarea de articular actores institucionales y despertar las economías ocultas en los territorios.

En esta perspectiva, si bien la experiencia de co-construcción de las tres regiones piloto debe ser sistematizada, estudiada y difundida a las demás regiones, serán éstas últimas quienes deban emprender su propio proceso de construcción compartida para diseñar nuevos instrumentos de fomento productivo sino que además, una institucionalidad propia sobre la base de los principios del modelo genérico antes comentado.

5.7. BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2006): “Notas acerca del enfoque del Desarrollo económico territorial para el empleo”, en Vergara, Patricio y Albuquerque, Francisco (Coord.): *Desarrollo económico territorial Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*, SEBRAE / CORFO, DETE-ALC, Fortaleza, Brasil.
- Bachelet, Michelle (2013): “Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”, octubre de 2013. Documento disponible en el website <http://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2014/05/ProgramaMB.pdf>
- Banco Central de Chile (2016): “Producto interno bruto por región, volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2008 (millones de pesos encadenados)” en base de datos disponible en: <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>
- Bitrán, Eduardo (2015): “Planes pilotos en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos” Presentación en el Segundo Seminario Nacional “Traspaso de Competencias, Servicios y Programas a los Gobiernos Regionales”, Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado, Ex Congreso Nacional, Santiago de Chile, 18 de junio de 2015.
- Boisier, Sergio (2004): “E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistémica? ”, em Vergara (Coord.): *Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional*, EdiUECE, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Brasil, 2004.

- CAP-DDR (2014): “Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo”, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 7 de octubre de 2014.
- Chang, Ha-Joon (2006): “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 8, Nº 14, pp. 125-136, Primer semestre, Bogotá, Colombia.
- Chang, Ha-Joon y Evans, Peter (2007): “El papel de las instituciones en el cambio económico” en Evans, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, ILSA, Bogotá, Colombia.
- Clerc, Jacques (2013) “Impacto regional del cobre” en Meller, Patricio (2013): “La viga maestra y el sueldo de Chile. Mirando el futuro con los ojos del cobre”, Uqbar Editores, Santiago de Chile.
- Correa, Germán (2001): “Descentralizar el Estado desde la Región”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Crook, Charles (1998): “Ordenadores y aprendizaje colaborativo”, Ediciones Morata, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, España.
- De León, Omar (2006): “Estrategias de desarrollo territorial en América latina: entre la imitación y la innovación social”, en Vergara, Patricio y Alburquerque, Francisco (Coord.): *Desarrollo económico territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*, Red DETE-ALC, Fortaleza, Brasil.
- FEN (2016): “Primer Informe. Sostenibilidad de Chile y sus regiones, 2015”, Observatorio de Sostenibilidad, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Disponible en: http://unegocios.uchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/primer_informe_sostenibilidad_de_chile_y_sus_regiones_2015.pdf
- Forum de Barcelona (2004): “Agenda de Barcelona para el desarrollo”, documento redactado por un grupo de connotados economistas mundiales, Barcelona, España.
- Funcionarios CORFO Antofagasta (2016): “Avance piloto Antofagasta. Evaluación realizada por equipo funcionarios CORFO”, PowerPoint, Antofagasta, 22 de junio de 2016.
- Fundación Chile D+D (2015): “Mapa de actores del fomento productivo y matriz de riesgos y oportunidades en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos”, Informe Final, Consultoría a CORFO, Santiago de Chile, 2 de noviembre de 2015.

- Fundación Chile D+D (2016): “Factores críticos de éxito del proyecto piloto de descentralización en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos”, Informe Final, Consultoría a SERCOTEC, Santiago de Chile, 31 de marzo de 2016.
- Garofoli, Gioacchino, 1995: “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en Vázquez-Barquero y Garofoli (eds.) *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, España.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006): “What Are Institutions?” *Journal of Economic Issues*, Vol. XL, No. 1, March 2006.
- Lanzarotti, Claudia (2005): “Estrategia y método de trabajo en la experiencia de Chile Emprende”, Chile Emprende, Santiago de Chile.
- Marcel, Mario (2010): “Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena” en BID (2010): La alternativa local. Descentralización y Desarrollo económico, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, USA.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016a): “Situación de la pobreza en Chile”, CASEN 2015, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2016.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016b): “Estimación de porcentajes de población en situación de pobreza por ingresos y de población en situación de pobreza multidimensional por comuna (2015)”, CASEN 2015, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2016.
- Moguillansky, Graciela (2010): “Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público - privada para el desarrollo regional en Chile”, Colección Documentos de Proyectos, CEPAL / AECID, Santiago de Chile.
- North, Douglass C. (2007): “Para entender el proceso de cambio económico”, Grupo Editorial Norma/ Economía Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Original inglés de 2005 (*Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, USA).
- OCDE (2009): “Estudios territoriales de la OCDE. Chile”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, SUBDERE, Santiago de Chile.
- Pinto Santa Cruz, Aníbal (2008): “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, Revista de la CEPAL, 96, Santiago de Chile.

- Pritchett, Lant; Woolcock, Michael y Andrews, Matt (2010): “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”, Center for Global Development, Washington, DC., USA.
- Pritchett, Lan (2011): “A mitad de camino: cómo Chile puede lograr el salto final al desarrollo”, Conferencia en la inauguración del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales, el 11 de octubre de 2011.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia Ed. (2001): “Descentralización. Nudos críticos”, CIEPLAN-Asesorías para el desarrollo, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Simón (1838): “Sociedades americanas”, Biblioteca Ayacucho, edición de 1990 (original de 1838), Venezuela.
- Rodrik, Dani (2013): “La tiranía de la economía política “en *Project Syndicate*, disponible en web: www.project-syndicate.org. Datado el 08 de febrero de 2013.
- Sindicato SERCOTEC (2016): “Presentación”, Powerpoint, Sindicato de Trabajadores de SERCOTEC, Santiago, Abril de 2016.
- Storper, Michael (2005): “Society, community, and economic development”, en *Studies in Comparative International Development (SCID)* 39 (4): 30-57.
- SUBDERE (2012): “Más talentos para el desarrollo regional”, IDER, Universidad de La Frontera, disponible en: http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/libro_ufro.pdf
- SUBDERE (2016): “Minuta 08042016. Proyecto de Ley que profundiza la regionalización del país”. Boletín 7963-06, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, Antonio (2007): “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial” en *Investigaciones Regionales*, Nº 11, pp.183 a 210. Madrid, otoño de 2007.
- Vergara, Patricio (2015): “Instituciones del desarrollo económico y modelos mentales de las elites regionales en Chile”, Tesis de Doctorado presentada a la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. Mayo de 2015, Madrid, España.

6. LA NUEVA LEY DE PLANTAS MUNICIPALES: UN SIGNIFICATIVO AUNQUE INSUFICIENTE AVANCE PARA LAS MUNICIPALIDADES

Iván Borcoski González
Secretario Ejecutivo de la
Asociación Chilena de Municipalidades

6.1. INTRODUCCIÓN

En una reciente alocución en la ciudad de Talca¹ la presidenta Bachelet afirmaba: *“La descentralización es una forma de superar... la desigualdad, porque abre mayores accesos al poder y se participa en el desarrollo en forma directa en la economía, en la política y en lo social, llevando la política nacional a la escala local”*. Luego, explica los pilares de la agenda de descentralización y regionalización *“la reforma constitucional sobre elección de intendentes es más descentralización política”*, ya que fortalece la autonomía de los gobiernos regionales. Y agrega: *“El intendente electo ejercerá el rol de Ejecutivo del Gobierno Regional y presidirá el Consejo Regional, con lo cual no solo se profundiza la democracia, sino que además se otorga la oportunidad de crecimiento y desarrollo a la medida de las regiones y conforme a sus propias necesidades”*.

Para la Presidenta el segundo pilar de la descentralización es *“traspasar competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales”*. Esto incluye la creación de nuevas divisiones regionales: Fomento Productivo e Industrias, Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transporte al interior de los gobiernos regionales.

Un tercer pilar en la agenda descentralizadora es la ley de Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal (o Ley de Plantas), que busca fortalecer a las

1 Diario La Prensa de Talca, 8 de noviembre de 2016.

municipios. En lo fundamental establece que a partir del año 2018 serán los alcaldes y concejales quienes determinen las plantas municipales y se harán responsables de ellas.

El cuarto pilar de la descentralización corresponde a un sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y municipales con normas de responsabilidad fiscal. Sin embargo, con las actuales restricciones presupuestarias este componente de descentralización fiscal muy probablemente quede pendiente.

En este texto queremos referirnos someramente a los avances de la agenda descentralizadora que beneficia principalmente a los gobiernos regionales y, en medida menor, a las municipalidades a través de la denominada Ley de Plantas. Otros componentes de la agenda, como aquellos que refuerzan las finanzas regionales y locales, es decir la descentralización fiscal, probablemente no se lleven a cabo en lo inmediato.

6.1.1. Evolución de la Descentralización y Demandas de la AChM

Es conveniente recordar los avances efectuados desde la situación de 1989 cuando el conjunto de las municipalidades chilenas ejecutaba apenas el 9.1% del gasto gubernamental total y los ediles eran designados por el poder central. Terminada la dictadura se inicia la democratización del país y la descentralización del Estado pasa a ser una demanda municipal permanente, desde la recuperación de la democracia territorial en las elecciones locales de 1992. Un año después se crea la Asociación Chilena de Municipalidades, AChM, en Viña del Mar donde realiza su primer Congreso Nacional. Desde entonces la AChM no ha cesado de proponer al gobierno central y al parlamento políticas descentralizadoras efectivas que permitan a las municipalidades actuar como reales gobiernos locales y no como administraciones comunales, como señalan las leyes aún vigentes.

Bajo el concepto de *“Reforma Municipal”* la AChM propone y actualiza regularmente sus propuestas de descentralización. En 1995 realiza su 2º. Congreso Nacional al cual se presenta el documento pionero *“Propuestas para un Nuevo Municipio”*. Luego de un proceso nacional de consultas, en noviembre del 2002 se lleva a cabo el Congreso Extraordinario Programático de El Quisco, aprobándose más de 57 propuestas prioritarias contenidas en el texto *“Hacia un Nuevo Municipio”*. Temas principales son el carácter de gobierno local de las municipalidades, la defensa de la autonomía local, las políticas para mejorar las condiciones del personal municipal y la necesidad de duplicar los recursos financieros municipales.

El año 2005 los candidatos presidenciales de ese entonces y la AChM firman un acuerdo descentralizador de 9 puntos cuyo primer compromiso señala: *“Impulsar la Reforma Municipal para el Desarrollo Local y hacer del municipio un auténtico gobierno local promotor del desarrollo comunal con una política de financiamiento estructural de largo plazo para reducir*

las inequidades territoriales, generar empleos y superar la pobreza...”. El tercer compromiso de los candidatos presidenciales establece: “Incrementar los recursos municipales...de modo que los gobiernos locales realicen el 30% del gasto gubernamental total...”²

6.1.2. Logros y *Deficits* de la Descentralización

Desde la década de los noventa la AChM impulsa la descentralización, que muestra avances, reforzando el rol de los municipios en el desarrollo. Algunos de sus principales logros son:

- *Descentralización política*, mediante la elección democrática de todos los alcaldes y concejales municipales y apertura de canales de participación e involucramiento ciudadano en la gestión local, con modalidades que van desde los pavimentos y plazas participativas hasta la determinación de parte del presupuesto municipal con la comunidad o la conformación de alianzas con los actores territoriales para aplicar estrategias de desarrollo comunal.
- *Descentralización administrativa*, con aumento tanto de las competencias municipales como de los programas y proyectos realizados en conjunto con las entidades del gobierno central. También aumentan las tareas municipales por las crecientes necesidades y demandas de las comunidades territoriales.
- *Descentralización fiscal*, con incremento importante del gasto municipal, que sube desde el 9.1% del gasto gubernamental total en 1989 hasta el 14% del mismo agregado el 2007, manteniéndose en esos niveles hasta ahora. No obstante, el gasto municipal en Chile se sitúa bajo el promedio latinoamericano y muy por debajo de países como Brasil o Colombia, que han llevado a cabo los procesos de descentralización más efectivos.
- *Mayor gobernanza o buen gobierno local*, mediante nuevas normativas, procedimientos e indicadores, pero principalmente por la práctica creciente de muchas autoridades locales de trabajar con la ciudadanía y los actores territoriales para compensar los recursos municipales insuficientes. Esto mediante una gestión colaborativa para aunar voluntades, generar nuevos proyectos y adicionar recursos de otros actores institucionales, privados y sociales.
- *Aumento de los niveles y estándares de desarrollo local*, por incremento de la cobertura del equipamiento y servicios locales –como lo muestran los indicadores del PNUD- y

2 “Los candidatos presidenciales se comprometen con la AChM representante de los municipios y la comunidad”. El 28 de noviembre de 2005 firman los candidatos Michelle Bachelet, Tomás Hirsch, Joaquín Lavín, Sebastián Piñera y el alcalde Claudio Arriagada por la Asociación Chilena de Municipalidades.

reducción de la población en situación de pobreza, que hoy día afecta a menos del 15% del total.

No obstante los resultados positivos de las primeras etapas de la descentralización, el gobierno central continúa hasta ahora manejando el 86% de los recursos gubernamentales totales y, si bien ha habido progresos materiales y sociales importantes, la ciudadanía ahora demanda mejoras en la calidad de los servicios, mayor efectividad del accionar del sector público, más información y transparencia. Además, son indispensables espacios más amplios de participación para canalizar las iniciativas y aportes ciudadanos, tras políticas efectivas de desarrollo territorial.

Empero, los medios financieros municipales resultan muy insuficientes ante la magnitud de las necesidades de las comunidades locales, como lo prueban las elevados recursos presupuestarios que las municipalidades deben transferir a la salud primaria, a la educación municipalizada y a otras tareas locales determinadas por los programas centrales con bajo financiamiento. Del mismo modo, los recursos humanos municipales continúan siendo insuficientes y las plantas municipales, en la mayor parte de las municipalidades, no logran ser cubiertas por los exiguos presupuestos municipales.

Por la cantidad de servicios que ahora prestan, las municipalidades chilenas emplean a la mayor parte del personal público, excluidas las fuerzas armadas y de seguridad. En el año 2004 trabajaban en las diferentes funciones municipales 185.654 personas, es decir el 54.3% del personal civil del Estado³. De este total, 126.769 (68%) lo hacían en la educación municipalizada, 25.631 (14%) en la salud primaria administrada por los municipios y 33.254 (18%) en la administración municipal propiamente tal. En la actualidad, el personal de la administración municipal central está conformado por 88.629 trabajadores de los cuales 26.742 (30%) son de planta, 12.186 (14%) están a contrata y 49.701 (54%) son personal a honorarios. Menos del 30% del total del personal son profesionales o técnicos⁴.

Los datos anteriores muestran la precariedad del empleo municipal, la diversidad de sistemas de contratación existentes y la baja calificación del personal de la administración municipal central. Algunos de estos componentes son los que buscan ser corregidos por la denominada Ley de Plantas.

3 Estadísticas de las Finanzas Públicas, DIPRES, 2005.

4 El Mercurio, 1 de noviembre 2016. Cuerpo C, página 8.

6.2. ANTECEDENTES

Aunque resulte asombroso para un observador externo, las actuales plantas municipales fueron fijadas en virtud de la ley Nº 19.280, de 7 de diciembre de 1993. Desde entonces, no solo ha cambiado radicalmente el tipo de necesidades que las municipalidades deben satisfacer, sino que sucesivas leyes han radicado en ellas numerosas y crecientes tareas, lo que ha resultado en que las actuales plantas sean absolutamente insuficientes e inadecuadas para el cumplimiento de las funciones que la constitución y las leyes les confieren.

La constatación de la necesidad de flexibilizar el diseño de las plantas municipales no es reciente. En efecto, hace casi 20 años, el día 17 de noviembre de 1997, entra en vigencia una reforma constitucional que tiene por objeto *“profundizar el proceso de descentralización territorial del país”*. La dictación de esta norma –Ley Nº 19.526–, daba cuenta de la necesidad de hacer más eficiente y participativa la gestión de los intereses públicos que inciden en la vida cotidiana de los chilenos, para lo cual se requería, a su vez, que las municipalidades contaran con las capacidades técnicas necesarias para asumir y ejercer con eficacia las nuevas responsabilidades asignadas.

Ahora bien, alcanzar dichos objetivos requería dotar a las municipalidades de los instrumentos orgánicos y funcionales que les permitieran enfrentar adecuadamente la asignación de recursos más voluminosos y, además, responder oportuna y ágilmente a los requerimientos de una población cuyas demandas por mejoría en su nivel y calidad de vida son cada vez más extendidas.

La referida reforma constitucional recoge el amplio consenso que se gestó en el país en torno a la necesidad de introducir reformas en el marco institucional municipal y dota a las municipalidades de la necesaria flexibilidad orgánica y funcional para que optimicen sus recursos humanos.

A través de la reforma del artículo 110 de la Constitución Política de la República, actual artículo 121, se entregó a los municipios la facultad de **crear los órganos o unidades que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como, crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones**. El ejercicio de dichas atribuciones se enmarcaría en la respectiva ley orgánica constitucional. Desde aquella fecha se presentan diversos proyectos de ley para regular la referida norma; no obstante, los municipios deben esperar casi dos décadas para ver materializada la ley que permita ejercer dicha atribución constitucional.

6.3. EL PROYECTO DE LEY

El 19 de mayo de 2015 el gobierno nacional ingresa al Senado un proyecto de ley que tiene por objeto “*modificar disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entregar nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*”. En lo sustantivo, la iniciativa busca impulsar el proceso de descentralización del país, a partir del fortalecimiento de las municipalidades. El mensaje con que el ejecutivo envió el proyecto al Senado, daba cuenta que el Gobierno de Chile estaba consciente de las siguientes realidades:

Una de las mayores desigualdades existentes en el país, es la de carácter territorial. No solo son muchas las decisiones sobre aspectos relevantes del desarrollo de los territorios que se toman en Santiago, sino que también son demasiado diversas las oportunidades de las personas según el lugar donde nacen, trabajan, estudian o residen.

- Las municipalidades son una pieza clave para combatir este problema y existe un número creciente de funciones y responsabilidades que se han ido radicando en ellas.
- Empero, esto no ha ido acompañado de un adecuado fortalecimiento en el ámbito de la gestión efectiva de sus recursos humanos.
- La relación entre número de funcionarios y la cantidad de población a atender, es de las más bajas de la OCDE e incluso de América Latina. Además, el nivel de profesionalización promedio es de 1 profesional por cada 4 funcionarios municipales.
- El desafío no es tan solo aumentar el número de funcionarios o sus remuneraciones, sino proponer un nuevo diseño del municipio en cuanto a la gestión de sus recursos humanos.

En consideración al diagnóstico, el gobierno realiza un proceso de diálogo con alcaldes y funcionarios. Fruto de ello, el 14 de noviembre de 2014, se firma un **Protocolo para la Modernización del Sistema Municipal Chileno** entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Asociación Chilena de Municipalidades y representantes de los funcionarios municipales. Dicho acuerdo identifica 4 ejes de modernización: a) Responsabilidad fiscal, b) Recursos y competencias, c) Fortalecimiento de los recursos humanos y d) Participación comunal.

Un primer producto de dicho Protocolo lo constituye la iniciativa legal que se traduce en la Nueva Ley de Plantas Municipales, N°20.922, publicada en el diario oficial el día 25 de mayo de 2016.

6.4. SÍNTESIS DE LAS MODIFICACIONES

6.4.1. Profesionalización

El nivel de profesionalización promedio de las municipalidades del país es baja, siendo de tan solo 1 profesional por 4 funcionarios municipales. Por ello se establece que el 75% de los nuevos cargos que se creen en los municipios mediante las nuevas plantas municipales deben ser para profesionales y técnicos. En concordancia con lo anterior, se establece una asignación profesional para los profesionales de municipalidades que se desempeñen en las plantas de directivos, profesionales y jefaturas, quienes percibirán una asignación similar a la de sus pares de nivel central. El monto de la asignación profesional ascenderá a un 34% durante el año 2016 y a un 100% de ella a contar del 1 de enero del año 2017.

6.4.2. Creación de una asignación especial de directivo-jefaturas

Aunque el mensaje presidencial no la contemplaba, esta se incorpora en las fases finales de la discusión en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado. Se concede al personal de planta y contrata, regido por la ley N° 18.883, de las plantas jefaturas, profesionales y directivos, una asignación especial de directivo-jefatura. Como requisitos se establece no tener derecho a asignación profesional y el funcionario debe encontrarse en funciones en las mencionadas plantas al 1 de enero de 2015. Su monto es la mitad de la asignación profesional y se establece a petición de los gremios para otorgar un beneficio a los funcionarios que, careciendo de título profesional, se desempeñaban en las respectivas plantas. El monto de la asignación directivo-jefaturas ascenderá a un 34% durante el año 2016 y a un 100% de ella a contar del 1 de enero del año 2017.

6.4.3. Modificaciones al límite de gasto en personal

La relación existente entre el número de funcionarios municipales y la cantidad de población a atender, presenta una de las menores tasas a nivel OCDE e incluso de América Latina, por ello se amplía el límite máximo del gasto en personal desde un 35% hasta un 42% de los respectivos ingresos propios municipales. Para efectos de tener certeza sobre qué comprende el concepto de “*gasto en personal*” la ley proporciona una definición precisa y amplia de ello. Del mismo modo, la iniciativa legal precisa, para estos efectos, el concepto de “*ingresos propios*”. De igual forma, se aumenta el límite máximo de gasto en personal a contrata desde un 20% hasta el 40% del gasto en personal de planta.

Se deroga el artículo 1º de la ley 18.294, la gran limitante para que los municipios puedan contar con personal suficiente, al determinar que la dotación máxima de personal de las municipalidades, no podrá exceder de la relación de dos funcionarios por cada mil habitantes de la comuna respectiva. Este es un avance significativo.

No obstante, las reformas en este aspecto son insuficientes, ya que, por el exiguu límite de gasto en personal, los municipios seguirán estando forzados a externalizar a privados servicios tales como la recolección de basura y mantención de áreas verdes, gastando el triple de lo que gastarían si pudieran realizar directamente dichas tareas. Se debe considerar que esos contratos son de los más onerosos para los municipalidades.

6.4.4. Bono post laboral de la ley N° 20.305

Es un bono mensual que mejora las condiciones de retiro de los trabajadores del sector público que tienen bajas tasas de reemplazo en sus pensiones. El bono se entrega por toda la vida y no es imponible, ni constituye indemnización o renta. Se paga con la pensión y su monto asciende actualmente a los \$ 65.719 mensuales. La ley viene a reparar una gran injusticia, ya que muchos funcionarios municipales que se acogieron a retiro, en virtud de la ley N° 20.649, no recibieron el bono post laboral por no haber cumplido con los plazos para solicitarlo. Se dispone, para ello, el derecho de acceder al beneficio en la medida que cumplan los demás requisitos.

6.4.5. Mejoras de grados

Como forma de reconocer la labor realizada por el personal municipal, se establecen mejoras de grado para algunos funcionarios. En efecto, el personal de las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares será encasillado en el grado inmediatamente superior al que sirve en calidad de titular. El beneficio alcanzará al personal que se haya encontrado en las citadas plantas entre los grados 10º al 20º, ambos inclusive. Dicho encasillamiento opera por el solo ministerio de la ley a contar 1 de enero de 2016, correspondiendo a la respectiva municipalidad dictar el acto administrativo que reconozca y formalice aquello. El personal con grados entre el 15º y 20º, tendrá derecho a acceder a un aumento adicional de grado a contar del 1 de enero del año 2017. Para estos efectos, el personal debía estar en funciones al 1 de enero de 2015.

Un requisito común para acceder a los beneficios descritos anteriormente, es que el respectivo funcionario deberá haberse desempeñado al menos durante 5 años, continuos o discontinuos con anterioridad al 1 de enero de 2015, en la misma municipalidad. Para ello podrá considerarse el tiempo servicio en la planta o a contrata. Asimismo, la ley efectúa un reconocimiento al personal a contrata. Por ello, se faculta a los alcaldes a modificar los actos administrativos

que dispusieron las contrataciones del personal a contrata asimilado a los grados 10º al 20º de las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares. Lo anterior, con el objeto de disponer aumentos de grados en los mismos términos establecidos para el personal de planta. Se requerirá para ello de una antigüedad mínima de 5 años en la misma municipalidad, continuos o discontinuos, contados hacia atrás desde el 1 de enero de 2015. Las modificaciones de grado referidas no constituyen ascensos, conservando los funcionarios sus respectivos bienes.

6.4.6. Actualización de posiciones relativas en las plantas

Asociado al incremento de grados de los técnicos, administrativos y auxiliares, la ley modifica las posiciones relativas solo en dichos estamentos, en lo referido específicamente a la posición relativa del grado tope de cada estamento, pasando éste a ser el inmediatamente superior.

6.4.7. Bono especial

Se establece un bono especial, pagadero por una sola vez para quienes reciban asignación profesional o la asignación directivo-jefatura, que ascenderá a cuatro veces el monto que le corresponda por ese concepto en el mes de enero de 2016.

Respecto de los funcionarios municipales titulares de un cargo de las plantas de técnicos, administrativos o auxiliares a quienes se aplique que vean incrementados sus grados, según vimos, el bono ascenderá a cuatro veces la diferencia que resulte entre el total de haberes brutos que le corresponda en el mes de enero del año 2016 y el total de haberes brutos del mes anterior, sin considerar la asignación de mejoramiento de la gestión municipal establecida en la ley N° 19.803, la bonificación contemplada en el artículo 3° de la ley N° 20.198, la bonificación anual del artículo 44 de la ley N° 20.883, las horas extraordinarias, ni ninguno de los beneficios concedidos por una sola vez, contemplados en la ley N° 20.883. También tendrán derecho a dicho bono, los funcionarios a contrata que se encuentren en las mismas condiciones de los funcionarios de planta antes señalados y que vean incrementados sus grados.

6.4.8. Política de recursos humanos

Se establece un nuevo instrumento de planificación en los municipios, incorporando a la política de recursos humanos como un instrumento relevante en la gestión municipal. Además, hay nuevas obligaciones de información y rendición de cuentas en estas materias. Asimismo, el incumplimiento de su elaboración constituye notable abandono de deberes de los alcaldes, con la consecuencia de su remoción.

6.4.9. Obligación de las municipalidades de remitir información a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Las municipalidades son órganos autónomos, por lo que, el Ejecutivo central no ejerce ninguna competencia fiscalizadora respecto de ellas. Sin embargo, la determinación de políticas públicas y la elaboración de normas legales y reglamentarias aplicables a las municipalidades es competencia de los órganos del nivel central. Con ese único objeto, se obliga a las municipalidades a remitir, a lo menos anualmente, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior los antecedentes relacionados con personal y recursos humanos. De igual forma, cada vez que una municipalidad modifique su planta de funcionarios debe informar de ello a la Subsecretaría.

6.4.10. Nuevas obligaciones para la Dirección de Administración y Finanzas

Se establecen nuevas obligaciones para las direcciones de Administración y Finanzas, relativas a entregar mayor información al Concejo Municipal. En este ámbito, destacan tres disposiciones que fuerzan a los municipios a tener actualizados los escalafones de mérito del personal municipal.

6.4.11. Facultad de creación de unidades municipales

En una norma fundamental para la autonomía de los municipios, que permite ajustar la organización interna a la realidad específica de la comuna, se faculta a las municipalidades para crear nuevas unidades municipales. La norma no estaba contemplada en el proyecto y fue incorporada en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado.

6.4.12. Nuevas causales de notable abandono de deberes y rechazo de una tercera

En la ley se establecen dos nuevas causales de notable abandono de deberes de los alcaldes, con la consiguiente remoción del cargo. Una, la mencionamos a propósito de la elaboración de la Política de Recursos Humanos, y la otra, en caso que la fijación de la nueva planta haya considerado una proyección inadecuada de ingresos y gastos para una municipalidad

determinada constituye negligencia inexcusable, alcanzando a los concejales que la hubieran aprobado en dichas condiciones⁵.

6.4.13. Normas sobre financiamiento de la reforma y aumento del aporte fiscal permanente al Fondo Común Municipal

En atención a los mayores gastos en los que deberán incurrir las municipalidades como consecuencia de algunas de las normas de la ley, el Fisco efectuará un aporte especial y excepcional durante sus primeros años de implementación. Así, para el año durante el año 2016 de M\$ 32.000.000 y en el año 2017 de M\$ 36.000.000.

Con los referidos recursos solo se financia parte de los mayores costos que impliquen los pagos de nuevas asignaciones, incrementos de grados y bonos especiales considerados en la ley. Con el fin de incorporar permanentemente a los municipios los M\$36.000.000, que se aportaran para el año 2017, se incrementará el aporte fiscal al fondo común municipal a partir del año 2018. Con ello, dicho aporte pasará de 218.000 unidades tributarias mensuales a 1.052.000, con lo que casi se quintuplica el aporte que el Fisco efectúa anualmente y de forma permanente a las municipalidades.

6.4.14. Fijación y modificación de plantas

La ley permite el aumento de las plantas municipales de la actual dotación, con especial focalización en cargos de profesionales y técnicos, siendo las propias municipalidades las que determinen sus plantas de personal. Faculta a las municipalidades para que cada ocho años -a propuesta de los alcaldes y con acuerdo de dos tercios de los integrantes en ejercicio del concejo y dentro de sus disponibilidades presupuestarias- fijen o modifiquen su respectiva planta.

5 El proyecto y una indicación del Ejecutivo, establecían una tercera causal, que operaba cuando el alcalde no revise y realice ajustes, en virtud de los informes trimestrales, elaborados por la unidad de control, referidos a estados de avance del ejercicio programático presupuestario, estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales, aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal, entre otras materias. La misma figura se configuraba en caso de desatenderse la representación que la citada unidad de control, efectúe por los déficits que advierta en el presupuesto municipal así como pasivos contingentes. Esta tercera causal, es rechazada en forma unánime por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, en atención a que los déficits en los municipios son estructurales y tienen su fuente en las tareas y funciones que históricamente se le ha asignado, sin los recursos correspondientes, y en el enorme gasto que hacen para suplir la insuficiencia de los recursos que el estado aporta para educación y salud. Incluso, se sostuvo por el presidente de la Comisión, que con esa norma solo cuatro alcaldes quedarían en sus cargos.

Asimismo, se contempla la creación de un comité bipartito, integrado paritariamente por representantes del alcalde y de las asociaciones de funcionarios municipales, que participará en el proceso de elaboración de la propuesta de planta, con carácter consultivo. En normas transitorias se propone que la primera vez que se ejercerá la citada facultad será en el año 2018. De igual forma, la propuesta de planta de los alcaldes deberá calcular la disponibilidad presupuestaria y su proyección, lo cual es relevante considerando que la planta debe tener una vigencia de ocho años, teniéndose en cuenta los ingresos propios de la municipalidad y el gasto en personal del trienio inmediatamente anterior al año en el cual se determina la planta.

Un requisito esencial para poder fijar plantas es tener el escalafón de mérito vigente, el que permitirá elaborar la propuesta considerando la situación y derechos del personal existente en la municipalidad. La ley establece normas de encasillamiento de personal que se requiere en aquellos casos en los cuales se efectúen modificaciones a las plantas. Asimismo, se reconoce la trayectoria de funcionarios públicos dotados de la experiencia y experticia necesarias para ingresar a las plantas municipales, sin requerirse concurso público previo, para ello se considera la posibilidad de encasillar en las plantas a personal a contrata que tenga una antigüedad de cinco años. Para salvaguardar la legalidad, el reglamento municipal que disponga la planta será sometido al trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República y entrará en vigencia el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

6.5. CONCLUSIONES: UN AVANCE SIGNIFICATIVO, PERO INSUFICIENTE

Sin duda la nueva Ley de Plantas constituye un avance importante, aunque insuficiente, para avanzar en la agenda de descentralización del Estado en beneficio de los gobiernos locales y de las comunidades a las cuales sirven. No obstante, es necesario recordar que las escasas tareas que realizaban los municipios hace 30 o 40 años han sido complementadas por más de una centena de servicios y funciones, la mayoría de las veces, sin el financiamiento y apoyo correspondientes.

La AChM demandó durante muchos años una nueva Ley de Plantas para que los funcionarios municipales no sean más los “*parientes pobres*” del Estado chileno y se pueda mejorar la gestión pública territorial. No obstante, esta Ley gestionada durante el actual gobierno, si bien se encuentra en proceso de implementación, requiere de otras reformas en los ámbitos de la descentralización política, fiscal y el refuerzo de la gobernanza territorial.

Recordemos que es en el territorio comunal donde se construyen los procesos de desarrollo, con participación de los actores públicos, privados y ciudadanos. Las municipalidades liderando a sus comunidades pueden construir soluciones adaptadas a problemas locales concretos,

como el acceso a los servicios básicos, mejores condiciones de conectividad y transporte, mayor cobertura y mejor atención en salud municipal y muchos otros aspectos, que mejoren la vida cotidiana de los vecinos y vecinas de barrios y localidades.

Para el municipalismo chileno la descentralización es una tarea ineludible y un objetivo permanente. En un país descentralizado se generan más fácilmente los procesos virtuosos del desarrollo local y las municipalidades pueden actuar como agentes de progreso y no como simples prestadores de servicios.

Las municipalidades chilenas poseen estabilidad administrativa y ejecutan adecuadamente la mayor parte de las competencias que les asignan las leyes. Incluso, pese a sus medios limitados, las administraciones locales aportan recursos propios a la educación pública básica y media y a la salud pública primaria municipal, complementando los aportes muy insuficientes del gobierno central. Contrariamente a lo que ocurre en otros países, los cambios de autoridades locales por efecto de las elecciones no alteran la gestión municipal, dada la estable institucionalidad existente, la inamovilidad del personal municipal de planta y la actitud ciudadana no habituada a cambios abruptos en la prestación de los servicios públicos locales. En suma, las municipalidades cuentan con la solidez institucional suficiente para ser sujetos de nuevas medidas descentralizadoras para transformarse en efectivos gobiernos locales capaces de prestar servicios de calidad y liderar el desarrollo de sus comunas y territorios.

Si bien tanto las municipalidades como sus asociaciones municipales muestran notables fortalezas institucionales, enfrentan limitaciones y déficits severos, siendo la principal la insuficiencia de sus recursos humanos y financieros y, muy ligado a lo anterior, la falta de autonomía política efectiva para tomar decisiones de desarrollo en conjunto con los actores locales y ciudadanos. En este sentido, el asociativismo municipal es una expresión notable del trabajo conjunto y solidario de los municipios y comunidades que convergen para realizar más efectivamente una determinada función o tarea.

En sus programas de reforma municipal la AChM siempre ha planteado la necesidad de hacer de las actuales administraciones locales efectivos gobiernos locales, dotados de autonomía y recursos suficientes para concertar acuerdos de desarrollo con los actores territoriales y ciudadanos. Tiene claro que solo de ese modo pueden cumplir con la doble tarea de prestar servicios a la comunidad e impulsar el desarrollo territorial. Empero, en los debates nacionales sobre la descentralización se da, a menudo, un diálogo de sordos. Mientras las municipalidades demandan más descentralización política, los gobiernos centrales responden con medidas desconcentradoras, es decir, con simple descentralización administrativa.

Sin perjuicio de que muchas competencias municipales son compartidas con el gobierno central y suponen mejorar las modalidades administrativas –como en la salud y educación - en

otras áreas que dicen relación con el impulso de estrategias y planes de desarrollo territorial contruidos de modo participativo, se requiere de más descentralización política y fiscal. Para aliarse y colaborar efectivamente con los actores privados y de la sociedad civil en torno a estrategias de desarrollo territorial hacen falta más flexibilidad, disposición de recursos propios, capacidades de diálogo y colaboración con las fuerzas vivas de cada territorio. Es decir, son necesarios grados mayores de descentralización política con autonomía municipal y la indispensable descentralización fiscal.

6.6. BIBLIOGRAFÍA

- AChM: *“Propuestas para un Nuevo Municipio”*. Boletín Informativo No 16, noviembre de Santiago, 1994.
- AChM, GTZ: *“Hacia un Nuevo Municipio”*. Conclusiones Congreso Extraordinario AChM de El Quisco, noviembre de 2002.
- AChM. *“Los Candidatos Presidenciales se Comprometen con la AChM”*. Afiche. Santiago, 28 de noviembre de 2005.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional: *“Propuestas de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial”*. Santiago, 2014.
- Diario de la Región del Maule. *“Presidenta Bachelet expone sobre Descentralización”*. 8 de noviembre 2016. Talca. <http://www.diariolaprensa.cl/principal/presidenta-bachelet-expuso-acerca-de-descentralizacion-ante-medios-regionales/>
- CGLU (varios autores) Informe Mundial: *“Descentralización y Democracia Local en el Mundo”*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, Barcelona, España. 2008.
- Daughters, Robert y Harper, Leslie: *“Fiscal and Political Decentralization Reforms”*. En *“The State of State Reform in Latin America”* BID y Stanford University Press, , Washington, 2007.

- Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones: *“Agenda Municipal Latinoamericana”*. FLACMA, Quito, 2002.
- Nickson, Andrew: *“Local Government in Latin America”*. LYENNE RIENNER PUBLISHERS, Londres, 1996.
- Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018: *“Descentralización”*, páginas 114 a 117 del Programa. Santiago, 2014.
- Quintero, Rafael: *“Asociativismo Municipal en América Latina: Gobiernos Locales y Sociedad Civil”*. FLACMA-DIFD-GTZ. Quito, 2006.
- Melín, Beatriz: *“Balance de las Políticas de Descentralización en América Latina”*. Direction Générale de Cooperation Internationale, Ministerio de Asuntos Exteriores. Francia, 2005.
- Rosales, Mario: *“Descentralización Política y Finanzas Municipales en América Latina”*, Síntesis Informes mundiales GOLD (Gobiernos Locales y Desarrollo) de FLACMA y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU. Universidad Bolivariana-FLACMA, Santiago, 2012.
- SUBDERE, AchM, ASEMUCH: *“Protocolo de Acuerdo para la Modernización del Sistema Municipal”*. 14 de noviembre de 2014. Santiago.
- SUBDERE: *“Modernización Municipal”*. Folleto. 2014, Santiago.

PARTE III.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

LA DIMENSIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO IGNORADA EN CHILE

Uno de los elementos matrices de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización fue la descentralización fiscal y económica, de manera de posibilitar una mejor eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la entrega de resultados, ya que recursos ejecutados desde niveles locales y territoriales disminuyen la burocracia de intermediación¹. Sobre este tema, el compromiso de la presidenta Bachelet fue enviar un proyecto de ley de “Reforma al sistema de financiamiento de los gobiernos regionales”, pero lamentablemente, a la fecha en que se escriben estas líneas (fines de octubre de 2016) el Gobierno no ha enviado aún este proyecto al Congreso, lo cual se supone debió ocurrir en el primer semestre de 2016 tal como lo consigna el sitio web de la SUBDERE en su sección de “Descentralización”².

Como respuesta propositiva a la inexistencia del prometido proyecto de ley de descentralización fiscal-económica, es que la **Fundación Chile Descentralizado** organizó dos seminarios en el primer semestre de 2016 donde participaron expertos en el tema y presentaron sus trabajos aportando a la discusión en esta materia. En el primer seminario del 9 de mayo expuso Ismael Toloza, doctor en Economía Regional (IDER-U. Frontera), quien analizó los elementos fundantes, proyecciones y urgencias del proyecto de “Financiamiento Regional-Municipal con Responsabilidad Fiscal”. En el segundo seminario del 14 de julio expusieron los economistas Mario Marcel (recientemente electo Presidente del Banco Central), cuya ponencia se centró en la

1 Informe Comisión Asesora Presidencial, P.57.

2 Véase la página <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/cuartopilar/> (Consultada el 25-10-16 a las 18:49)

importancia de la dimensión territorial en el desarrollo económico, y Emilio Pineda (experto en descentralización fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo), quien expuso sobre las claves que debiese tener una descentralización fiscal-económica exitosa. Todos estos trabajos se encuentran a continuación en este capítulo.

1. ECONOMÍA Y TERRITORIO: ¿EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO TERRITORIAL, CRECIMIENTO E INCLUSIÓN?

Mario Marcel Cullell
Economista
Consejero del Banco Central de Chile

Tradicionalmente la discusión sobre descentralización en Chile se ha desarrollado en dos dimensiones. En primer lugar, una dimensión *fiscalista*, que concibe la descentralización como un mecanismo de asignación de recursos públicos al nivel territorial. Esta se complementa con una dimensión *compensatoria*, que entiende dicha distribución como un contrapeso a la Región Metropolitana en favor del resto de las regiones del país.

No obstante, el lugar de la descentralización en el pensamiento y análisis económico se extiende mucho más allá. La dimensión territorial es, de hecho, un elemento central de las modernas teorías sobre el desarrollo, dando origen a una extensa literatura sobre la relación entre urbanización, aglomeración territorial y crecimiento. Esta literatura ha motivado un abundante análisis empírico así como orientaciones para las estrategias de desarrollo de países emergentes. La dimensión territorial adquiere especial relevancia cuando se discute sobre cómo elevar el potencial de crecimiento en estos países.

Para abordar la discusión sobre el desarrollo territorial, la descentralización y el crecimiento en Chile, esta nota parte con algunas precisiones conceptuales en torno a la descentralización, seguidas de una discusión sobre geografía económica, desarrollo territorial y crecimiento. Este marco conceptual se utiliza luego para revisar algunos datos ilustrativos de la actual situación de Chile, concluyendo con una discusión sobre los desafíos para las políticas públicas en esta materia en el país.

1.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESCENTRALIZACIÓN?

Desde un punto de vista conceptual, es importante clarificar qué es lo que entendemos como descentralización. Esto es importante pues en la discusión sobre la materia se expresan distintas visiones sobre el tema, no necesariamente consistentes entre sí. Esta diversidad de visiones se amplía cuando se incorporan conceptos que provienen del debate internacional y académico sobre el tema. Para esto identificamos al menos seis conceptos distintos sobre la materia.

El proceso de regionalización implementado en Chile en la segunda mitad de la década del 70, estuvo asociado a cambios en la *división político-administrativa* del país. Aunque esta última no define por sí misma lo que ocurre en cada región, el tema de la división territorial no ha desaparecido de la agenda pública, como se refleja en las reivindicaciones regionales que han conducido a la creación de dos nuevas regiones en los últimos años. Por ello no debe desconocerse el peso de la dimensión político-administrativa en la discusión pública y/o en las respuestas que articulan las autoridades para responder a las demandas locales.

De manera similar, la *desconcentración administrativa* aparece muchas veces mezclada con temas de descentralización. Aunque la desconcentración es sólo una delegación de funciones a unidades de menor jerarquía institucional sin cambios en la distribución de responsabilidades, parte importante de la agenda territorial en Chile aparece marcada por el rol de unidades desconcentradas de los ministerios (SEREMI) y de los servicios públicos (direcciones regionales), así como por los mecanismos que se han creado para fomentar el diálogo entre los servicios públicos instalados en una región y los gobiernos regionales. De hecho, el ejercicio mismo de las facultades otorgadas a los gobiernos regionales depende, en muchos casos, de la cooperación de las unidades desconcentradas de servicios públicos.

El *federalismo fiscal*, por su parte, se refiere a la distribución de recursos fiscales y autoridad de gasto entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. En esta materia es importante el grado de autonomía con que cuentan estos últimos tanto para recaudar como para gastar, el que va desde la regulación y recaudación de ciertos tipos de impuestos con autonomía para su aplicación, hasta la simple ejecución de programas financiados con transferencias condicionadas del gobierno central.

La *compensación territorial*, se refiere al uso de algunos o varios de los mecanismos anteriores para reducir las distancias económicas sociales entre las regiones. En el caso de Chile, la compensación territorial estuvo en el origen de la agenda de regionalización, expresada en la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, pero se manifiesta hasta el día de hoy en múltiples reivindicaciones del resto de las regiones respecto de la Región Metropolitana.

Finalmente, la *descentralización política* alude al grado de autonomía de las autoridades locales, sus competencias y sus mecanismos de designación. En principio, existe descentralización

política cuando las autoridades locales y regionales tienen competencias regulatorias y normativas que pueden ejercer con autonomía del gobierno central.

Los seis elementos anteriores pueden definirse independientemente e interactuar de muchas formas distintas. Así por ejemplo, la intensidad de la descentralización política depende del ámbito de las facultades que los gobiernos subnacionales pueden ejercer con autonomía (incluyendo el fiscal), de los recursos de que disponen y de la necesidad de coordinación con órganos desconcentrados del gobierno central. Del mismo modo, los recursos públicos pueden distribuirse desde el nivel central con un objetivo compensatorio, pero los gobiernos subnacionales, aun cuando cuenten con autoridades elegidas por la ciudadanía, pueden estar limitados respecto de dónde y cómo aplicarlos.

En buena medida esta variedad de combinaciones se explica por diferencias en los objetivos que se persiguen en cada caso. En la medida que estos objetivos sean contradictorios, mayor es la probabilidad de incoherencias en el proceso de descentralización. Esto llama la atención sobre la necesidad de un marco conceptual que permita orientar las decisiones en cada una de las seis dimensiones comentadas más arriba.

1.2. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

El desarrollo tiene una dimensión territorial evidente. La producción se genera en territorios específicos; el bienestar está ligado a condiciones de vida de las personas en su entorno territorial; muchas políticas públicas se ejecutan en lugares concretos, como las escuelas, los hospitales, las zonas urbanas, los barrios. Mientras las teorías del desarrollo tradicionalmente recogieron esta dimensión territorial a escala nacional, en las últimas dos décadas este análisis se ha ampliado a territorios dentro de un mismo país.

La dimensión territorial del desarrollo puede asociarse, en primer lugar, al reconocimiento de que gran parte de la actividad económica ocurre en espacios geográficos específicos. Muchas veces, esto se refleja en la especialización productiva de distintas regiones dentro de un país, producto de sus ventajas comparativas. Estas últimas muchas veces se traducen en un vínculo directo de dichas regiones con los mercados externos de sus productos. En contraste con una visión macroeconómica que concibe implícitamente el crecimiento como un proceso de arriba hacia abajo, la microeconomía y la organización industrial sugieren un visión alternativa en que el crecimiento se produce de abajo hacia arriba. En otras palabras, se aprecia en este caso un contraste entre una visión del territorio como el espacio en que se “distribuye” la producción *vis a vis* una en que el territorio es el espacio donde se producen bienes y servicios que luego se acumulan para generar los grandes agregados nacionales.

Esta visión se ha visto especialmente reforzada por los enfoques de Geografía Económica, desarrollados por Paul Krugman y otros académicos que han aplicado la teoría económica para explicar la aglomeración de la actividad económica en territorios específicos que típicamente se observa en los países y que es especialmente notoria en el proceso de desarrollo. En particular, para esta vertiente, la aglomeración económica es producto de la existencia de importantes economías de escala derivadas de la proximidad entre empresas de una misma industria, entre una industria y sus proveedores y entre una industria y mercados claves –sea el mercado de trabajo especializado o mercado de productos finales.

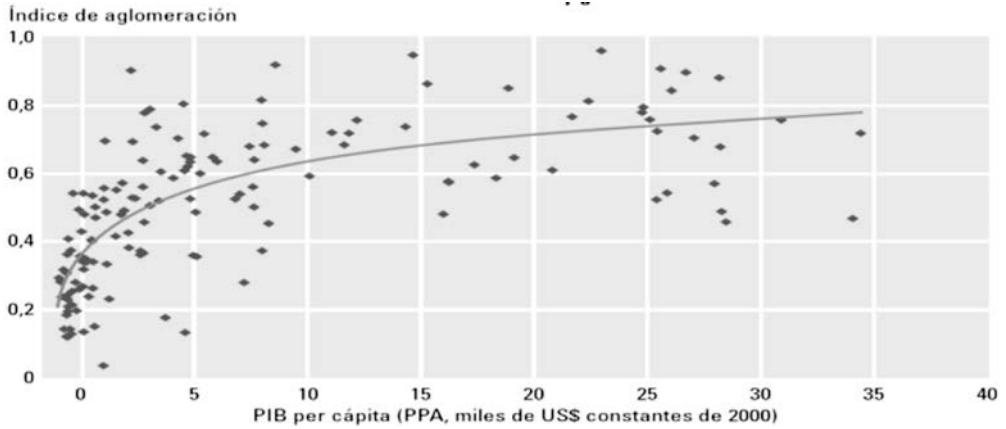
La geografía económica tiene especial relevancia para explicar la asociación entre desarrollo y urbanización. En efecto, cuando tenemos diferentes industrias en un mismo lugar, no sólo se observan las externalidades mencionadas anteriormente, sino que también se producen economías de escalas que están ligadas al acceso a servicios de apoyo, por ejemplo, los servicios ligados al comercio exterior y financieros.

La aglomeración económica es, en consecuencia producto de economías de escala de localización y urbanización. Mientras más efectivamente se aprovechen los beneficios de la aglomeración, más competitivos serán los países, aun cuando esto se traduzca en desequilibrios económicos entre regiones, o entre zonas urbanas y rurales.

Por último, la dimensión territorial del desarrollo se expresa en el grado de inclusividad del crecimiento. Aun cuando el desarrollo de origen a desequilibrios territoriales provocados por la aglomeración económica, en la medida que exista una amplia movilidad de factores, que los distintos territorios tengan oportunidad de desarrollar sus ventajas comparativas y que las economías de localización y urbanización tengan rendimientos decrecientes, debería observarse una convergencia en el desarrollo territorial.

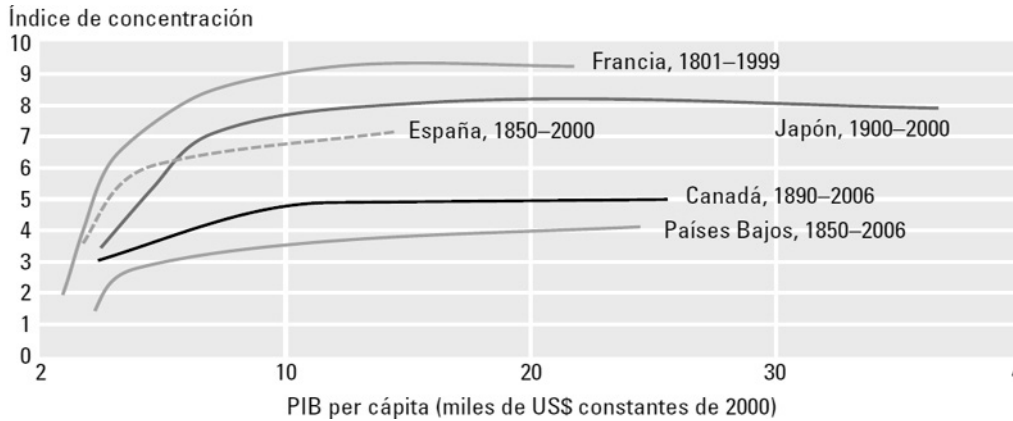
La base territorial de la actividad económica, las economías de la aglomeración y sus implicancias sobre la cohesión territorial son factores claramente distinguibles en la experiencia de desarrollo de muchos países. El Informe sobre Desarrollo Mundial 2009, del Banco Mundial, mostró como cuando los países comienzan a desarrollarse, las personas se concentran rápidamente en las ciudades, mientras que la producción tiende a concentrarse en ciertas zonas de vanguardia (Gráfico 1). No obstante, esta concentración se produce hasta un cierto punto, a partir del cual los rendimientos decrecientes de la aglomeración comienzan a manifestarse (gráfico 2).

Gráfico 1



Fuente: World Bank, World Development Report 2009.

Gráfico 2



Fuente: World Bank, World Development Report 2009.

La dimensión territorial del desarrollo tiene importantes implicancias políticas. La base geográfica de la actividad productiva debería inspirar una combinación de políticas nacionales y subnacionales que le permitan a las regiones desarrollar sus ventajas comparativas. Asimismo, los gobiernos deberían reconocer la aglomeración como una expresión del desarrollo productivo y facilitarla en lugar de combatirla. Entre las políticas que se han propuesto para este efecto se cuentan la adopción de regulaciones que permitan un funcionamiento eficiente y transparente

de los mercados de suelos y viviendas; la provisión de servicios para lograr un estándar de vida común en el territorio de modo que la movilidad se produzca por razones económicas, y la mejora de la conectividad con las zonas de mayor dinamismo, evitando el aislamiento de ciertas regiones del país y la formación de *ghettos* urbanos. Finalmente, la convergencia económica entre regiones pasa por la internalización de las deseconomías de aglomeración y por el apoyo a las regiones más rezagadas para desarrollar sus ventajas comparativas latentes.

De este modo, un test clave para las políticas que apelan a la descentralización, en cualquiera de las versiones citadas en la sección anterior, estaría dado por cuánto éstas contribuyen al desarrollo territorial. Así por ejemplo, una división político-administrativa del país que reconozca territorios con ventajas comparativas nítidas, acompañadas de competencias locales que permitan potenciarlas, contribuiría mucho más al desarrollo territorial que una que genere regiones demasiado fraccionadas, incapaces de aprovechar economías de localización y urbanización suficientes, ya sea por escala o su escasa incidencia en las decisiones de política. Cómo articular estos distintos elementos y la medida en que contribuyen al desarrollo territorial, sin embargo, no es sólo un problema conceptual o político, sino también factual. Las limitaciones de recursos, por ejemplo, pueden restringir significativamente las posibilidades de ejercer una compensación territorial efectiva. Del mismo modo, las limitaciones a la movilidad de las personas, sea por factores geográficos, económicos o culturales, pueden inhibir el desarrollo de economías de aglomeración.

En conclusión, hay sólidos fundamentos conceptuales para reconocer una dimensión territorial del desarrollo económico, la que se basa en una fuerte asociación teórica y empírica entre el desarrollo, la urbanización, los desbalances territoriales, todo lo cual se ha observado en la experiencia de muchos países. Esto ofrece una perspectiva económica bastante más amplia que aquella que circunscribe la descentralización a un fenómeno fiscal. En la medida que los mercados no operan de forma perfecta a través de los territorios, las políticas públicas pueden ayudar a que estos procesos sean más robustos y sostenibles.

Reconocer al territorio como el espacio concreto en que ocurren gran parte de los procesos económicos que determinan la capacidad para producir y competir y donde se definen las condiciones de vida de las personas permite, de este modo, salvar las diferencias entre políticos y economistas en la discusión sobre descentralización.

1.3. EL DESARROLLO TERRITORIAL EN CHILE

La perspectiva del desarrollo territorial tiene especial relevancia para países emergentes como Chile, que requieren sostener su capacidad de crecer de modo inclusivo para cruzar el umbral de desarrollo. Una buena política territorial que apunte al pleno aprovechamiento de las economías de la aglomeración y que potencie la competitividad de las regiones debería ser parte de un esfuerzo por elevar la productividad y el potencial de crecimiento del conjunto del país.

Para situar al país en esta perspectiva resulta útil identificar algunas preguntas claves como las siguientes:

- ¿Cuán avanzada está la urbanización? ¿Es esta incipiente o ha llegado a la fase de rendimientos decrecientes?
- ¿Se están aprovechando las economías de aglomeración? ¿Contribuye la urbanización y la concentración productiva al crecimiento económico?
- ¿Existe suficiente movilidad de personas y empresas en el territorio o ésta está restringida por desigualdades sociales, regulaciones, geografía, sistemas de transporte?
- ¿Está el proceso de desarrollo suficientemente avanzado como para generar convergencia económica entre las regiones?
- ¿Existe capacidad para igualar estándares de vida más allá de las oportunidades económicas y la acción del mercado?
- ¿Existen recursos y capacidades públicas suficientes para compensar desequilibrios económicos entre las regiones?
- ¿Existen suficientes atribuciones a nivel local para generar sinergias con políticas nacionales?
- ¿Es eficaz la rendición de cuentas y la participación en el nivel local/regional?

Existen datos que pueden ayudar a responder estas preguntas para Chile.

En primer lugar, Chile es un país altamente urbanizado, donde cerca del 90% de la población habita en ciudades (Gráfico 3). Dicha urbanización no es un fenómeno reciente, sino que se manifiesta al menos desde la década de 1950 y se expresa con particular elocuencia en el crecimiento de la capital. Como se observa en la Figura 1, esto ha llevado a que el área funcional de Santiago se haya extendido significativamente más allá de sus límites administrativos, abarcando en la actualidad a 44 comunas.

EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno

Gráfico 3. Tasa de urbanización en Chile y otros países, 1950-2010

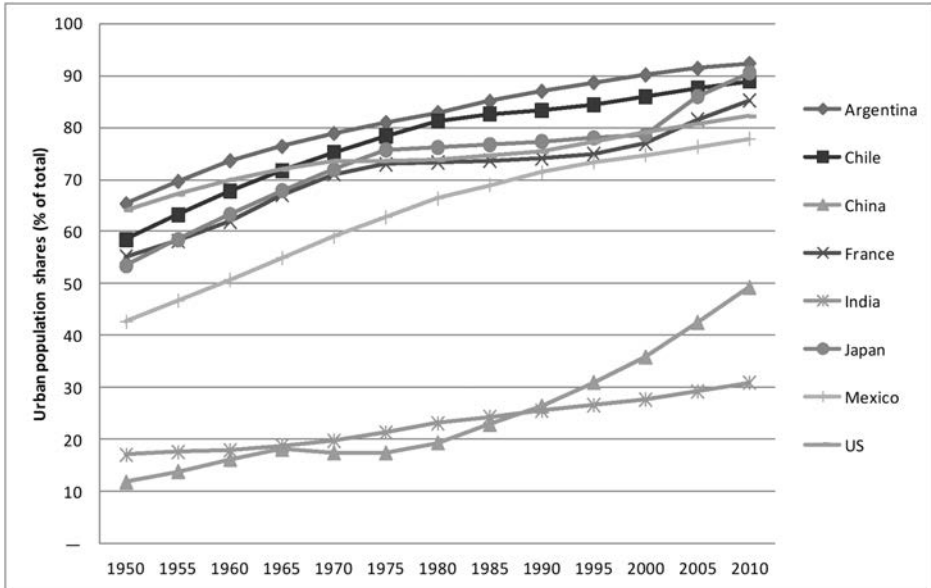
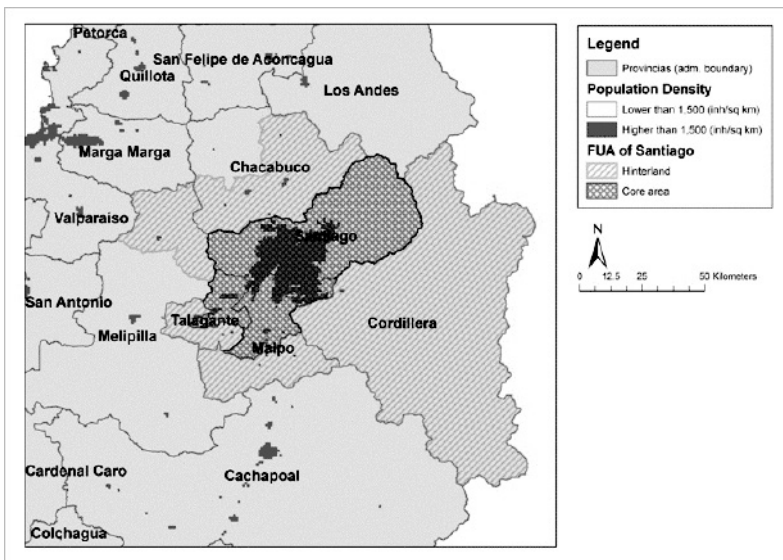


Figura 1: Área funcional de Santiago, según metodología de la OCDE



EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Desatando las amarras del centralismo chileno

Al mismo tiempo, sin embargo, aumenta la evidencia sobre los costos del crecimiento de las grandes ciudades, especialmente de Santiago. Los gráficos 4 y 5 presentan datos para dos de muchas dimensiones —emisiones de gases y acceso a áreas verdes— donde se aprecian brechas importantes entre las áreas metropolitanas funcionales Santiago, Valparaíso y Concepción y las demás regiones.

Gráfico 4. Emisiones de NOx en Áreas Funcionales Urbanas de Chile (2009, Toneladas/Año)

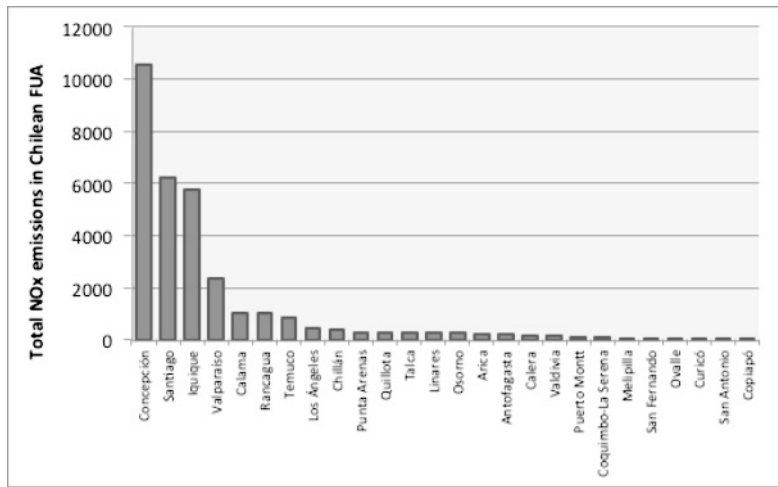
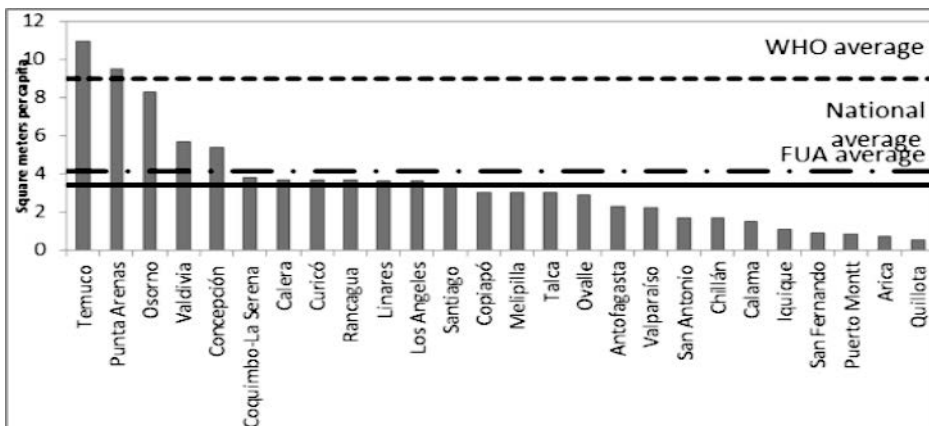
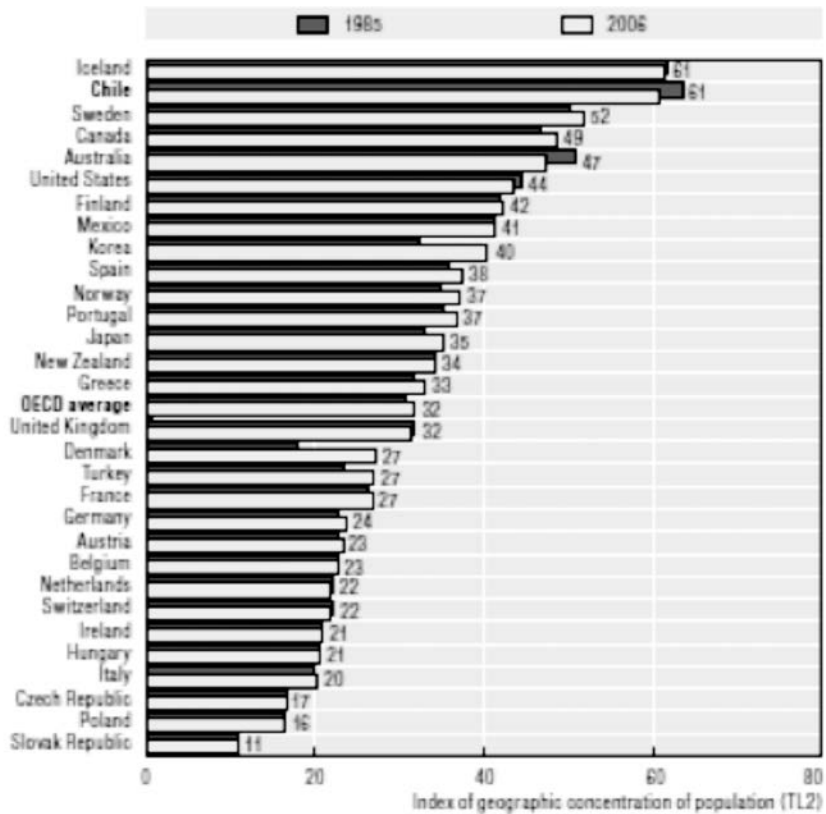


Gráfico 5. Acceso a áreas verdes en áreas urbanas funcionales de Chile (m2 por capita)



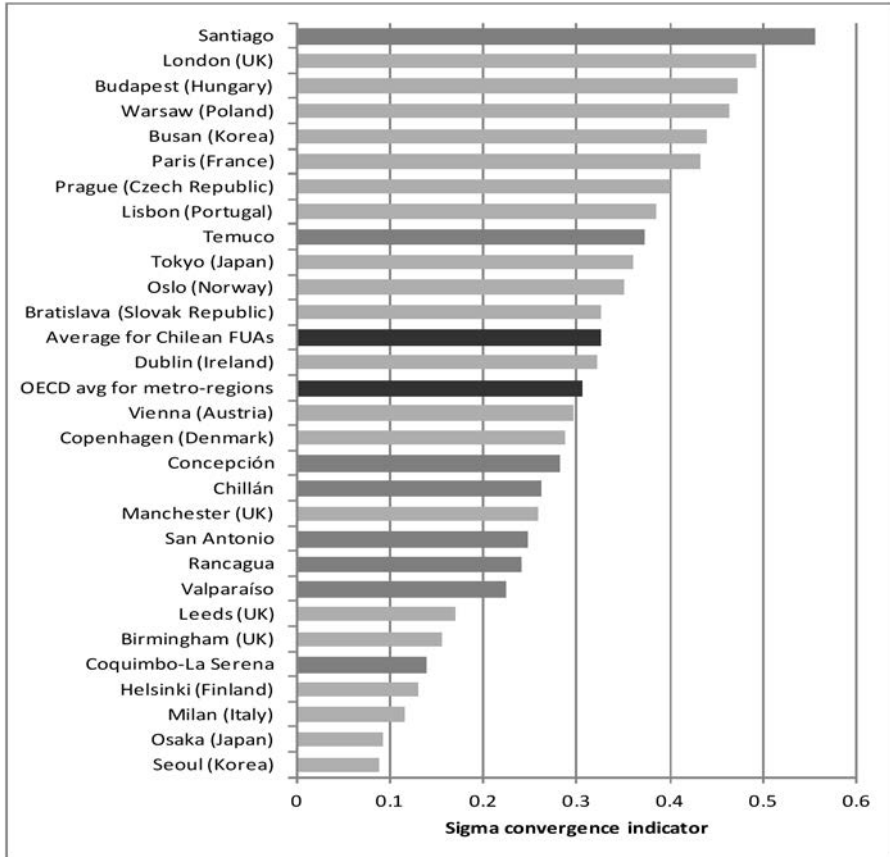
Otra indicación de los límites de la aglomeración se refiere a los niveles de concentración y de desigualdad en áreas metropolitanas. Primero, en la comparación internacional Chile muestra niveles de concentración muy superiores a los de cualquier otro país de la OCDE, con excepción de Islandia (Gráfico 6). Por su parte, el área metropolitana de Santiago es la de mayor desigualdad entre todas las áreas metropolitanas funcionales de países de la OCDE (Gráfico 7).

Gráfico 6. Índice de concentración de la población en países de la OCDE



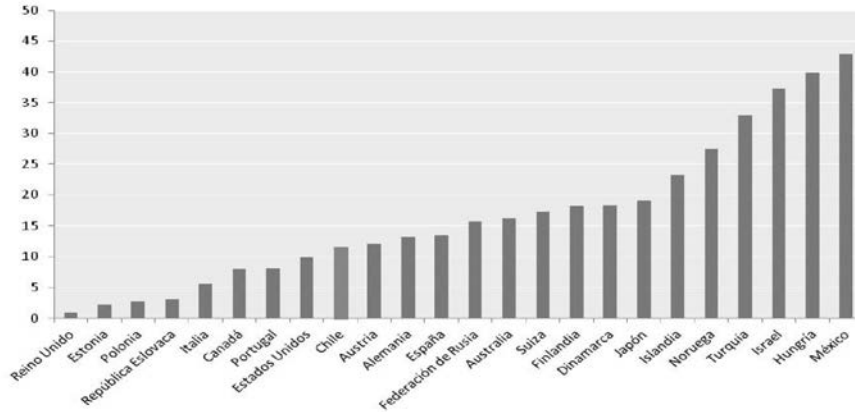
Source: OECD Regional Database.

Gráfico 7. Desigualdad urbana en áreas urbanas funcionales de la OCDE



La fuerte concentración de población en áreas urbanas de Chile, sin embargo, coexiste con niveles relativamente bajos de movilidad de la población (Gráfico 8). Es probable que esto se explique por el hecho de que las grandes migraciones rural-urbanas se produjeron en Chile hace cerca de medio siglo. Una baja movilidad geográfica, una vez que la urbanización se ha consolidado, es más bien indicativa de la dificultad para revertir o reorientar este proceso aún en presencia de crecientes costos sociales y privados de la aglomeración. En tales circunstancias resulta imprescindible que la política territorial asigne la debida importancia a las áreas metropolitanas.

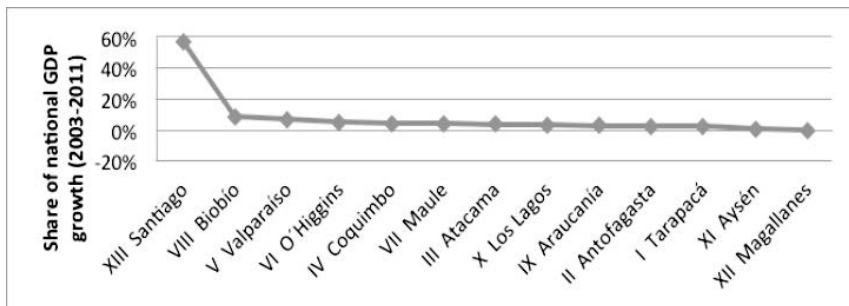
Grafico 8: Tasas de emigración regional en países de la OCDE



Fuente: OECD (2011), Regional Development Outlook

En Chile más del 70% del crecimiento económico se concentra en las regiones de mayor ingreso y de crecimiento más rápido (Gráfico 9). Desde mediados de la década del 80 un número importante de regiones que ha crecido más que el PIB en su conjunto y que la Región Metropolitana (Gráficos 10a y 10b). Varios estudios han tratado de evaluar si esto es indicativo de una tendencia a la convergencia entre regiones (Oyarzún y Araya, 2001; Vernon, 2002; Pincheira, 2014), concluyendo que, aunque se comprueba una convergencia relativamente débil, ésta tiende a concentrarse en grupos de regiones más que para el total de regiones del país.

Gráfico 9. Contribución regional al crecimiento nacional (2003-2011)



Fuente: OCDE (2013)

Gráfico 10a. Crecimiento real anual de las regiones 1985-2014-rangos de crecimiento
(Variación porcentual anual del PIB en pesos constantes de 1986)

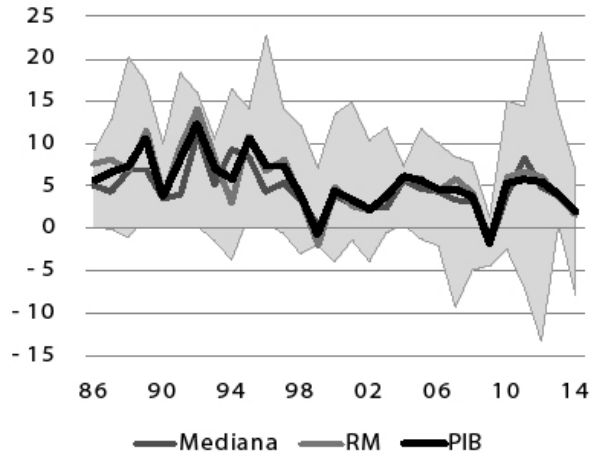
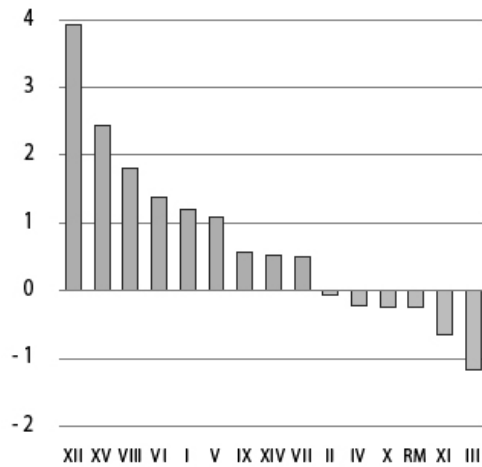


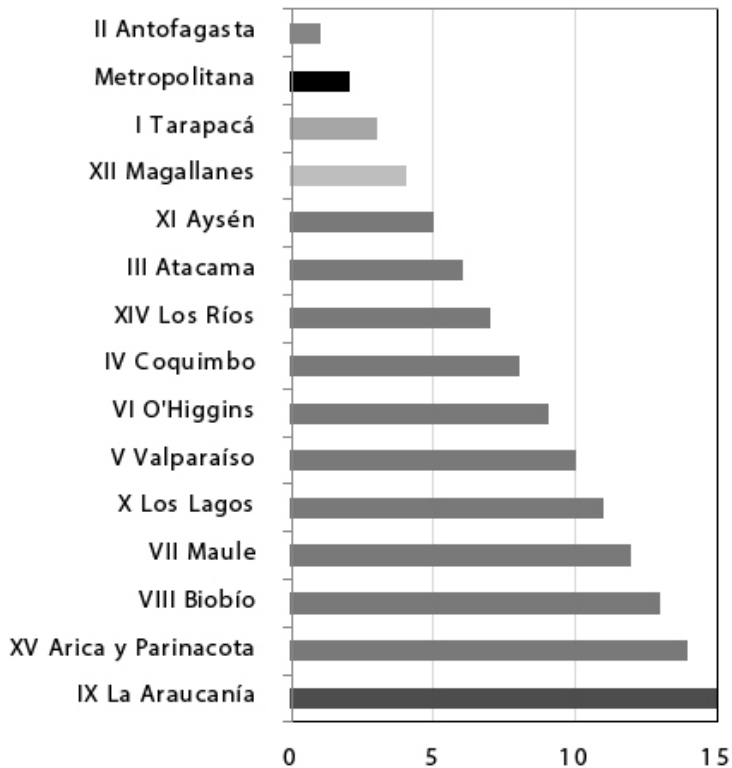
Gráfico 10b. Crecimiento real anual de las regiones 1985-2014-diferencias con promedio nacional
(Variación porcentual anual del PIB en pesos constantes de 1986)



Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales

Las estimaciones más recientes de competitividad de las regiones (Gráfico 11) indican que no existe una relación directa entre competitividad y crecimiento, observándose entre las regiones más competitivas algunas que se encuentran en el extremo superior del ranking de crecimiento acumulado (Magallanes) y otras que se encuentran en el extremo inferior (Región Metropolitana).

Gráfico 11. Ranking de competitividad de las regiones en la dimensión entorno económico y financiero, 2014



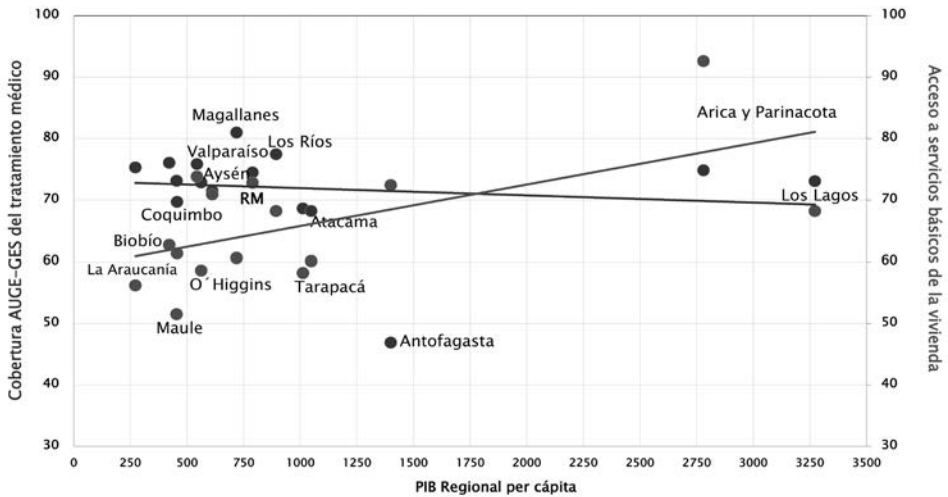
Fuente: ICORE 2014, Universidad del Desarrollo

Una convergencia más rápida del crecimiento regional, desde las regiones más rezagada, tendría un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía como un todo. Así por ejemplo, si solamente las tres regiones con menor ingreso *per cápita* y menor crecimiento hubieran crecido igual que el promedio de todas las regiones en la última década, el crecimiento del

conjunto de la economía habría pasado de 3,6% a 4,1% promedio anual, es decir, medio punto adicional de crecimiento al año.

El Gráfico 12 contiene evidencia sobre la capacidad de las políticas públicas para igualar condiciones de vida en las distintas regiones del país. En particular, se compara el acceso en cada región a los beneficios de las políticas de vivienda y del Plan AUGE. En el primer caso se observa que las políticas de vivienda han tenido un alcance desigual, sin que se haya logrado nivelar a las regiones de menor dinamismo. En cambio, el acceso a las garantías del Plan AUGE, ha sido significativamente más parejo entre las regiones, lo cual puede ser indicativo de una capacidad niveladora más importante de programas públicos más recientes u orientados a una cobertura más amplia, asociado a perfiles específicos de necesidades de las personas.

Gráfico 12. Acceso a servicios públicos y PIB Regional per cápita, 2013
(Anual, miles de pesos de 1986, porcentaje)



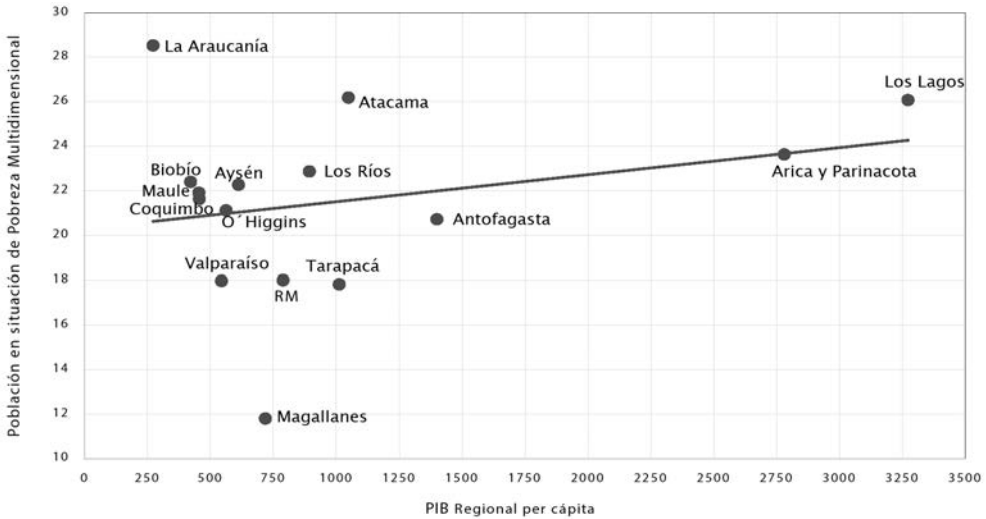
- Porcentaje de hogares con acceso a servicios
- Porcentaje de personas con cobertura AUGE-GES en los últimos 12 meses (eje der.)

(1) Índice de acceso a servicios básicos considera el origen de agua de la vivienda (bajo un estándar diferenciado urbano y rural), además del sistema de distribución del agua y el de eliminación de excretas. Este índice es uno de los tres indicadores de la dimensión vivienda incluidos en la medición de la pobreza multidimensional.

Fuente: Encuesta Casen 2013, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

A pesar del esfuerzo de algunos programas públicos, las condiciones de vida en las distintas regiones de Chile son bastantes desiguales en las regiones. Esto se ilustra, en el Gráfico 13, con la incidencia de la pobreza multidimensional y en el Grafico 14 con mediciones de satisfacción con la vida a escala regional. Estas diferencias, sin embargo, dependen no sólo de la capacidad compensatoria de las políticas sociales, sino también de la escala a la cual éstas pueden operar, lo que a su vez depende de los recursos públicos. En el caso de Chile el volumen de recursos públicos que es posible movilizar es relativamente pequeño en relación al tamaño de la economía.

Gráfico 13. Pobreza Multidimensional y PIB Regional per cápita, 2013
(anual, miles de pesos de 1986, porcentaje)

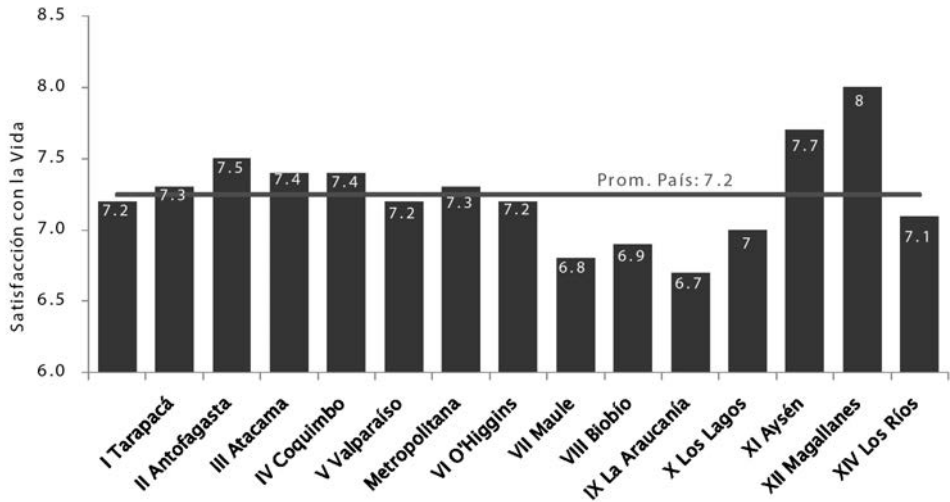


- Porcentaje de personas u hogares en situación de pobreza multidimensional (1)

(1) La nueva metodología de medición de pobreza multidimensional considera carencias de los hogares en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social.

Fuente: Encuesta Casen 2013, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico 14. Satisfacción con la vida, valor medio de respuesta por región (1)



(1) Corresponde al valor de la respuesta a la pregunta sobre el nivel de satisfacción con la vida para la población mayor de quince años siendo un valor de 1 a “completamente insatisfecho” y un valor de 10 a “completamente satisfecho”).

Fuente: Encuesta Casen 2011, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

En resumen, Chile es uno de los países más urbanizados de América Latina, comparable en esta dimensión con países con mayor nivel de desarrollo. Este proceso de urbanización se ha extendido a lo largo de varias décadas, lo que ha llevado a que el área funcional de las regiones metropolitanas haya superado sus límites políticos-administrativos. Esto es consistente con evidencia sobre la operación de economías de aglomeración, aunque hay importantes diferencias de competitividad que responden a la localización de recursos naturales. Algunos indicadores sugieren, sin embargo, que el proceso de aglomeración puede haber entrado a una fase de rendimientos decrecientes, con costos ambientales y sociales que contrarrestan en parte sus beneficios. Sin embargo, la baja movilidad de las personas hace difícil que estos problemas se resuelvan con emigración desde o entre ciudades, lo que resalta la importancia de una política territorial con un foco importante en las zonas urbanas.

El importante desarrollo de la infraestructura ha facilitado la movilidad económica entre regiones y al interior de éstas, pero no es aún suficiente, lo que explica la lentitud de la convergencia económica regional. Por otro lado, los servicios públicos están distribuidos de manera más balanceada en el territorio, que lo que lo hacen la producción o que el empleo,

lo que se traduce en un impacto más importante de las políticas públicas en regiones de menor ingreso *per capita*. Sin embargo, los recursos públicos son limitados en relación a esta desigualdad y a esta dinámica de las regiones, lo que se agrava por el grado de centralismo con que dichos recursos se gestionan. Esto también incide en un bajo nivel de participación, consulta y rendición de cuentas a nivel regional y municipal.

1.4. CONCLUSIONES

Chile podría elevar su potencial de crecimiento con una política territorial más activa. Para ello el país puede contar con una serie de recomendaciones e ideas que se han ido elaborando a través del tiempo. Por su parte, la dinámica territorial incide sobre la equidad, la inclusión y la cohesión social. El potencial económico del desarrollo territorial sin embargo, ha sido tradicionalmente ignorado o al menos subestimado al limitarse la discusión sobre descentralización a dimensiones estrictamente fiscales y al conflicto entre la Región Metropolitana y las demás regiones.

Para desarrollar una política territorial más activa, dadas las limitaciones de recursos, el Estado debe reconocer las ventajas comparativas de las regiones, la importancia de las economías de aglomeración y no luchar contra ellas. Todo esto apunta a una política territorial más comprehensiva, capaz de incluir a todas las regiones, especialmente en las metropolitanas y a uso más amplio y estratégico del instrumental disponible.

Lo anterior no surge de una visión contrapuesta con la economía, sino del propio pensamiento y práctica del desarrollo económico en muchos países. Aunque los procesos de descentralización en los países normalmente ocurren por razones políticas más que por razones económicas, creo que es importante que tengamos en mente que existe esta dimensión, que quienes discuten los temas económicos reconozcan y hagan presente esta variable, porque ello permitiría encontrar más espacios de acuerdo, de conversación y de acción a nivel de políticas públicas que lo que hemos tenido hasta ahora.

2. CLAVES PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA Y FISCALMENTE RESPONSABLE

Emilio Pineda
Economista, experto en descentralización fiscal,
Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

La descentralización es un fenómeno amplio y complejo, pero para efectos de esta ponencia me voy a centrar específicamente en la dimensión fiscal y particularmente cómo hacer para que la descentralización sea fiscalmente responsable y efectiva. Este trabajo está estructurado en tres temas principales: 1. Una breve reseña de por qué es deseable la descentralización, qué nos dice la experiencia internacional, qué nos dice la teoría al respecto y qué es lo que uno espera obtener de la descentralización. 2. A partir de la experiencia internacional y de la literatura cuáles son las claves para una descentralización fiscalmente efectiva y responsable. 3. Algunas reflexiones de la implementación de la descentralización y conclusiones.

2.1. ¿POR QUÉ DESCENTRALIZAR LOS RECURSOS FISCALES?

2.1.1. Primera generación: teoría normativa

La justificación clásica de la descentralización están muy ancladas en la teoría del federalismo fiscal, basada en la experiencia de países federados exitosos como Estados Unidos o Canadá, donde señalan que la descentralización y el federalismo ha permitido una serie de beneficios de eficiencia económica, entre las que se destacan tres beneficios:

1. Al proveer una mayor información respecto a las preferencias y restricciones locales, permite que las políticas públicas se adecuen de la mejor forma a las preferencias de cada una de las regiones y a sus ventajas comparativas. Cuando se busca dar un enfoque territorial de desarrollo económico, una parte total de

ese enfoque territorial es que la descentralización provee de mayor información de cuáles son las preferencias locales y cuáles son las ventajas comparativas locales y por ende aprovecharlas de una mejor forma.

2. Un segundo grupo de ventajas que están vinculadas a tener una mayor eficiencia en el gasto y particularmente de cómo se asigna el gasto y se distribuye que está muy relacionado con la mayor información que provee la descentralización, porque permite ver cuáles son las necesidades de gasto e infraestructura, y por ende se puede distribuir el gasto de una forma más eficiente y con mayor impacto. Esta es una segunda dimensión que las teorías clásicas de federalismo fiscal y descentralización enfatizan.
3. La descentralización permite una mayor vinculación entre los gobernantes y sus electores y gobernados. Esto refleja una mayor responsabilidad política y fiscal. Un claro ejemplo de ello, son los estados de la unión norteamericana, Estados Unidos, donde por ejemplo, a nivel nacional no existen reglas fiscales o compromiso de mantener techos de endeudamientos o techos de déficit de deudas fiscales para fomentar una política fiscal responsable a nivel nacional. No obstante, a nivel estatal la mayor parte de los estados en Estados Unidos, han desarrollado sus propias reglas fiscales que buscan tener prudencia fiscal y esto es producto de una interacción cercana entre los gobernantes estatales y sus gobernados. Es decir, contrario a lo que hemos experimentado en muchos países de América Latina, la descentralización bien llevada es conducente a una mayor responsabilidad política y potencialmente fiscal.

2.1.2. Segunda generación: teoría positiva

Existe un segundo grupo de estudios y experiencias que reconocen que la descentralización no solo está motivada por las ganancias en eficiencia económica que el primer grupo de teorías y enfatiza este segundo grupo de teorías están muy fincadas en teorías de economía política y reconocen que la descentralización, es un fenómeno esencialmente político y que está enmarcada dentro de los equilibrios políticos, institucionales e históricos de cada país y que por lo tanto, en vez de ponernos a discutir cuál es el nivel óptimo de descentralización que los distintos países deben de tener, a lo que uno debe de aspirar es, dado el nivel de descentralización que el equilibrio político, institucional e histórico que cada país determine, es a brindar ciertas recomendaciones que la experiencia internacional muestra ser conducentes a una mayor efectividad de ese nivel de descentralización, es decir, cada país dada sus peculiaridades, dadas sus historia, dados sus equilibrios políticos determina cuál es el nivel de descentralización que le concierne o que le conviene y la experiencia internacional puede ayudar a brindar consejos y claves para que esa descentralización sea lo más efectiva posible.

2.2. CONDICIONES DE ÉXITO

A continuación presentaré cinco claves del éxito para la descentralización fiscal.

1. La necesidad que haya claridad en la responsabilidad de gastos e ingresos. Que quede claro quién es responsable de hacer qué.
2. En lo posible, los gobiernos regionales se financien con ingresos propios y no solo con transferencias.
3. Cómo se hacen las transferencias. Lo menos discrecionales posibles con fórmulas que no sean distorsionantes y que fomenten la equidad en las regiones.
4. La existencia de marcos de transparencia y rendición de cuentas.
5. Marcos de responsabilidad fiscal subnacional.

2.2.1. Claridad en la responsabilidad de asignación de gastos e ingresos

La primera clave para que la descentralización sea efectiva, es la claridad de quién es responsable de hacer qué. Cuál es la responsabilidad del gobierno nacional, gobierno regional y cuál es la responsabilidad del gobierno local. En la medida, que exista claridad en las responsabilidades se facilita la implementación de las políticas públicas. Por el contrario, cuando existen confusiones en esa división de responsabilidades se genera un grave problema de coordinación y se dificulta que los electores premien o castiguen al nivel de gobierno que es responsable de proveerles de buenos o malos servicios. Este elemento de premio o castigo de sus electores y sus gobernados que es central para que la descentralización sea conducente a transmitir mayor información y a proveer de mejores servicios. No solo basta decir quién es responsable de hacer qué, sino que también es importante costear cuánto cuesta hacer la responsabilidad que se le asigna. Uno de los principales pecados que ha habido en la descentralización en países de la región y otras partes del mundo, es cuando se descentralizan funciones que no van acompañadas de recursos suficientes para acompañar esas tareas de manera adecuada. ¿Qué cantidad de gasto se descentraliza para acompañar esas funciones? No es una pregunta sencilla de responder, requiere de un estudio minucioso de cuál es el costo de proveer esos servicios en las distintas regiones, ya que puede variar el costo por factores como la densidad poblacional, el costo de la energía, entre otros factores. Por lo tanto, es necesario hacer un estudio lo más cuidadoso posible donde el costo de los servicios y por ende, el financiamiento acompañe las mayores responsabilidades.

2.2.2. Ingresos propios: explotación de las bases tributarias subnacionales

La segunda condición de éxito que destaco es que en el margen y en el mediano plazo los gobiernos regionales o locales se financien con ingresos propios. Y aquí hago un paréntesis para establecer y definir a qué me refiero con ingresos propios. Son aquellos ingresos en que los gobiernos regionales o locales, establecen la base y tasa impositiva, es decir, donde el gobierno regional carga con el costo políticos de la recaudación. No es un ingreso propio un ingreso que recauda el gobierno nacional y luego lo transfiere automáticamente a un gobierno regional, eso es más bien una transferencia. Me refiero con ingresos propios, que el gobierno regional o local sea el responsable de establecer la base o la tasa para que los electores locales lo identifiquen como el responsable de esa cobranza. Que en el margen tenga ingresos propios significativos es muy importante por dos razones: primero, porque tener bases robustas tributarias y regionales, les da los recursos y la capacidad para proveer servicios y para mejorar estos servicios. Contar con esos servicios les da flexibilidad y margen de maniobra. En segundo lugar, el que los servicios en una región estén financiados fundamentalmente con impuestos que fueron recaudados en esa región, crea un vínculo fiscal, una corresponsabilidad entre el servicio previsto y el costo de ese servicio y ese vínculo fiscal genera un incentivo valioso para que los gobernantes regionales o locales tengan un incentivo a ser eficientes en su gasto y prudentes en cómo se endeudan. Entonces si yo soy un ciudadano en cierta región e identifico que el gobierno regional es responsable de proveer ciertos servicios y para eso me cobra tales impuestos, entonces tengo un fuerte incentivo a exigirle resultados a ese gobierno regional. Ese vínculo fiscal es crucial y fundamental para generar incentivos a una gestión eficiente de los recursos a nivel regional o local y también una gestión prudente de su endeudamiento o de su potencial endeudamiento.

Ahora bien, es en todas partes del mundo, lo esperable es que no todo el gasto subnacional se pueda financiar con ingresos propios, porque las bases tributarias que son susceptibles de ser descentralizadas son limitadas. Las bases tributarias más suculentas, por decirlo de alguna forma, normalmente son exploradas a nivel central porque es lo más eficiente. Entonces siempre van a ver una dosis significativa de transferencias para financiar los gastos regionales y locales.

2.2.3. Transferencias equalizadoras y basadas en fórmulas

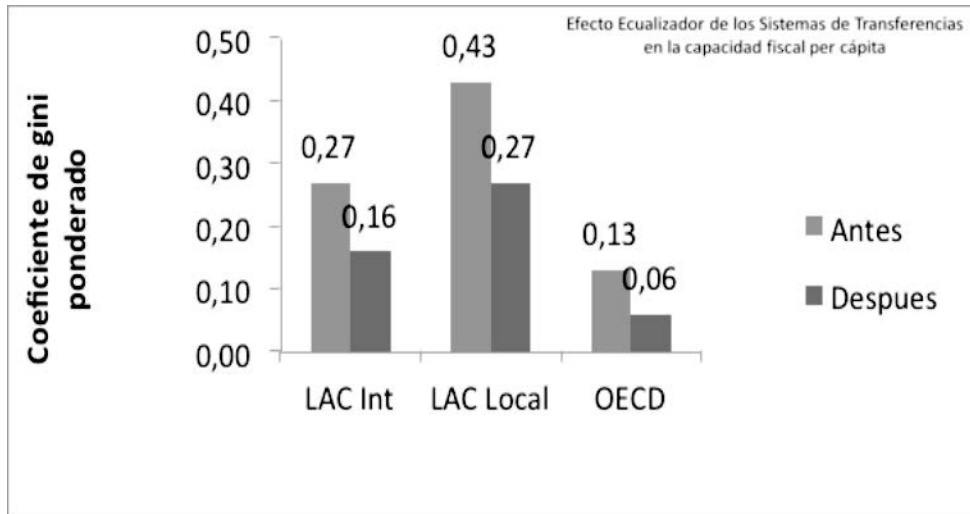
¿Cómo se hacen esas transferencias? Este punto también es de la mayor importancia. Acá me gustaría resaltar dos conceptos: es muy importante que las transferencias en la medida de lo posible, no sean discrecionales. Porque si esto ocurre, lo que se genera es un incentivo a una constante negociación política entre las regiones y el gobierno local y el gobierno nacional, y este constante ir y venir político no es conducente a un gasto eficiente subnacional porque

lo rentable para un gobierno regional o local no es estar haciendo esfuerzos para mejorar su gestión de gastos o de ingresos sino que es ser lo más eficiente en lograr extraer recursos del gobierno nacional y esto obviamente no es conducente a gestiones eficientes y tampoco es conducente a equidad entre las regiones. Las regiones que son más exitosas de extraer recursos de estos juegos de negociación, normalmente son las más poderosas, grandes o las mejores vinculadas políticamente. Esto atenta contra la eficiencia y contra la equidad entre las regiones.

Adicionalmente que no sea discrecionales, con esto quiero decir que estén basadas en formulas, que de preferencia sean simples y por factores que no puedan manipular ninguna de las partes de manera sencilla. Es deseable también, que estas fórmulas de las transferencias incorporen factores que busquen equalizar entre las regiones. ¿A qué me refiero con equalizar? Me refiero a que las transferencias deben buscar que al mismo nivel de esfuerzo fiscal, las distintas regiones o localidades sean capaces de proveer servicios de una calidad similar. ¿Cuál es el nivel de equalización? Esa es una pregunta que siempre está limitada por los costos fiscales de la equalización, son muy pocos los países del mundo donde se realiza una equalización total, lo normal es que se realizan equalizaciones parciales sujetas a las restricciones presupuestales de cada país, cuidando no solo el monto de equalización sino también los incentivos que están inherentes, muchas veces ocultos, a estas reglas de transferencias. Un ejemplo de ello es crear nuevas regiones o nuevos municipios y eso es algo que se repite en muchos países de la región. Eso muchas veces está incentivado por la forma de cómo están creadas las fórmulas de transferencias, que dan un monto fijo a una región, por el simple hecho de existir, entonces en términos *per capita* por ejemplo, si ustedes analizan cuales son los municipios de Chile que en términos *per capita* reciben más recursos, no es la zona metropolitana de Santiago, sino que son municipios pequeños, que son de reciente creación, que tiene muy poca población y que en términos *per capita* reciben muchas transferencias.



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

2.2.4. Marcos robustos de rendición de cuentas

La cuarta condición de éxito que menciono, consiste en contar con marcos robustos de rendición de cuentas regionales y locales, dado que es muy importante saber con oportunidad en qué se gasta el dinero, quién lo gastó y que resultados estuvieron asociados a este gasto. En la medida que se pueda contar con esa información completa que sea estandarizada y comparable entre las distintas regiones, es mucho más sencillo para la sociedad, los mercados y el gobierno nacional, exigir cuentas a los gobiernos regionales y locales y por ende fomentar una efectiva gestión de gasto. En esto los gobiernos nacionales tienen un papel muy importante que jugar, fundamentalmente en establecer estándares comunes de transparencia, de rendición de cuentas, de estandarización de la información y también para apoyar en la creación de capacidades locales y regionales de administración financiera, por ejemplo que sean capaces de producir y proveer estos datos. Entonces es muy importante contar con información confiable, oportuna, completa de cómo se gastó el dinero y con qué resultados asociados.

2.2.5. Marcos de responsabilidad fiscal

El quinto lugar de una condición de éxito, que es muy complementaria a la cuarta condición que mencioné, son marcos de responsabilidad fiscal. Esta condición responde mucho a las

principales aprehensiones que en nuestra región generan los procesos de descentralización basados en experiencias negativas, de países como Argentina y Brasil que han tenido altos niveles de endeudamiento subnacional, donde buena parte de los problemas han estado originados en una confianza en que los mercados eran capaces de regular el endeudamiento subnacional, como sucede en países como Estados Unidos o Canadá. Pero la experiencia ha mostrado que la condición necesaria *sine qua non* para que el mercado sea capaz de regular de manera efectiva el endeudamiento, es que los gobiernos nacionales tengan un compromiso creíble de no rescatar a los gobiernos subnacionales que tengan problemas fiscales. Como claramente es el caso de Estados Unidos, cualquier que siga un poco las noticias de lo que le pasa a Puerto Rico, estará enterado que recientemente ha tenido un importante *default* de deuda y el gobierno nacional no ha intervenido. Esto genera una disciplina en el mercado y es éste el que puede regular efectivamente. Eso no es el caso de la mayor parte de los países de nuestra región y cuando se defendió ver la disciplina en el mercado para regular la deuda subnacional hubo experiencias fallidas, por lo tanto la mayor parte de los países de la región han generado esquemas de responsabilidad fiscal subnacional que son una mezcla de medidas de transparencia, reglas procedimentales y reglas fiscales numéricas.

2.2.6. Regulación de la deuda

Acá me gustaría enfatizar que en las reglas fiscales numéricas de los gobiernos subnacionales, normalmente se hacen como proporción a los ingresos propios que tengan los gobiernos subnacionales y esto tiene una lógica muy clara, en la medida que tengan más ingresos propios los gobiernos subnacionales, tienen mayor capacidad de pago y por ende podrían endeudarse más. Por otro lado, que tengan pocos ingresos propios tienen menor capacidad de pago y por ende se tendrían que endeudar menos. En el extremo, si no tienen ingresos propios y su única fuente de ingreso son transferencias del gobierno nacional, en principio no sería conveniente que se endeuden.

Implementación

Los procesos de descentralización, generan fuertes ansiedades fundamentalmente porque hay grandes divergencias entre las capacidades entre las regiones de los distintos países. Hay regiones que son ricas, con altas capacidades de capital humano, mientras que hay otras regiones que no lo son tanto, que tienen menores capacidades y competencias. La pregunta es qué hacer ante este escenario de heterogeneidad de las capacidades regionales, y acá resumo tres estrategias que son comunes a nivel internacional y que pueden ser de utilidad para la consideración.

2.2.7. Asistencia técnica

La primera, que es la más obvia pero no por eso menos importante, que es asistencia técnica. Las regiones que tengan capacidades débiles, es necesario que hagan procesos complementarios de fortalecimiento institucional, muchas veces liderados desde el gobierno nacional, que apoyen el fortalecimiento de estas capacidades en temas como gestión de ingresos, gestión de gastos, gestión de la inversión en sus sistemas de transparencia, que acompañen de forma constante y permanente a los procesos descentralizadores. Estos procesos de fortalecimiento no son procesos que duren uno o dos años, son procesos de mediano plazo, que requieren de un esfuerzo constante sobre todo a partir del gobierno nacional.

2.2.8. Gradualidad

Una segunda estrategia que es común en los países que han descentralizado es una gradualidad en la descentralización, es decir, que cuando no existen capacidades completas en todas partes sea gradual. Son pocos los países del mundo que han tenido una experiencia de *big bang* y en la región cuando ha habido experiencias muy aceleradas muchas veces eso ha estado reflejado en que por ejemplo, los gobiernos locales no logren hacer uso de todos los recursos que se les otorgan. Entonces es deseable que haya una gradualidad en cómo se hace la descentralización.

2.2.8. Descentralización asimétrica

Finalmente comentar una alternativa y es que haya una descentralización asimétrica, con esto me refiero a que no todas las regiones tengan las mismas competencias. Un ejemplo de ello es el caso de Colombia, que no todas las regiones recaudan su impuesto predial o su impuesto inmobiliario. Hay un ente nacional que es el encargado de realizar eso para la mayor parte de las regiones, mientras que solo algunas que están capacitadas y tienen el incentivo para hacerlo como la región Metropolitana de Bogotá, que se les han descentralizado la responsabilidad de mantener sus catastros hacia la recaudación. Entonces esta posibilidad de descentralización asimétrica muchas veces ha permitido un nivel de flexibilidad para adecuarse a las distintas realidades y capacidades locales.

Me gustaría concluir reiterando los principales mensajes. Primero, es muy importante que haya claridad en un proceso descentralizador y de quién es responsable de hacer qué. Y el que sea responsable de cada una de las funciones que tenga acompañado un financiamiento para poder llevar a cabo esas responsabilidades de manera adecuada. En segundo lugar, es deseable que en el mediano plazo y en el margen por lo menos, los gobiernos regionales o locales financien sus gastos con ingresos propios para generar este vínculo fiscal que es uno de los principales

incentivos que hay para tener un gasto eficiente y prudente a nivel subnacional. En tercer lugar, es muy importante cómo se diseñan las transferencias, que éstas no sean discrecionales, que no estén sujetas a una negociación política y que sean basadas en fórmulas que sean relativamente simples, con criterios no distorsionantes y que busquen ecualizar en la medida de lo fiscalmente posible las capacidades de las regiones para proveer servicios de calidades análogas. Y en cuarto y quinto lugar, es muy importante que haya marcos complementarios de transparencia y rendición de cuentas y de responsabilidad fiscal subnacional, entendidos aquellos que regulan las deudas y los pasivos subnacionales. Por último, en las estrategias de implementación es conveniente y prudente pensar en gradualidad, acompañado de asistencia técnica y potencialmente de responsabilidades asimétricas.

3. NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO REGIONAL-MUNICIPAL CON RESPONSABILIDAD FISCAL: ELEMENTOS FUNDANTES, PROYECCIONES Y URGENCIAS

Ismael Toloza Bravo ¹

Quizás de todas las materias vinculadas a la descentralización, aquellas que tiene relación con la descentralización fiscal son las menos abordadas o conocidas en el marco de los procesos de discusión de estas temáticas en Chile.

A este efecto, el presente trabajo se plantea como objetivo, contribuir a entender la importancia estratégica (de largo y mediano plazo) de la descentralización fiscal y a exponerla en un lenguaje simple, de manera de sumar voluntades en su comprensión y esfuerzos en avanzar con mayor decisión.

Establecido este marco axiológico, hay que señalar que este tipo de discusiones se dan en un contexto país que muestra un centralismo exitoso, es decir, que siendo uno de los países más centralizados de América Latina y de la OCDE (Comisión Asesora Presidencia en Descentralización, 2014), ha mostrado cifras de crecimiento bastante aceptables, según el Banco Mundial (2016a), 5,8 el 2011, 5,5% el 2012, 4,2% 2013 y 1,9% el 2014, sin embargo este último año Latinoamérica creció en promedio 1,1%, según datos de la CEPAL (2014). De la misma manera, el país tiene relaciones comerciales con economías que generan el 87% del producto interno bruto del mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2015).

1 Ing. Ismael Toloza Bravo, Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Magister en Economía y Gestión Regional por la Universidad Austral de Chile. Coordinador del Programa de Desarrollo Territorial y Competitividad del Instituto de Desarrollo Local y Regional IDER de la Universidad de la Frontera de Chile. Ex miembro de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, y ex Coordinador de la Subcomisión de Descentralización Fiscal de dicha comisión.

Desde el punto de vista del ingreso *per cápita* según datos del FMI (2016) el PIB *per cápita* de Chile es de US\$23.460 corregido por Paridad de Poder Adquisitivo PPA. En cuanto a cifras de inflación Chile presenta una tasa controlada en torno al 3,64%, según datos promedio de los últimos cinco años (de febrero 2012 a febrero 2016) (Media T, 2016). Así también, las cifras de desempleo desde el año 2012 a febrero de 2016, han sido en promedio un 6,2% (INE, 2016), existiendo periodos de pleno empleo y con sectores de la economía con un evidente déficit en mano de obra (Ej. el sector frutícola de exportación en la Región de O'Higgins).

En materia de reducción de la pobreza, Chile ha logrado importantes avances y el aumento de la prosperidad compartida en los últimos años. La proporción de la población considerada pobre (US\$ 2.5 por día) se redujo del 7,7% en 2003 al 2,0% en 2014, y la pobreza moderada (US\$ 4 por día) se redujo del 20,6% al 6,8% durante el mismo periodo. Además, entre 2003 y 2014, el ingreso promedio del 40% más pobre se expandió en un 4,9%, considerablemente más alto que el crecimiento promedio de la población total (3,3%) (Banco Mundial, 2016b).

Estos logros macroeconómicos nos han permitido como país, el año 2008, ingresar al círculo de países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.

No obstante estos logros macroeconómicos, Chile no ha avanzado con la misma dinámica y decisión en la reducción de las desigualdades. Según el Estudio Económico de la OCDE Chile (2015), Chile lidera el ranking de los más desiguales con un índice de Gini de 0,503 entre el periodo 2006 al 2011, compartiendo los últimos puestos con Turquía y México. Dentro del estudio, se señala que hoy el 10% más rico gana 26,5 más que el 10% más pobre superando en más de un 100% el promedio de los países de la OCDE.

Cuando se analizan las desigualdades en general, existen al menos dos enfoques para abordar estas brechas, por un lado las desigualdades sociales vinculadas a las brechas entre los que tienen más y los que tienen menos, como así también, las que dicen relación con las desigualdades territoriales, es decir, la diferencia de acceso a oportunidades, bienes públicos, que existen entre los ciudadanos que nacen o viven en distintos lugares del territorio nacional.

“Hoy no es lo mismo ...nacer en Mulchén que en Santiago; no es igual vivir y trabajar en Chañaral que hacerlo en Valparaíso o Viña del Mar” ² (Michel Bachelet)

Estas pronunciadas desigualdades, tienen efectos tanto de causación circular acumulativa en territorios vulnerables o de rezago, como en el desarrollo de todo el país, producto de la ineficiencia o subutilización del potencial territorial del país, y al desencadenar un efecto de vagón de cola, desacelerando el desarrollo conjunto. Otros efectos, están asociados a

2 Discurso Michel Bachelet de 12 de junio del 2013, en el marco del seminario Chile Descentralizado, Desarrollado (Ex Congreso Nacional, Santiago)

la migración forzosa hacia polos de desarrollo (grandes ciudades), generando zonas de des economías de aglomeración que afectan la productividad y el crecimiento agregado (RIMISP, 2013).

En consecuencia la descentralización en general, y la descentralización fiscal en particular no son un fin en sí mismo, sino un medio para abordar el fenómeno de las desigualdades territoriales en Chile.

3.1 CHILE Y SUS DESAFÍOS DE LARGO PLAZO

Establecido este contexto estratégico, el desafío de Chile y sus instituciones es el abordaje del ¿cómo nos hacemos cargo de las desigualdades territoriales en Chile?

Como señalan, von Baer, Toloza y Torralbo (2013), no es primera vez que en el mundo se deben afrontar situaciones de desigualdad territorial, por tanto resulta relevante el análisis de la experiencia internacional comparada en esta materia, donde destacan las políticas públicas impulsadas por Japón, Canadá y el Reino Unido, quienes vía sistemas de transferencia y compensaciones territoriales han sido capaces de asegurar a todos los ciudadanos independiente del lugar donde vivan, igualdad de acceso a oportunidades y el ejercicio de sus derechos. En este contexto, surge evidente un primer aprendizaje y el cual dice relación con la adscripción de estos países al principio de “igualdad horizontal”, que consiste en asegurar la provisión de bienes públicos³ en similar calidad y cantidad a todos los habitantes de los distintos territorios sub nacionales.

En consecuencia y a la luz de lo expuesto anteriormente, es necesario avanzar en Chile hacia mecanismos que permitan implementar (con un horizonte de largo plazo) este “*criterio de igualdad o equidad horizontal*” de manera de hacerse cargo de forma permanente de las actuales desigualdades e inequidades territoriales.

En este contexto hay que señalar claramente que el presupuesto de inversión regional (FNDR + provisiones + asignaciones vía glosa) no sirve para este cometido, producto que su incidencia en el total del gasto regional que posibilite hacerse cargo de la provisión de bienes públicos y las inequidades territoriales, desde una mirada sub nacional, es menor. Según señala RIMISP (2013 b) la incidencia del presupuesto de inversión consolidado de los 15 gobiernos regionales respecto de la inversión pública total entre los años 2005 al 2012, solo significó 13,4%.

3 Se le denomina Bien Público a un bien cuyo consumo no tiene rivalidad, y por tanto puede ser aprovechado por un gran número de ciudadanos, ej. Alumbrado público, carreteras, señales de radio y televisión, etc.

A lo anterior se suma, que no todos los recursos regionales son de libre disposición sino que gran parte de ello lo constituyen las provisiones⁴ cuyo destino está predeterminado, y que en promedio durante el mismo periodo 2005 al 2012, significó el 51% de todo el presupuesto de inversión consolidado de los 15 gobiernos regionales (RIMISP, 2013 b).

Mirada así las cosas, Chile necesita hacerse al menos dos preguntas básicas; por un lado determinar ¿Cuánto cuesta en cada región y comuna asegurar el acceso de los ciudadanos a niveles similares en cantidad y calidad de bienes públicos? y por otro, ¿Qué medidas debemos impulsar para dotar de estos recursos y atribuciones a estas instancias sub nacionales? En este contexto, entonces cobra un sentido estratégico avanzar en profundizar la descentralización fiscal en Chile, como mecanismo para dotar de recursos a los territorios sub nacionales a objeto de acometer este desafío.

3.2. ¿Y EN EL CORTO PLAZO QUÉ?

Como las brechas en Chile son significativas, se requieren medidas de corto plazo para hacerse cargo de ellas. Una de las principales acciones tendientes a responder de manera integral y con mirada estratégica este desafío, es plantearse el diseño y ejecución en Chile de una “Política de Cohesión Social y Territorial” utilizando la experiencia europea, la cual se construyó sobre la noción de cohesión económica y social establecida en el Tratado de la Comunidad, y en particular con el propósito de contribuir a un desarrollo armonioso y equilibrado como un todo. La cohesión territorial simplemente pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mejor adecuación de los instrumentos de las políticas, sobre todo en aquellas “regiones desfavorecidas” (Faludi, 2005).

En resumen una política de cohesión territorial es un modelo descentralizado de gestión de política pública, que reconoce la existencia de territorios con distinto grado de desarrollo, y por tanto, requieren de un esfuerzo adicional y especial para poder lograr condiciones de convergencia social y económica, para lo cual se requiere aumentar el flujo de recursos propios o vía transferencias hacia dichos territorios.

¿Cómo se traduce esta política de cohesión territorial europea? Esta aspiración se traduce a través de un objetivo concreto y que dice relación con que en ningún territorio de la Unión Europea exista un PIB *per cápita* promedio, menor al 75% de la media europea. Esta decisión política ha permitido clasificar los territorios o regiones europeas en tres categorías:

4 Asignaciones de decisión regional pero predestinada hacia un gasto en específico, sin posibilidad de modificar la finalidad del gasto, ejemplo: Provisión de caminos, no la puedes gastar en puentes o fomento productivo.

a) Territorios de convergencia: referidos a aquellos con un PIB *per cápita* promedio inferior al 75% de la media europea. Y cuya política tiene por objeto acelerar la convergencia de las regiones y los estados miembros menos desarrollados mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Esta se financia a través de transferencias asociadas a instrumentos como el FEDER⁵, el FSE⁶ y el Fondo de Cohesión⁷. b) Territorios de Competitividad Regional y Empleo: señalados como aquellos con un PIB *per cápita* promedio entre el 75% y el 100% de la media europea. Su objetivo trata de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones no incluidas en el grupo de regiones menos favorecidas. Se financia a través del FEDER y el FSE, y c) Territorios de Cooperación Territorial Europea: son aquellos que presentan PIB *per cápita* promedio por sobre la media europea. Su objetivo pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional. Se financia a través del FEDER.

En definitiva, la política de cohesión territorial europea, se traduce en una política pública diferenciada, con indicadores y metas claras, y con instrumentos financieros distintos, mayores en recursos e intensidad de acompañamiento para aquellas regiones más necesitadas y menores para aquellas que presentan un estadio de desarrollo mayor (Tolosa, 2013a).

-
- 5 Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER. Financia el desarrollo de infraestructuras, inversiones productivas para la creación de empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las pequeñas y medianas empresas.
 - 6 Fondo Social Europeo, FSE. Promueve la creación de empleo y el desarrollo de los recursos humanos en todos los estados miembros financiando formación y ayudas a la contratación para hacer frente a los cambios productivos.
 - 7 Este fondo está destinado a cofinanciar actuaciones en lo relacionado con el medio ambiente y la infraestructura de transporte de interés común. Su objetivo consiste en fomentar la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.

3.3. CÓMO SE FINANCIAN ESTOS DESAFÍOS

En primer lugar, mejorando la eficiencia del gasto público, donde uno de los mecanismos es precisamente impulsar procesos de descentralización fiscal profunda⁸, ya que ello posibilita mejorar la **eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la entrega de resultados**, ya que recursos ejecutados desde niveles locales y territoriales disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de demanda hasta la provisión de soluciones públicas, las cuales tienen mayor pertinencia, evitando la dispersión de recursos públicos y mejorando los niveles de seguimiento y control de resultados producto que éste se realiza desde niveles más próximos a la ciudadanía. (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, 2013)

Así también, aumentando el porcentaje de gasto sub nacional autónomo, cuya meta planteada por la comisión asesora presidencial es alcanzar un 35% de la recaudación fiscal total al año 2020 (actualmente 18%, y el promedio de la OCDE es de 45%). Este aumento de gasto sub nacional que posibilite hacer cargo de los desafíos de largo y corto plazo en Chile en el marco del impulso de procesos de descentralización fiscal, se pueden realizar desde dos perspectivas de financiamiento, por un lado implementando mecanismos de aumento de ingresos propios, y por otro, vía esquemas de transferencias desde el nivel central hacia los niveles sub nacionales.

3.4. MAYORES INGRESOS PROPIOS A NIVEL SUB NACIONAL

En la literatura internacional, se define como ingresos propios a aquellos respecto de los cuales las instituciones sub nacionales son las que definen la tasa y la base de recaudación de estos ingresos (BID, IFD/IMM, 2014), independiente de quien haga la gestión final de cobro (sea el gobierno central o el gobierno regional o local). En Chile, la definición de tasa y base no son atribuciones de municipios y gobiernos regionales.

8 Como lo señalan algunos autores (Marcel, 2008), la descentralización fiscal se entiende desde dos enfoques: El enfoque de gastos y el enfoque de ingresos. El enfoque de gastos, se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión sub nacional respecto del gasto público total, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos sub nacionales (Regional y Local) respecto del gasto público total. De la misma manera, el enfoque de ingresos significa avanzar hacia mayores ingresos propios levantados sub nacionalmente respecto de ingresos totales. Para lo cual, se entiende que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos sub nacionales respecto de sus ingresos totales. En consecuencia, avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales y locales, requiere aumentar el peso relativo de sus ingresos propios, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local respecto del gasto público total y dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local no condicionada.

En este contexto, el aumento de ingresos propios (atendiendo la salvedad técnica expuesta en párrafo anterior) puede darse a través de dos vías al menos. La primera, es con la generación de nuevos impuestos complementarios a los que ya por ley son de beneficio municipal⁹ o regional, y a este respecto, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización (2014) propone una batería de nuevos ingresos, basados en el principio y la necesidad de que inversiones o explotaciones de recursos naturales que generan impacto local, puedan generar beneficios locales, como por ejemplo¹⁰.

- Aumentar el **impuesto específico minero** del 3,8 al 5%.
- Equidad en el pago de **patentes comerciales**.

9 Ingresos propios permanentes: son los ingresos municipales, que se deben estimar para efectos de lo establecido en el N° 4 del artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales, en cuyos montos se consideran los siguientes componentes:

- Rentas de la propiedad municipal: comprende todo ingreso proveniente de arriendos, dividendos, intereses, participación de utilidades y otras entradas de similar naturaleza que se perciban por concepto de capitales invertidos.
- Excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna: es la parte de los ingresos provenientes del impuesto territorial de beneficio directo de las municipalidades, una vez efectuado el aporte al FCM.
- Treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación: corresponde a los ingresos provenientes de los permisos de circulación de beneficio directo de las municipalidades.
- Ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo: son los ingresos provenientes de la recaudación íntegra de las patentes otorgadas por las municipalidades del país, con excepción del 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura.
- Ingresos por recaudación de patentes mineras y acuícolas: porcentaje de beneficio municipal de los ingresos que se pagan al Fisco, por concepto de estas patentes, establecidos en las leyes 19.143 y 18.892, respectivamente.
- Ingresos por derechos de aseo: son los ingresos producto de la aplicación de la tarifa por el servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios.
- Ingresos por licencias de conducir y similares: son los ingresos provenientes de los derechos que se cobran por el otorgamiento de licencias de conducir y otros similares.
- Ingresos por derechos varios: ingresos provenientes de las prestaciones que están obligadas a pagar las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado que obtengan de la administración local un permiso, o reciban un servicio de la misma.
- Ingresos por concesiones: ingresos provenientes de las prestaciones que están obligados a pagar las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado que obtengan una concesión de una municipalidad.
- Ingresos por impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos: ingresos que le corresponden a las municipalidades del impuesto regulado en los artículos 59 y 60 de la Ley 19.995.
- Ingresos provenientes de multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias: ingresos producto de la aplicación de sanciones por infracción a normas de carácter administrativo, reglamentario o legal de beneficio municipal y el pago de intereses por retardo en el pago de derechos, patentes u otros similares.

10 Detalle en informe de la comisión asesora presidencial, disponible en <https://prensa.presidencia.cl/ifi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

- Se propone crear una **patente eléctrica** (Canon por Mega Watts).
- Norma que incentiva el **soterramiento de cableado aéreo** en zonas urbanas.
- Impuesto especial de tala a **grandes empresas forestales**.
- Aumentar base de cálculo de la **patente minera**.
- Tasa especial para **sitios eriazos**.
- **Tasa portuaria** territorial.

Desde una perspectiva de viabilidad política de una ley de rentas que defina nuevos impuestos sub nacionales, habiéndose legislado recientemente una reforma tributaria, parece al menos discutible. No obstante lo anterior, existen inequidades en algunos tipos de ingresos que requieren urgente abordaje, producto que existe presión social para ello. En este sentido, se encuentra el abordaje de las inequidades en el sistema de distribución de pago de patentes municipales asociadas a grandes empresas, en comparación a lo que pagan microempresarios locales por el mismo concepto.

A este respecto, el problema a abordar dice relación con que el pago de la patente municipal se encuentra regulado en el artículo 24 del Decreto Ley de Rentas Municipales de 1979. Cuya justificación está asociada a la retribución que debe tener el municipio por el uso de los bienes que la comuna pone a disposición de la empresa para su funcionamiento: tendido eléctrico, calles, seguridad, entre otros. Desde el punto de vista operativo, funciona en base al “capital propio” (activos menos pasivos exigibles) declarado por la empresa al Servicio de Impuestos Internos. Sobre ese monto y a objeto de no pagar dos veces respecto de un mismo patrimonio, se descuenta todo lo invertido en otros negocios o compañías que deban, a su vez, pagar patentes. Dicho monto final es informada por la empresa únicamente a la municipalidad donde tiene su casa matriz, que debe fiscalizar la entrega de los documentos respectivos (la mayoría de las grandes empresas tienen su casa matriz en Santiago, Las Condes, Providencia, Vitacura, Huechuraba). Sobre el monto resultante, se debe cancelar el 0,5%, aunque a veces, por estar la casa matriz emplazada en zonas que al municipio le interesa potenciar, el porcentaje afecto puede ser de 0,25%. El mínimo, en todo caso, es una UTM (\$45.316 al mes de abril de 2016); y el máximo, 8 mil UTM, que equivalen hoy a unos \$363 millones.

Hechos los cálculos, ese dinero se distribuye entre todas las sucursales que tenga la empresa en el país, con porcentajes que varían de acuerdo al número de trabajadores que exista en cada una. Esta información la entrega la empresa a la comuna donde está su casa matriz, la que envía el listado correspondiente a todos los municipios donde hay locales. (CCHC, 2014)

El problema radica en que el mecanismo de distribución es en base al número de trabajadores, y en varias circunstancias los trabajadores con contrato directo vinculado a la empresa se

encuentra principalmente en la casa matriz, recurriendo a la subcontratación en las sucursales donde opera gran parte de la actividad comercial.

Para estos efectos y tal como señaló la subcomisión de descentralización fiscal de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, se proponen varias medidas que son necesarias abordar de manera seria y con la voluntad de enmendar la inequidad en el pago de patente entre grandes empresas y empresas de menor tamaño. En primer lugar se propone eliminar el tope de patentes comerciales de 8 mil UTM y establecer un valor mínimo de pago de patente por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial correspondiente a 1 UTM. Así también, se propone poner fin a exenciones en el pago de patentes comerciales a industrias extractivas de áridos, pesca y forestal (minería paga patente propia).

Como se señaló anteriormente, la distribución del capital propio se realiza solo en función del número de trabajadores, por lo cual se propone vía actualización del reglamento de la Ley de Rentas (última el año 2008): incorporar como factor adicional de distribución; las ventas por sucursal, el metraje cuadrado por sucursal, además de establecer un registro del número de trabajadores y sus sucursales con el fin de que al ser único, evite problemas de oportunidad de la información para el municipio. Para estos efectos el SII deberá disponer de las bases de datos respectivas para el año siguiente de publicación del nuevo reglamento.

Otra alternativa para aumentar ingresos propios a nivel sub nacional, es aumentar la eficiencia de la recaudación (cobro) de actuales ingresos locales por la vía de incentivos. A este respecto, un par de ejemplos a nivel municipal asociados a la principal fuente de financiamiento de la gran mayoría de los municipios en Chile, y que es el Fondo Común Municipal (FCM)¹¹.

Cabe señalar que el Fondo Común Municipal es en sí una transferencia, no obstante, gran parte de la composición de sus ingresos son producto del aporte de la recaudación de ingresos locales.

11 Según CSP (2011), el FCM, tiene el presente mecanismo de recaudación vigente.

- 60% de impuesto territorial, a excepción de las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes donde el aporte asciende al 65%.
- 55% de las patentes comerciales de Santiago, el 65% de las patentes comerciales de Providencia, Vitacura y Las Condes.
- 62,5% de los permisos de circulación recaudados por los municipios.
- 50% de las transferencias de vehículos.
- 50% de las multas de tránsito detectadas por equipos electrónicos.
- 218.000 UTM de aporte fiscal, y 100% de impuesto territorial de inmuebles fiscales.
- Aportes adicionales: Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte anual adicional de 70.000 UTM. Pueden eximir un monto de este pago equivalente al aporte efectuado en el mismo año a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.

En este contexto, una vía es abordar aquellas comunas donde un alto porcentaje de la recaudación va directo al FCM por lo cual hay pocos incentivos para aumentar la recaudación o generar políticas de cobros más eficientes, toda vez que ello también tiene implicancias o costos políticos evidentes para los municipios (ejemplo, el cobro de multas de tránsito detectadas por equipos electrónicos). Si un porcentaje importante de la gestión de cobro quedara en el municipio, podría mejorarse esta relación de eficiencia, favoreciendo un aumento de ingresos al Fondo Común Municipal, y un aumento de ingresos propios por parte de estos municipios.

Por otro lado, si la gran parte del financiamiento de un municipio depende del fondo común municipal, y si una de las variables de asignación es la no capacidad de generación de ingresos propios¹² (35%), entonces no hay incentivos para cambiar aquello. Se necesita, generar una nueva relación de financiamiento basado en metas de recaudación local, de manera tal que mientras mayor sea el esfuerzo de recaudación mayor sea el premio por ello. En este contexto, si un municipio aumenta sus ingresos propios *per cápita* en un 10% manteniendo todo lo demás constante, en promedio, la transferencia recibida y calculada con la fórmula de distribución disminuirá un 4,6% (Bravo, 2014, pág. 6).

3.5. MAYORES TRANSFERENCIAS

Las transferencias en el marco de los sistemas de financiamiento sub nacional, están basadas en el reconocimiento explícito de que la base tributaria de un país es disímil, es decir, existen zonas de alta tributación (ricas) y zonas de baja tributación, por lo que esquemas basados solo en ingresos propios acentúan las desigualdades territoriales. En este sentido, la Comisión Asesora Presidencial establece principios como la **Devolución**, asociado al aporte directo que debe existir a aquellos territorio donde se produce la riqueza, así mismo, releva el enfoque de **Solidaridad** con municipios y regiones pobres, fortaleciendo la **Co-responsabilidad** al combinar transferencias nacionales y mejor recaudación, posibilitando la **Autonomía con compromiso** de eficiencia en garantizar servicios y resultados, sobre la base de **Competencias explícitas** con una clara entrega de potestades y programas (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, pág. 57 y 58).

Desde el punto de vista del tipo de transferencias, es posible distinguir al menos dos tipos: por un lado las transferencias corrientes, asociadas a la provisión de servicios gubernamentales, y las transferencias de capital, vinculadas a la provisión de infraestructura.

12 Según CSP (2011) el mecanismo de distribución vigente del FCM es:

- 25% del CFCM, indicador de partes iguales entre las comunas del país.
- 10% del CFCM, indicador de número de pobres de la comuna.
- 30% del CFCM, indicador de número de predios exentos de impuestos en la comuna.
- 35% del CFCM, indicador de menores ingresos propios por habitante.

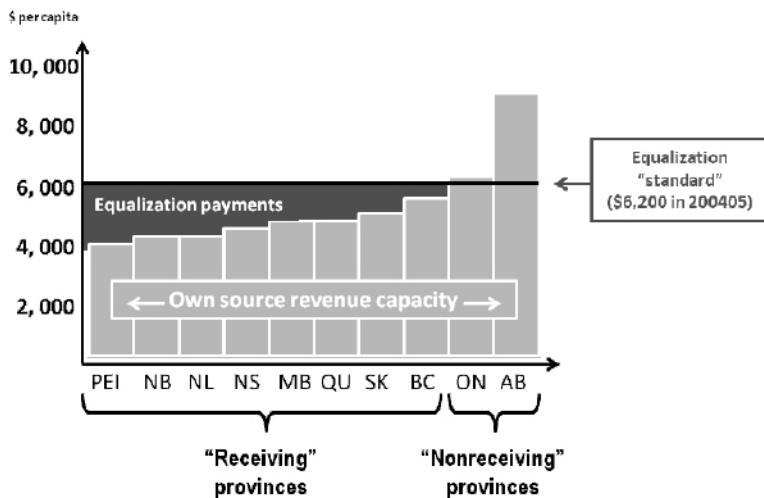
3.5.1 Transferencias corrientes

Independiente del tipo de transferencia corriente, esta debe basarse al menos en dos principios básicos, por un lado avanzar hacia un modelo de transferencias no discrecionales, basado en cifras y datos objetivos. Producto que la discrecionalidad aunque sea en un mínimo porcentaje, provoca distorsiones que afectan la capacidad de generación de ingresos sub nacionales, dado que el costo de oportunidad para invertir en mejorar mi base de cobro, es menor, respecto de la posibilidad de hacer lobby y hacerse de parte de los recursos de asignación discrecional. (Ejemplo, México y las oficinas de los Estados en el DF)

Por otro lado, estas transferencias deben ser “eigualizadoras”, es decir, deben estar basadas en el principio de equidad, compensación o solidaridad, de manera que den cuenta de la diversidad territorial del país.

Respecto de los criterios de distribución de las transferencias, en algunos países (Japón, Canadá) están vinculadas a un monto *per cápita* que posibilite la entrega de servicios y bienes públicos a los ciudadano, como se muestra en la figura siguiente que alude a la experiencia canadiense (von Baer, Toloza, Torralbo, 2013).

Figura: Esquema de Compensación de Canadá



Fuente: Departamento de Finanzas de Canadá.

Si bien el gasto *per cápita* por territorio (región o comuna) es un indicador usado en países desarrollados, es necesario incorporar otros factores de corrección como el aislamiento, costo de vida, etc., que den cuenta adicionalmente de las especificidades territoriales que hace que la provisión de servicios sea más costosa independiente del número de habitantes. Ejemplo, la Patagonia chilena. No considerar estos factores de ajuste, conlleva concentrar más recursos en áreas más pobladas acentuando la centralización.

3.5.2. Transferencias de Capital

En general, las transferencias de capital están asociadas a la provisión de infraestructura, y estas pueden ser; transferencias condicionadas (etiquetadas) es decir recursos que solo se pueden gastar para lo que están destinados (ejemplo: provisiones, ISAR¹³ e IRAL¹⁴ en presupuestos regionales) o fondos de libre disposición (ejemplo: FNDR¹⁵).

En este contexto, las sugerencias de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, apuntan al menos en dos direcciones, por un lado a mejorar la calidad de las transferencias, y en segundo lugar, a aumentar el monto de estas transferencias.

Respecto del mejoramiento de la calidad de las transferencias, se propone la eliminación de las provisiones (transferencias etiquetadas) en el presupuesto regional y traspasarlas al FNDR que es de libre disposición. Cabe recordar que las provisiones nacen como un mecanismo desde el nivel central para inducir a las regiones a hacerse cargo de brechas de infraestructura regional (caminos, centros de salud, etc.). Este diagnóstico y atribución debe formar parte de las atribuciones propias de un Gobierno Regional, con mayor autonomía en el marco de los procesos de descentralización administrativa.

En relación al aumento de las transferencias, estas propuestas se focalizan a nivel local y a nivel regional.

A nivel de gobiernos locales, una de las principales propuestas dice relación con la generación de mecanismos de devolución a los municipios de aquellos cánones de ingresos no percibidos, producto de decisiones de exención del pago de contribuciones, realizadas por instancias nacionales, sin consulta a los municipios y que generan un detrimento en la base de recaudación

13 Inversión Sectorial de Asignación Regional: Recursos sectoriales (Servicios Públicos) cuyo marco de gasto está definido (caminos, puentes, infraestructura de salud, etc.) cuyos proyectos específicos son definidos regionalmente.

14 Inversión Regional de Asignación Local: Recursos Regionales destinados a gastos específicos cuya definición de proyectos se realiza a nivel local (Ejemplos, IRAL FOSIS)

15 Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

de ingresos locales. Cabe señalar, que el 80% de las viviendas, el 79% de los predios agrícolas y el 62% de los predios no agrícolas están exento del pago del impuesto territorial¹⁶ (SUBDERE, 2014).

Adicional a lo anterior, y como un mecanismo de asegurar transparencia en el gasto de estos recursos es que se propone que estas transferencias estén asociadas a servicios municipales garantizados, pactados previamente (Ejemplo: provisión de mobiliario urbano, iluminación, aumento de áreas verdes, ciclo vías, reciclaje, etc.)

De la misma manera, y en atención a los municipios portuarios, la comisión propuso que el 50% del canon de arriendo y otros pagos que se hagan al fisco por parte de las empresas concesionarias y no concesionarias de los puertos de Chile (tanto a las empresas portuarias estatales como al Fisco), formen parte de un fondo de trasferencia directa y no condicionada, donde el 70% de este fondo, sea de beneficio directo de los municipios puerto, y un 30% se distribuya a los municipios de la provincia respectiva. Esto tiene por objeto reconocer que la actividad portuaria tiene efectos directos en la provisión de servicios municipales que hasta el momento son de costo exclusivo del municipio.

Actualmente una de las principales transferencia con que cuentan los gobiernos regionales es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, pero como se señaló anteriormente su incidencia es menor respecto del total de la inversión que se ejecuta en una región (promedio 13,4%, entre 2015 y 2012). No obstante, esto no es nuevo, ya en 1987 Foxley planteaba que la situación de crisis de 1982 *“cercenó la dimensión de esfuerzo financiero que hay que hacer para regionalizar de verdad”* y que en su mejor momento el FNDR no superó el 2% del gasto público y agregaba que el *“fenómeno se vio agravado por la ausencia de una política compensadora y reguladora, por parte del Estado, respecto de los excedentes que se generaban a partir del monocultivo de exportación o de la explotación minera.”* (Foxley, 1987, pág. 178 y 179). Pues bien, el FNDR nace como un fondo de compensación territorial. Para evitar la profundización de las desigualdades entre la Región Metropolitana y el resto de las regiones de Chile, es esperable que en la operación del FNDR se gastara proporcionalmente más en las regiones

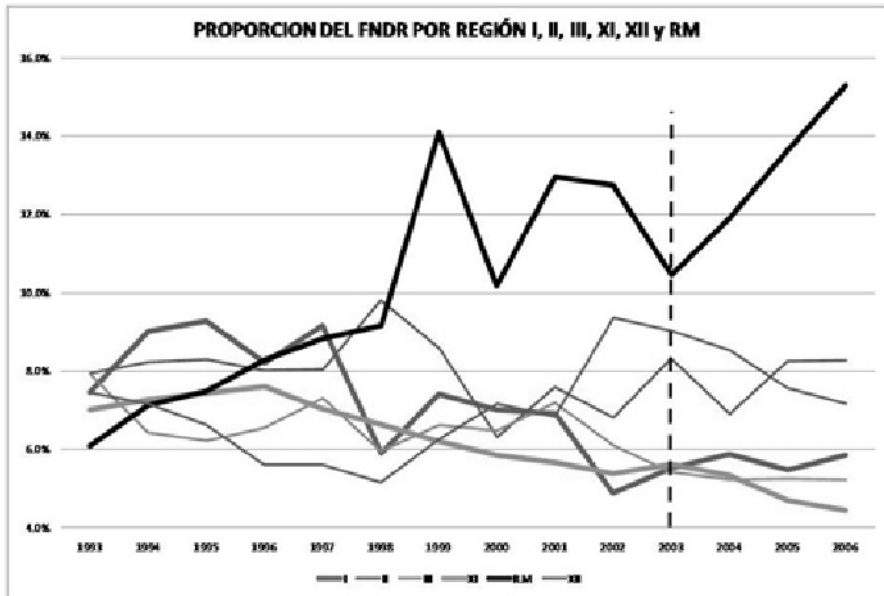
16 La ley sobre Impuesto Territorial contempla dos tipos de exenciones, las generales que benefician a un gran número de inmuebles por igual y las específicas que benefician a agrupaciones, entidades o personas.

Las exenciones generales resultan de la aplicación de un descuento fijo al avalúo fiscal. Todas las viviendas sin distinción gozan de una exención general por los primeros \$20.086.180 (US\$ 36.191) del avalúo, sin importar los ingresos de los contribuyentes. Sobre este monto comienzan a tributar. Esto genera como consecuencia que de cada 10 viviendas, casi 8 de ellas están completamente exentas de impuesto territorial, debilitando la base tributaria, pues muy pocas viviendas pagan impuesto.

En relación a las propiedades agrícolas, éstas gozan de una exención general por los primeros \$6.971.463 (US\$ 12.561) del avalúo. Sobre este monto comienzan a tributar. Las mejoras costeadas por los particulares en los predios agrícolas están exentas de impuesto por 10 años si son objeto de declaración en un proceso de reavalúo nacional.

que en Santiago. Sin embargo, como se muestra en figura siguiente, y en atención a un estudio realizado por Patricio Aroca¹⁷ entre el año 1993 y 2006, la tendencia muestra que la proporción de la asignación del gasto del FNDR que más aumenta es la de la Región Metropolitana.

Figura: proporción del FNDR asignado a las regiones.



Fuente: Segundo Informe de descentralización Fiscal, en PROYECTO “CHILE DESCENTRALIZADO, TRANSFORMACIONES SISTÉMICAS QUE NO REQUIEREN REFORMAS LEGALES” desarrollado por IDER- UFRO para SUBDERE, 201.

En consecuencia, la brecha entre la proporción del FNDR que reciben las regiones comparadas y la Región Metropolitana, ha ido creciendo lo que contradice el espíritu del fondo y también el objetivo de reducir las desigualdades regionales.

En este contexto, lo que el país requiere a objeto de abordar en serio las desigualdades territoriales, es un FONDO DE CONVERGENCIA (similar a los fondos estructurales europeos), que opere en el marco de una POLITICA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL en Chile.

17 Recogido de segundo Informe de Descentralización Fiscal, del proyecto “CHILE DESCENTRALIZADO, TRANSFORMACIONES SISTÉMICAS QUE NO REQUIEREN REFORMAS LEGALES” desarrollado por IDER- UFRO para SUBDERE, 2011.

3.6. UNA POLÍTICA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EN CHILE

Chile necesita con urgencia el diseño e implementación de una Política de Cohesión Social y Territorial, cuyo objetivo es contar con políticas diferenciadas hacia territorios con realidades de desarrollo y competitividad disimiles, con el objeto de nivelar espacios rezagados, como una primera fase en este proceso de convergencia de mediano y largo plazo.

Desde un punto de vista operativo, el diseño y ejecución de una política de cohesión social y territorial en Chile implica al menos las siguientes fases:

3.6.1. Definición de territorios de planificación

Establecer con claridad los territorios de planificación en el cual operará como marco territorial esta política. Aquí surge una primera oportunidad, para instalar en el debate país el rediseño de las provincias en Chile, producto que, a criterio del autor, a 36 años de su conceptualización, dichas reflexiones están un poco obsoletos.

En el año 1979, en Viña del Mar el Coronel de Ejército, Juan Barrientos Vidaurre, vicepresidente de la CONARA¹⁸, en el documento *La Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización*, en su parte de definiciones técnicas y proyecciones, establece que en atención a la provincia, la CONARA estableció una definición ajustándose al concepto técnico de micro región. En consecuencia, la provincia se conceptualizó como: el ámbito geográfico que presenta un destino característico y predominante, en el cual existe presencia estructurada de entidades de población urbano-rural jerarquizadas y conectadas (intercomunicadas) con un centro urbano principal a través de un sistema de infraestructura vial óptimo, en cuanto a distancia-tiempo, atendiendo la frecuencia de las actividades habituales de la población. Para la CONARA, la diferencia entre región y provincia, radica en que la región conjuga destinos productivos distintos y complementarios, mientras que la provincia, presenta una homogeneidad paisajística geográfica y productiva predominante (Tolosa, 2013 b).

En definitiva, las provincias fueron creadas en Chile bajo una lógica de homogeneidad productiva.

En este contexto, parece razonable plantear responsablemente la necesidad de revisar la delimitación territorial de las provincias en Chile, toda vez que las realidades productivas han superado con creces la realidad geopolítica de este espacio territorial. Lo anterior, se puede transformar en una tremenda oportunidad para que a partir de este ejercicio, pueda aflorar

18 Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA.

una territorialización que le dé un mayor sustento de pertinencia, a una política de cohesión territorial en Chile.

Otra oportunidad se refiere a la actual política de zonas de rezago y aisladas en Chile, que tal como se señaló anteriormente, debe ser la primera fase de una iniciativa de esta naturaleza.

Cabe mencionar también la enorme cantidad de experiencia acumulada en iniciativas como el programa Chile Emprende, la Agenda de Gestión Territorial de La Araucanía o el Plan de Desarrollo Territorial de la Región del Biobío, por nombrar algunos. Lo que permite transitar de experiencias territoriales a una política pública país.

3.7. ESTABLECIMIENTO DE UNA GARANTÍA ESTATAL DE DESARROLLO

Así como Europa estableció que ningún territorio de la Unión Europea, puede tener un ingreso *per cápita* inferior al 75% del promedio. Chile debe tomar una decisión política a este respecto y establecer un piso de desarrollo territorial. Con este propósito, y dada la variabilidad que presenta en Chile el ingreso *per cápita* regional, donde en la región de Antofagasta es US\$37.2015 y en la región de La Araucanía es de US\$4.641 (La Tercera, 2014), producto de las enormes brechas de desigualdad territorial, no parece ser un buen indicador para ello. En consecuencia, y dada la poca disponibilidad de información robusta a nivel territorial y local, establecer un piso desde una mistura de indicadores parece una alternativa razonables (Ejemplos: pobreza, necesidades básicas insatisfechas, Índice de Desarrollo Humano Comunal, etc.), no obstante, esto es parte de los desafíos a abordar en el marco del diseño y ejecución de una política de cohesión social y territorial en Chile.

3.7.1. Gobernanza Territorial a través de instancias de articulación público-privada

Este desafío es entendido como la creación de espacios de participación vinculantes en materia de desarrollo, instancias de creación de redes, de capital social comunitario, como activos de cooperación y, de gestión organizacional, etc. En general referido a la capacidad del territorio de asociarse, de involucrarse socialmente, de participar y ejercer control social, de levantar demanda y de co crear soluciones para sus problemáticas. Es decir, la capacidad del territorio de pasar de ser objeto de políticas públicas, a sujetos activos del desarrollo.

Este tipo de gobernanza territorial supone un desafío de articulación multinivel, es decir, además de la articulación horizontal en el marco de un territorio, sus actores, sus organizaciones, sus instituciones, impulsa vinculaciones coordinadas y sinérgicas verticales, es decir, entre

distintos niveles o esferas de influencia, sean estas nacionales, regionales, provinciales y/o territoriales, de manera que las acciones, visiones y flujos de información presenten una mayor coherencia y sintonía entre el territorio y sus aspiraciones, y los objetivos estratégicos y metas institucionales de las organizaciones públicas y privadas asociadas a los distintos niveles de acción del desarrollo.

3.7.2. Generación de Planes de Desarrollo Territorial

Importante en este cometido, es la necesidad de contar con instrumentos de planificación que hagan foco en las brechas de desarrollo territorial, y que posibiliten establecer una arquitectura de precisión para el abordaje de ellas desde un conjunto de políticas públicas, e iniciativas privadas y ciudadanas. A este respecto, el horizonte inmediato es hacerse cargo en una primera instancia de lograr el piso o umbral definido en la garantía estatal de desarrollo. No obstante, el sentido final de la tarea es establecer condiciones estructurales para que el territorio pueda poner en valor sus oportunidades, y dotar de sostenibilidad a dicho proceso. La metodología de planificación territorial y planificación territorial prospectiva, hacen foco en una visión compartida del desarrollo, y en la identificación del estado relativo de desarrollo de los denominados capitales territoriales (ChileEmprende, 2015) y sus brechas, basado en un modelo de gestión por resultados.

3.7.3. Fondos de convergencia o estructurales

Una tarea de esta envergadura, se dificulta si solo se dispone de recursos asociados a la oferta de instrumentos, planes y programas de los servicios públicos, producto de temas normativos (poco flexibles), operativos (ejecutados vía concurso público o contra demanda) y presupuestarios (ciclo anual). Generar convergencia social y territorial, requiere además de fondos de características flexibles y de ejecución con horizontes de mediano plazo (3 a 5 años), donde desde el punto operativo se privilegien proveedores locales.

En consecuencia, los territorios en Chile y Latinoamérica en general, presentan condiciones estructurales que posibilitan o dificultan detonar procesos de desarrollo, entendiendo por desarrollo, los conceptos más cercanos a bienestar o mejoramiento de calidad de vida de la población.

Muchas veces se tiende a medir dichas condicionantes (pobreza, desempleo, contaminación, etc.) a través de variables que terminan siendo la consecuencia de factores más estructurales del territorio. En este contexto, lo importante entonces es aproximarse a identificar las causas

que originan el hecho que un territorio tenga complejidades para avanzar hacia estadios de desarrollo relativo mejores (brechas de capital territorial), en comparación con el entorno en el cual está inserto.

3.7.4. Otras iniciativas relevantes en el marco de la descentralización fiscal, asociadas a dotar de mayores atribuciones, transparencia e injerencia de los niveles sub nacionales

Como una forma de mejorar la transparencia y disminuir factores que posibiliten cierta discrecionalidad en las transferencias de recursos desde ministerios, subsecretarías y/ direcciones nacionales hacia las regiones, es necesario avanzar hacia presupuestos regionalizados, es decir, que la ley de presupuesto contemple la desagregación presupuestaria a nivel regional, posibilitando el conocimiento de los montos exactos con los que cuentan las regiones para el ejercicio de sus funciones durante el año presupuestario.

Una de las principales necesidades respecto de la arquitectura institucional que posibilita la ejecución de proyectos de inversión pública en comunas y regiones, es modificar (mejorar) el Sistema Nacional de Inversiones, estableciendo criterios de rentabilidad económica y social que se hagan cargo de las especificidades territoriales (culturales, sociales, económicas, etc.). No se pueden medir con los mismos parámetros de rentabilidad económica a las zonas extremas y rezagadas. No es prudente que la única posibilidad que tenga una zona en fragilidad socio económica sea recurrir al RS¹⁹ presidencial²⁰ para poder ejecutar proyectos fundamentales para su desarrollo (ejemplo: pavimentación de ruta Tirúa - Tranapunte en Carahue, proyecto que tuvo que recurrir a la aprobación presidencial, producto que el flujo vehicular no alcanzaba los indicadores de rentabilidad económica, siendo fundamental para incorporar a comunidades Lafkenches al circuito de la ruta costera).

En otro plano es necesario avanzar en mejorar el marco de injerencia de los gobiernos regionales y locales en la toma de decisiones de empresas públicas estratégicas, para el desarrollo de sus entornos. En este contexto, parece un despropósito por ejemplo, que siendo La ZOFRI²¹ fundamental y estratégica para Tarapacá, tanto el gobierno regional, como el gobierno local,

19 Es la calificación de “recomendación favorable” para la ejecución de un proyecto en el sistema nacional de inversiones de Chile. Un proyecto sin RS no se puede ejecutar.

20 Cuando un proyecto de inversión no alcanza indicadores de rentabilidad económica y social para la obtención del RS, la única excepción es que la presidencia de la República le otorgue la recomendación favorable para su ejecución.

21 Zona Franca de Iquique.

no tengan representación alguna en el directorio y, por ende, ningún nivel de injerencia en las decisiones que toma esta empresa. En este sentido la Comisión Asesora Presidencial propuso la transferencia a regiones, del control y patrimonio de empresas públicas o mixtas de alcance regional, no obstante, un primer gesto sería incluir en sus respectivos directorios a un representante de los gobiernos regionales y gobierno local, donde se ubica dicha empresa (incluye puertos, empresas de servicio y de fomento).

En otro sentido, pero no menos importante, es avanzar en los niveles de injerencia de los gobiernos regionales y locales respecto del territorio. Así también parece un despropósito que en Aysén donde cerca del 70% de su superficie es Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) y de Bienes Nacionales, o Magallanes donde el 50% tiene la misma categoría, cada vez que dichos gobiernos regionales requieren hacer algo asociado a estos espacios territoriales, deban viajar a Santiago a reunirse o con el director nacional de CONAF o con el Ministro de Bienes Nacionales.

3.8. ENDEUDAMIENTO, CREACIÓN Y GESTIÓN DE EMPRESAS

Respecto del endeudamiento, la Comisión Asesora Presidencial propuso autorizar a los gobiernos regionales a endeudarse y/o emitir bonos, cuyo pago anual total de deuda no supere el 7% del presupuesto anual. Del mismo modo sugiere puedan acordar financiamiento plurianual de obras, programas y subsidios.

En atención a la posibilidad de creación y gestión de empresas de servicios de parte del Gobierno Regional y municipalidades, sugiere que en regiones y comunas con más de cien mil habitantes, éstas pueden estar asociadas con privados o entre ellas, para servicios explícitos y que no impliquen subvenciones o un apoyo de más de un 3% del presupuesto global de la institución creadora.

En este sentido, parece razonable que tanto en el endeudamiento, como en la posibilidad de creación y gestión de empresas de servicio por parte de gobiernos regionales y municipios, éste se realice con ingresos propios, producto que si se realiza con transferencias, técnicamente es un endeudamiento del gobierno central. De la misma manera, e independiente del porcentaje de endeudamiento, éste debe realizarse en función de la totalidad de los pasivos que tenga la institución, lo que implica avanzar decididamente en mecanismos para mejorar la transparencia de los niveles de deuda municipal. Si bien es cierto la Ley 20.237 exige un informe mensual de gasto y pasivos municipales, los cuales se publican en el Sistema Nacional de Información Municipal SINIM de SUBDERE, los niveles de fiscalización de esta información son febles.

3.8.1. Responsabilidad fiscal, basada en la transparencia y *accountability*

Es indudable que una variable importante que subyace al poco avance de los procesos de descentralización fiscal en Chile, es “la desconfianza” hacia los niveles sub nacionales, y por otro lado, la correlación existente entre centralización y asignaciones discrecionales como mecanismo de control sub nacional, en el marco de una configuración de primeras autoridades regionales designadas, donde las preferencias están puesta en la administración del programa de gobierno del mandante (presidente de la República), más que en la representación democrática de las reivindicaciones ciudadanas sub nacionales.

Así el contexto, avanzar en descentralización fiscal requiere de asegurar altos niveles de responsabilidad fiscal en la administración de nuevos ingresos, lo que requiere entre otras cosas; claridad de funciones y responsabilidades (eficiente descentralización administrativa), elevar los estándares de transparencia, es decir, saber con claridad ¿en qué se gastan los recursos? y ¿Quién gasta estos recursos?, y entender que poniendo el énfasis en la generación de ingresos propios a nivel sub nacional, la responsabilidad y costos políticos hacia los ciudadanos (producto que a nadie le gusta que le suban los impuestos o le generen nuevos), contribuyen por un lado a un mayor control social y *accountability* (rendición de cuentas) por parte del tomador de decisión local o regional.

3.9. CONCLUSIONES

Abordada como país la etapa de crecimiento y estabilidad macroeconómica, el desafío de Chile es avanzar hacia la superación de las brechas distributivas, sociales y territoriales.

Independiente de la estrategia que Chile adopte, ya sea, asumir el principio de “igualdad horizontal” buscando los mecanismos que posibiliten proveer bienes públicos en cantidad y calidad similar en todo el territorio nacional. Y/o abordar la implementación de una “política de cohesión social y territorial en Chile”, capaz de hacerse cargo de los rezagos más urgentes, sentando las bases para una convergencia social y territorial país. Ambas requieren avanzar indefectiblemente en iniciativas de descentralización fiscal, ya sea vía el aumento de la generación de ingresos propios, y/o por la vía de aumentar las transferencias actuales y/o creación de nuevas (fondo de convergencia), a objeto de dotar de los recursos suficientes a las instituciones sub nacional para abordar los desafíos y complejidades del desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

3.10. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2016 a); *Crecimiento del PIB (% anual)* | Datos | Tabla. Datos.bancomundial.org, consultado el 07 abril de 2016, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.
- Banco Mundial (2016 b); *Chile Panorama general*. Bancomundial.org, consultado el 06 de abril de 2016, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>.
- BID, IFD/IMM (2014); *Nota Técnica, Descentralización en Chile*, documento preparado por un equipo compuesto por: Emilio Pineda (FMM/CUR), jefe de equipo; Francisco Lois (FMP/CCH); Ehtisham Ahmad (consultor); Gerardo Uña (consultor). Revisado el 26 de abril, desde <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39356342>
- Boletín OCDE (2015), consultado el 07 de abril de 2016, disponible en <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>, del 21 de mayo de 2015.
- Bravo, Javiera (2014); Fondo Común Municipal y su Desincentivo a la Recaudación en Chile, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica. Temas de Agenda Pública, ISBN 0718-9745, año 9, N°8, Junio.
- CCHC (2014): *Propuestas para un Chile Descentralizado 2030. Por un Chile con más Desarrollo Económico, Social y Territorial*, Comisión de Descentralización de la CCHC, Septiembre, Santiago de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014): *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia un País Desarrollado y Justo*, consultado el 16 de mayo de 2015 en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014); *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2014, (LC/G.2632-P), Santiago de Chile, 2014. pág. 8.
- CSP (2011); Análisis y Propuestas para Fondo Común Municipal, presentación del Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, en seminario finanzas municipales en la perspectiva de una urgente reforma, Asociación Chilena de Municipios, 02 de mayo. disponible en http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/documentos/2011/SEMINARIO_FINANZAS_MUNICIPALES_EN_LA_PERSPECTIVA_DE_UNA_URGENTE%20REFORMA_SANTIAGO/PPT04.pdf

- Faludi Andreas (2005); *La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea*, Boletín N°39, Asociación de Geógrafos Españoles AGE, España.
- FMI (2016); Informe de perspectivas económicas: Las Américas, administrando transiciones y riesgo, ISBN-13: 978-1-47554-991-1 (digital), Estudios Económicos y Financieros, Abril, Washington DC, EEUU. Consultado el 28 de septiembre, disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2016/whd/pdf/wreo0416s.pdf>
- Foxley, A., 1987. *Chile y su futuro. Un país posible*, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- INE (2016); *Series Trimestrales desde 2010* | Instituto Nacional de Estadísticas | INE 2015. Ine.cl, consultado el 05 de abril de 2016, disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/series_trimestrales_2011.php.
- La tercera. (2014). *Reportaje La Araucanía es la región con menor PIB per cápita del país*. Latercera.com, consultado el 05 de abril de 2016, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/03/655-571070-9-la-araucania-es-la-region-que-registra-menor-pib-per-capita-del-pais.shtml>.
- Marcel M (2018); *Modelos Alternativos de Descentralización y la Experiencia Chilena*, documento de trabajo, Cieplan.
- Media, T. (2016). *Inflación Chile - IPC chileno actual e histórico*. Es.global-rates.com, revisado el 05 de abril de 2016, disponible en <http://es.global-rates.com/estadisticas-economicas/inflacion/indice-de-precios-al-consumo/ipc/chile.aspx>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). *Chile en el Exterior » Economía*. Chile.gob.cl, consultado el 06 de abril de 2016, disponible en <http://chile.gob.cl/es/sobre-chile/asi-es-chile/panorama-actual/economia/>.
- OCDE (2015). *Estudios Económicos de la OCDE Chile, Visión General*, consultado el 07 de abril de 2016, disponible en <https://www.oecd.org/eco/surveys/Chile-2015-vision-general.pdf>.
- Programa Chile Emprende (2005), *Guía Metodológica de Desarrollo Territorial*. Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende, Primera parte, Santiago de Chile.
- RIMISP (2013 a); *Entrevista Desigualdad territorial: los territorios rezagados afectan el desarrollo de todo un país*. (2013). Rimisp.org, consultado el 06 de abril de 2016, disponible en <http://rimisp.org/noticia/desigualdad-territorial-los-territorios-rezagados-afectan-el-desarrollo-de-todo-un-pais/>.
- RIMISP (2013 b); *Propuestas para avanzar en Descentralización Fiscal en Chile*, Sergio Granados y Jorge Rodríguez, Documento de Trabajo N°7, serie de estudios territoriales, Programa de Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago de Chile, Junio.

- SUBDERE (2014): *Impuesto Territorial: Análisis de la principal fuente de recursos de los municipios chilenos*, documento de trabajo preparado por la división de políticas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para la Comisión Asesora Presidencia en Descentralización y Desarrollo Regional. Santiago de Chile.
- Tolosa I (2013 a); *Evaluación de resultados de la Experiencia de Gestión Territorial de La Araucanía; Orientaciones para una política de Cohesión Social y Territorial en Chile*, Tesis para optar al grado de Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, Noviembre.
- Tolosa I (2013 b); *Redefinición de las provincias en la Araucanía y en Chile, Una discusión pendiente*, Instituto de Desarrollo local y Regional IDER de la Universidad de Las Fronteras, disponible en http://www.ider.cl/docs/publi_13.pdf
- Von Baer H, Tolosa I, Torralbo F (2013): *Chile Descentralizado..Desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial*, libro publicado por la Comisión Nacional para la Regionalización y Descentralización CONAREDE, patrocinado por Proyecto País del Colegio de Ingenieros, la Agrupación de Universidades Regionales AUR, Fundación AVINA, Santiago, Chile.

PARTE IV.
DESCENTRALIZACIÓN 2.0
UN DESAFÍO DE ESTADO.
A CONSTRUIR CHILE
DESDE SUS TERRITORIOS

1. PRIMERAS PROPUESTAS PARA UN PROGRAMA DE GOBIERNO 2018-2022

1.1 A MODO DE INTRODUCCIÓN: UN PUENTE DE TRANSICIÓN A LA SIGUIENTE ETAPA DEL PROCESO

Siguiendo la idea central de este libro (reflejada en su título *“El Arranque de la Descentralización: soltando las amarras del centralismo chileno”*), las anteriores Parte I, II y III aportan al debate político y académico un análisis crítico del avance de las reformas de descentralización iniciadas a partir del trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional del año 2014, hasta la aprobación en noviembre 2016 por el Senado y la Cámara de Diputados de la reforma constitucional de elección de los Intendentes (futura figura de Gobernadores Regionales). Al mismo tiempo aporta un conjunto de artículos de destacados autores relacionados a las reformas iniciadas en este período, como lo son la flexibilización de las plantas municipales y el proceso de descentralización del fomento productivo, además de importantes reformas reiteradamente anunciadas -pero aún pendientes-, como aquella dirigida a poner en marcha un gradual pero efectivo proceso de descentralización fiscal-económica. El balance de estos tres años (2014, 2015, 2016) y estas valiosas contribuciones es lo que en la presente obra entendemos como *“El Arranque”* o la etapa 1.0 del esfuerzo descentralizador del país.

Sin embargo, a la fecha de cierre del libro estamos a menos de un año de las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias, con otro *“arranque”* ya iniciado: la carrera de diversas pre-candidaturas y de sus respectivos equipos programáticos. Esa realidad abre la oportunidad urgente de pensar y de ofrecer desde ya al debate y perfeccionamiento participativo, una primera aproximación de medidas estratégicas de descentralización y de desarrollo territorial para ser considerada en los futuros programas de gobierno, y de generar el mayor grado transversal posible de visiones compartidas entre quienes, finalmente, en noviembre de 2017 resulten electos gobierno y oposición.

Abrir ese debate, con suficiente antelación, y con ello ofrecer un puente de transición entre la etapa 1.0 de *“arranque”* y la etapa 2.0 del proceso descentralizador, igualmente dirigidas a pensar y construir Chile desde sus territorios, es la principal finalidad de esta Parte IV del libro.

Las medidas estratégicas aquí identificadas, que se presentan más adelante en un índice, son el resultado de una revisión y actualización de muchas de las propuestas el año 2014 por la Comisión Asesora Presidencial (las que no obstante su necesidad aún no han sido puestas en agenda), de otras que han surgido de los aprendizajes positivos y negativos de estos tres años, así como de nuevas ideas recogidas por el equipo de nuestra Fundación en diversos espacios regionales y nacionales y de una mirada actualizada a la experiencia internacional comparada y al nuevo escenario político-económico del país.

Como es obvio, esta primera aproximación por ahora se limita solamente a proponer un título y una muy breve caracterización de las medidas estratégicas identificadas, las que en el intertanto ya han sido enviadas a todas las precandidaturas presidenciales y a sus equipos programáticos. Con ese primer paso, buscamos provocar un debate abierto, plural y participativo en sucesivas oportunidades y espacios, para el consiguiente enriquecimiento y re-sistematización del conjunto de la propuesta. El desarrollo propiamente tal de cada medida estratégica será asumida luego conforme a un breve formato común (justificación, objetivos a alcanzar, propuestas específicas), por el equipo de la Fundación, en colaboración de expertos nacionales e internacionales especializados, así como de miembros de los 15 Capítulos Regionales de la Fundación y de dirigentes políticos y sociales de regiones, para ser publicadas durante el primer semestre del año 2017 en un nuevo libro que llevará por título *“Descentralización 2.0: un desafío de Estado: a construir Chile desde sus territorios”*.

1.2 SELECCIÓN PRELIMINAR: DIEZ MEDIDAS “ESENCIALES”.

Sin perjuicio de lo anterior, a modo de anticipo, en lo que sigue se ofrece al conocimiento y debate público una primera selección de esas medidas estratégicas, priorizadas e integradas en 10 medidas de carácter “esencial”, de avance interdependiente y convergente, para ser consideradas desde ya en los programas de gobierno de las actuales pre-candidaturas y futuras candidaturas presidenciales.

Como se observará, todas las medidas contenidas en esta primera aproximación así como la siguiente síntesis integrada de las mismas, están ordenadas conforme a una estructura de seis Ejes transversales de Acción, que en lo principal sigue el modelo propuesto por primera vez en el libro *Pensando Chile desde sus Regiones* (2009), asumida desde entonces en el libro *Chile Descentralizado... Desarrollado* (2013), en el Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), en los Seminarios nacionales y regionales *Descentralización ¡AHORA!* (2015-2016) convocados por nuestra Fundación, así como en las anteriores Partes I, II y III del presente libro.

Es importante consignar además que el conjunto de medidas acá sintetizadas representa un marco general para la pronta puesta en práctica de las respectivas políticas públicas nacionales

sobre descentralización y desarrollo territorial, el cual desde luego deberá ser adecuado a las condiciones propias de cada una de las regiones, las que, como bien sabemos, presentan desarrollos muy diferenciados en cada componente de su realidad, y consecuentemente requieren de estrategias diferenciadas para su particular desarrollo territorial.

Al término del título y breve enunciado de cada una de estas medidas “esenciales” se identifica el lugar del índice donde dicha medida está descrita sucintamente.

DIEZ MEDIDAS “ESENCIALES” PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE CHILE EN EL PERÍODO DE GOBIERNO 2018-2022

Descentralización Política

1. **Perfeccionar el modelo de Estado unitario-descentralizado.** Consolidar la institucionalidad del Modelo de Estado unitario-descentralizado, fortaleciendo la autoridad y las competencias del Gobernador Regional electo y de los Consejeros Regionales, y articulando la relación de éstos con los Secretarios Presidenciales designados (Regionales, Provinciales) y los Secretarios Regionales Ministeriales (B.2)

Descentralización Administrativa

2. **Traspaso de Competencias.** Instituir un sistema colaborativo y equilibrado (entre el nivel central, regional y local), responsable de continuar con el traspaso de competencias y servicios del gobierno central a los gobiernos regionales y las municipalidades diferenciado según las vocaciones, capacidades y voluntades de cada región (B. 3).
3. **Rol de trabajadores públicos como co-constructores del proceso.** Perfeccionar la nueva institucionalidad pública descentralizada (Municipalidades, Gobiernos Regionales, Servicios) para fortalecer el rol de sus trabajadores como co-constructores protagónicos del proceso descentralizador de Chile (A.5.3).

Descentralización Fiscal-Económica

4. **Financiamiento del desarrollo local y regional.** Ampliar el financiamiento del desarrollo local y regional implementando la Ley de Rentas Regionales y Municipales (con responsabilidad fiscal) y el Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial (B.4).

Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales

5. **Creación de Sistemas Regionales de Gestión Estratégica.** Pensamiento Estratégico Territorial (*think tanks* regionales); Capital Humano Calificado (incentivos para atraer y retener talentos); Conocimiento y la Innovación. (B.5.1, 5.2, 5.3).
6. **Fortalecimiento del Sistema Educativo.** Ampliar y fortalecer el sistema educativo de regiones a partir de sus capacidades locales: niveles pre-básica, básica, media y superior (B.5.4)
7. **Infraestructura para el desarrollo descentralizado.** Ampliar significativamente la infraestructura necesaria para igualar las condiciones de desarrollo de los territorios: digital, vial, ferroviaria, energía y agua, con especial consideración a los impactos regionales del cambio climático (B.5.5, 5.6, 5.7).
8. **Alianzas interterritoriales.** Promover alianzas estratégicas interterritoriales y redes de colaboración en base a oportunidades, vocaciones y problemas afines entre comunas y regiones (sin distinción de sus fronteras administrativas y diferencias políticas), incluyendo la cooperación descentralizada región-región con otros países, especialmente limítrofes. (B.5.8)

Participación Ciudadana y Control Democrático

9. **Más Identidad, Ciudadanía y Sociedad Civil.** Fortalecer las identidades locales y regionales, así como el rol de la ciudadanía y de las instituciones de la sociedad civil como co-constructores del desarrollo descentralizado y de la innovación territorial (B.6.1 y B.6.2)

Efectiva Conducción y Coordinación del Proceso

10. **Instituir** una instancia interministerial dotada del poder y de los recursos necesarios para conducir y coordinar el avance del proceso de descentralización y de desarrollo territorial de Chile (etapa previa a la creación de un Ministerio de Desarrollo Territorial) (B.7.3)

1.3. OPORTUNIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

Dada la naturaleza estratégica de estas medidas, su proyección de Estado y el tiempo que requieren para generar sus respectivos efectos, es muy deseable que la mayoría de ellas sea implementada desde ya -a partir del primer semestre de 2017- para que así, tanto los gobiernos regionales, las municipalidades y el gobierno central, se preparen con suficiente antelación las condiciones requeridas para el buen desempeño de los nuevos gobiernos regionales y locales.

En subsidio de ello, dichas medidas deben impulsarse a más tardar a partir de marzo de 2018, como parte de las acciones de los primeros 100 días y de la consiguiente Agenda de Descentralización del nuevo gobierno.

A: MARCO ESTRATÉGICO-POLÍTICO

1. DIAGNOSTICO INICIAL: El Chile que tenemos

1.1. ¿Funciona bien el sistema centralista vigente?

- 1.1.1. Deficiencias de la actual organización territorial del Estado
- 1.1.2. Obstáculos para abrir más y mejores oportunidades de desarrollo para todas las personas, en todas las comunas y regiones del país

1.2. Principales aprendizajes

- 1.2.1. Los anteriores gobiernos democráticos (1999 – 2013)
- 1.2.2. El gobierno de la Presidenta Bachelet
- 1.2.3. La experiencia internacional comparada

2. EL SENTIR DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL Y NACIONAL

- 2.1. **Los movimientos sociales regionales: malestar y demandas** (manifiestas y latentes).
- 2.2. **Encuestas y estudios de opinión:** PNUD, Adimark-Bicentenario, CEP, otras.
- 2.3. **Proceso constituyente:** cabildos provinciales y regionales.
- 2.4. **Líderes y actores políticos regionales.**
- 2.5. **Organizaciones empresariales:** Cámara Chilena de la Construcción, Confederación Nacional del Comercio Detallista y Turismo de Chile (CONFEDECH), Multigremial Nacional de Emprendedores, otras.
- 2.6. **Organizaciones académicas:** Agrupación de Universidades Regionales (AUR), Asociación Gremial de CFT del CRUCH.
- 2.7. **Organizaciones religiosas:** Conferencia Episcopal

3. OBJETIVO PRINCIPAL

Abrir más y mejores oportunidades de desarrollo humano y calidad de vida, para todos los habitantes, en todas las comunas y regiones de Chile, a través del impulso de estrategias de desarrollo diseñadas y conducidas desde las propias comunidades locales y regionales, contribuyendo con ello a la reducción de las severas desigualdades sociales y territoriales que aún existen en el país.

4. POLITICA DE ESTADO, CON UN NUEVO TRATO ESTADO-TERRITORIOS

5. HACIA UNA NUEVA CULTURA DE RELACIONES

5.1. Del paradigma de la desconfianza y el conflicto, a una cultura de confianza, asociatividad y cooperación.

5.2. Descentralización y Desarrollo Territorial: un desafío de co-construcción sistémica entre niveles del Estado (central, regional, local) y actores del desarrollo (públicos, privados, sociales, académicos; sociedad civil organizada, ciudadanía).

5.3. Los trabajadores del Estado: protagonistas determinantes y aliados del proceso. Perfeccionar la nueva institucionalidad pública descentralizada a nivel de las Municipalidades, los Gobiernos Regionales y los Servicios, para fortalecer el rol de sus trabajadores como co-constructores protagónicos del buen avance del proceso de descentralización y de desarrollo territorial de Chile, garantizando el resguardo de sus derechos y conquistas laborales y su adecuada inserción institucional y desarrollo personal.

6. GOBERNANZA TERRITORIAL

Articulación y cooperación institucionalizada entre los agentes locales y regionales, para impulsar el desarrollo en colaboración mutua con los agentes nacionales.

B: MEDIDAS ESTRATÉGICAS (Primera aproximación, a noviembre de 2016)

1. VISION DE PAÍS

Unitario y descentralizado, social y territorialmente equilibrado, integrado, inclusivo y sustentable; sobre un territorio único e indivisible, en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos (versión completa en la la Presentación inicial de este libro)

2. PERFECCIONAR EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: UNITARIO-DESCENTRALIZADO

- 2.1. **Elección popular del Gobernador Regional:** máxima autoridad del gobierno regional, deseablemente en Noviembre de 2017 (en conjunto con la elección de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Consejeros Regionales) antecedida por un Plan Comunicacional para destacar la importancia de esta nueva autoridad regional electa y promover la participación ciudadana en el proceso de esa elección.
- 2.2. **Fortalecimiento del Gobierno Regional.**
 - 2.3.1. Incluir roles de gobierno regional a las de administración de la región.
 - 2.3.2. Completar las competencias del Gobernador Regional y de los Consejeros Regionales.
 - 2.3.3. Redefinir, delimitar y articular la relación de los roles del Gobernador y del Consejo Regional respecto de los Delegados Presidenciales designados (Regionales, Provinciales) y de los Secretarios Regionales Ministeriales.
- 2.3. **Oportunidades, derechos y deberes de los pueblos indígenas en el desarrollo territorial descentralizado de Chile.**

3. IMPULSAR UN PROGRAMA DE EFECTIVO TRASPASO DE COMPETENCIAS Y SERVICIOS

- 3.1. **Traspaso de un mínimo común de competencias y servicios** desde el gobierno central a todas las Municipalidades y Gobiernos Regionales, en un período breve a determinar.
- 3.2. **Capacidad diferenciada de Municipalidades y Gobiernos Regionales para solicitar traspasos adicionales** según sus respectivas realidades, capacidades de gestión e intereses, resultantes de las evaluaciones técnicas compartidas con el gobierno central.
- 3.3. **Representación equilibrada entre gobierno central, regionales y locales en las instancias de decisión técnicas y políticas de traspaso de competencias y servicios.**

4. IMPULSAR UNA EFECTIVA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, RESPONSABLE Y TRANSPARENTE

4.1. Marco de Referencia

- 4.1.1. Claves para un adecuado gasto y recaudación de recursos a nivel territorial
- 4.1.2. Responsabilidad fiscal subnacional.
- 4.1.3. Descentralización tributaria: empresas tributan donde realizan sus actividades productivas.
- 4.1.4. Esquema de transferencias de recursos a los gobiernos locales y regionales.

4.2. Reformas principales

- 4.2.1. Ley de Rentas Municipales y Regionales con responsabilidad fiscal
- 4.2.2. Fondo de Convergencia para la equidad interterritorial

5. FORTALECER LAS CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES

5.1. Sistemas Regionales de Gestión del Pensamiento Estratégico Territorial

Instalar en cada región de Chile la capacidad de pensar su futuro, desde y para su respectivo territorio, con visión de Estado, a través de un organismo regional descentralizado (entidad público-privada-académica), capaz de contribuir de un modo determinante a:

- a) producir conocimiento estratégico territorial para mejorar la toma de decisiones de los agentes del desarrollo;
- b) generar una visión compartida de la región y sus desafíos y convergencias de capacidades entre sus agentes públicos, privados, académicos y sociales del desarrollo.
- c) proponer políticas de desarrollo pertinentes a la realidad de cada región y a la nueva institucionalidad de gobierno descentralizado;
- d) articular una buena gobernanza regional del desarrollo.

5.2. Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano Calificado

Crear incentivos para atraer, retener, formar y actualizar capital humano calificado para el desarrollo de comunas y regiones (incluye el retorno e inserción regional de profesionales formados en el extranjero); con el apoyo de una *Vitrina de las Regiones* (plataforma de información e intermediación laboral), acompañado de

un programa comunicacional de difusión de la Vitrina y del Sistema de Incentivos, así como de una campaña “*Se Vive mejor en Regiones*”.

5.3. Sistemas Regionales de Gestión del Conocimiento y la Innovación

Crear una institucionalidad político-técnica regional descentralizada para el desarrollo la de Ciencia, Tecnología e Innovación, capaz de integrar las visiones y de potenciar las capacidades de las organizaciones públicas, privadas, académicas y sociales de la región para:

- a) generar conocimiento de calidad y pertinente a la realidad y futuro de la región;
- b) realizar iniciativas de desarrollo tecnológico y de innovación social y productiva;
- c) gestionar, articular y potenciar los recursos de origen regional, nacional e internacional, públicos y privados, dirigidos a fortalecer la capacidad autónoma de la región de generar, difundir y aplicar conocimiento propio.
- d) coordinar y promover la colaboración y sinergia requeridas entre las instituciones, instrumentos y personas comprometidas con el desarrollo científico-tecnológico y la innovación regional.
- e) evaluar y observar el seguimiento, retroalimentación y proyección de las iniciativas de I+D+I de la respectiva región.

5.4. Fortalecimiento del sistema educativo de regiones a partir de sus capacidades locales

5.4.1. Fortalecimiento de la educación pre-básica, básica y media de regiones, a partir del desarrollo de capacidades locales y de la activa colaboración entre agentes públicos, privados y sociales de la comunidad.

- a) Focalizar en comunidades vulnerables y territorios rezagados.
- b) Instalar en forma permanente líderes (equipos directivos) y docentes de desempeño competente o destacado.
- c) Asegurar los niveles de responsabilidad y autonomía diferenciadamente según las capacidades y presupuestos del nivel local.
- d) Instalar los recursos y equipos técnico-pedagógicos estables de alta calidad en los futuros Servicios Locales de Educación que incluyan escuelas en sectores vulnerables y rurales.
- e) Racionalizar la oferta de educación rural e intercultural de modo

de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos y materiales disponibles.

5.4.2. Fortalecimiento de la Educación Superior de Regiones: Universidades, IP, CFT

- a) Focalizar esfuerzos en la educación técnico-profesional de comunidades vulnerables, de acuerdo a las principales vocaciones productivas e identidades de sus territorios.
- b) Aportes basales con base a indicadores sociales de la comuna y región y de la calidad de gestión de la respectiva institución.
- c) Restitución y ampliación de fondo de fortalecimiento de la educación superior regional: centrado en la generación compartida de conocimiento y desarrollo con los actores públicos, privados y sociales (por institución; asociativos interregionales).
- d) Institucionalización de la Vinculación con el Medio como tercera misión esencial de la Educación Superior.

5.5. Infraestructura para el desarrollo descentralizado y equitativo de los territorios

Nota: Chile tiene el sistema de inversión pública más centralizado (88%) de la OCDE (promedio 41%).

5.4.1. Infraestructura digital: acceso universal, en todo el territorio, de emprendimientos, instituciones de la sociedad civil y hogares.

5.4.2. Infraestructura de transporte

- a) Vial: pavimentación y mejoramiento de caminos rurales; puentes, pasarelas, senderos; completar la Carretera Austral.
- b) Ferroviaria (pasajeros y carga): trenes interurbanos (entre ciudades pequeñas e intermedias y las capitales de regiones); trenes suburbanos; tranvías; tren ultrarrápido Puerto Montt-Santiago-La Serena.
- c) Marítimo: puertos, embarcaderos, transbordadores.
- d) Aéreo: aeródromos locales.

5.6. Energía para el desarrollo equitativo de los territorios: políticas e instancias regionales diferenciadas para la generación, transmisión y utilización eficiente

de energías renovables (solar, eólica, hidráulica, mareomotriz, geotérmica).

- 5.7. **Agua:** acceso equitativo para consumo domiciliario, agrícola-ganadero, industrial, turismo, minería, con especial consideración a los impactos del cambio climático.
- 5.8. **Alianzas interterritoriales:** dinámicas asociativas entre regiones y/o comunas capaces de potenciar su desarrollo económico y social en base a sus realidades e intereses afines, indistintamente de sus límites administrativos y de sus diferencias políticas (sin necesidad de fusionar las actuales regiones en macroregiones), incluyendo la cooperación descentralizada región-región con otros países, especialmente limítrofes.

6. AMPLIAR LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y DE CONTROL DEMOCRÁTICO

- 6.1. **Formación Ciudadana para el desarrollo descentralizado y la innovación territorial**
- 6.2. **Fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil de regiones**
- 6.3. **Perfeccionamiento de la institucionalidad de los partidos políticos regionales**
- 6.4. **Fortalecimiento de los medios de comunicación locales y regionales**
- 6.5. **Presupuestos participativos locales y regionales**
- 6.6. **Consultas y plebiscitos locales y regionales**
- 6.7. **Evaluación técnica y consulta a las regiones durante el proceso de formación de leyes que impacten en las comunas y regiones y en el avance del proceso descentralizador**
- 6.8. **Voto programático para la elección de Gobernadores Regionales y de Alcaldes**
- 6.9. **Red de Observatorios Regionales de la Descentralización y Desarrollo Territorial**

7. ASEGURAR LAS CONDICIONES DE ÉXITO DEL PROCESO: APRENDIZAJES DE PERÍODOS ANTERIORES

- 7.1. **Continuidad y financiamiento de las políticas de Estado en descentralización: Ley de presupuesto 2018 y siguientes.**
- 7.2. **Diseño coherente y articulado entre reformas interdependientes**
- 7.3. **Instancias calificadas y empoderadas para la conducción y efectivo avance del proceso**
 - 7.3.1. 1era. Etapa (corto plazo): medida para ser implementada a partir de marzo de 2018, durante los primeros 100 días del nuevo gobierno. Comisión

interministerial: dotada del poder y de los recursos requeridos para una efectiva conducción y coordinación del proceso de descentralización y desarrollo territorial de Chile, así como de una Secretaría Ejecutiva profesional y calificada:

7.3.2. 2ª. Etapa (mediano a largo plazo): creación de un Ministerio de Desarrollo Territorial

7.3.3. Instancias independientes de evaluación y seguimiento del proceso.

7.4. Cultura de responsabilidad y de cooperación

7.4.1. Articulación vertical: entre los tres niveles del Estado (local, regional, nacional)

7.4.2. Asociatividad horizontal: entre comunas y regiones afines, incluida la cooperación descentralizada región-región con otros países, especialmente limítrofes.

8. HOJA DE RUTA

8.1. Prioridades y plazos de implementación: para la puesta en práctica de las medidas dirigidas a la oportuna preparación de las condiciones requeridas por la buena gestión de los nuevos gobiernos regionales y locales (años 2017, 2018 y siguientes).

8.2. Responsables del diseño y de la ejecución

8.3. Medidas susceptibles de implementación gradual a partir de experiencias piloto.

AUSPICIADORES



CORFO fue creada en 1939 como la agencia del Gobierno de Chile encargada de impulsar la actividad productiva nacional.

Hoy se proyecta como una agencia de clase mundial que tiene por objetivo promover una sociedad de más y mejores oportunidades para todos.

Su misión es mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, fomentando la inversión, la innovación y el emprendimiento, y fortaleciendo el capital humano y las capacidades tecnológicas.



... Objetivo: Democracia!

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana ligada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). La KAS lleva el nombre del cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán tras la segunda guerra mundial, Konrad Adenauer.

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación, siempre bajo los valores del humanismo cristiano, y vinculando las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal.

A través de más de 70 oficinas a nivel mundial y proyectos en más de 120 países, la KAS contribuye a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la economía social de mercado.

En Chile, la Fundación Konrad Adenauer trabaja en cooperación con instituciones estatales, la democracia cristiana y organizaciones de la sociedad civil.

Un requisito fundamental para la consolidación democrática de Chile consiste en la mejora de las condiciones políticas, sociales y socio-económicas del país. En este sentido, la Fundación se concentra actualmente en la modernización del Estado, la promoción de la economía social de mercado, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y autonomía local, el fomento del tema "clima, energía y medio ambiente", y finalmente la intensificación del intercambio sobre asuntos internacionales y política exterior.

La descentralización juega un papel importante en Chile para poder lograr un desarrollo sustentable tanto a nivel comunal – como regional. La Fundación Konrad Adenauer lleva impulsando este proceso en conjunto con la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado con el objetivo de introducir los requerimientos necesarios para una mayor descentralización del país en la agenda política.

Con esta publicación aspiramos difundir informaciones calificadas e independientes sobre los avances logrados en el proceso de la descentralización y difundir el concepto de un país descentralizado a la sociedad civil y a los tomadores de decisión.

Fundación Konrad Adenauer

Oficina en Chile
Enrique Nercasseaux 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel.: (+56 2) 2234 2089
www.kas.de/chile



EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN Desatando las amarras del centralismo chileno



Empresas Martabid, desde el año 2001 comienza a consolidarse en el mercado Inmobiliario y de Construcción, proporcionando un servicio integral en el desarrollo y ejecución de proyectos habitacionales. Actualmente concentra sus operaciones en las regiones del Maule, Bio Bio, Araucanía, Los Rios y Los Lagos, con 15 años de exitosa trayectoria y más de 35.000 viviendas construidas, así mismo, sus proyectos tienen el rostro de barrios emergentes en el corazón de la expansión urbana de las ciudades, por lo tanto, como se trata de proyectos de largo plazo, tienen una sinergia que permite que puedan desarrollar barrios integrales, asegurando que los propietarios disfruten de su vivienda y contribuyendo a su calidad de vida.

Su Misión consiste en satisfacer las necesidades de sus clientes y asesorarlos en sus dudas habitacionales, excediendo sus expectativas y proporcionándoles un alto servicio en desarrollo y construcción de sus proyectos. En ese sentido, la Visión es ser una empresa líder en el mercado alcanzando los más altos estándares de calidad en sus proyectos.

En síntesis, Empresas Martabid valora sus logros pasados y enfrenta el futuro con mucho entusiasmo, preocupándose permanente por la Responsabilidad Social Empresarial y el respeto por las personas que trabajan en la Organización.

Chile en las últimas décadas ha vivido una serie de reformas de desconcentración y/o descentralización buscando mayores oportunidades e igualdad social, en ese sentido, Empresas Martabid cree que es esencial el desarrollo regional en todo ámbito, de este modo, existen mayores oportunidades para la sociedad haciéndolas más competitivas. Es por esa razón que Empresas Martabid se ha posesionado en diversas ciudades del centro y sur de Chile desarrollando diversos proyectos inmobiliarios habitacionales dando mayores oportunidades a la sociedad.





La Fundación VIVEChile busca mostrar las posibilidades del país a través de la creación, distribución y difusión de contenidos audiovisuales propios y de terceros. Para eso pone a disposición gratuitamente todas las pantallas VTR, generando una oferta web, lineal y On Demand de contenidos de calidad que muestran el Chile que no se ve.

La Fundación trabaja **por un país consciente de sus fortalezas territoriales y humanas, en busca de más descentralización y desarrollo regional sustentable.**

Los contenidos promueven el fortalecimiento de la cultura local. VIVEChile prioriza el trabajo con productores audiovisuales regionales tanto por su conocimiento del territorio como por el firme compromiso de contribuir a la creación y desarrollo de capacidades locales. Esta red está compuesta por más de 40 productoras asociadas a lo largo de Chile y releva a través de los contenidos las discusiones de las regiones. Es así como hace más de 4 años desarrollamos colaborativamente el programa regional Panorama 15, Kulmapu, serie documental sobre el pueblo mapuche, Kulrapa, serie documental sobre el pueblo rapa nui, Retratos, serie sobre personajes regionales a lo largo de Chile, Por la Razón y la Ciencia, serie sobre el desarrollo y potencial científico nacional, entre otros.

