



# 1. Prioridades y propuestas de trabajo para el gobierno de Eduardo Frei

Comisión: Más Poder a las Regiones



## Integrantes

<b>Integrantes Comisión</b>
1.- Luis Cantos
2.- Juan Droguett
3.- David Morales
4. Mafalda Fabbri
5. Patricia Rojas
6. Claudio Arriagada
7. Gonzalo Navarrete
8. Carlos Haefner
9. Juan Carlos Hernández
10. Andrés González
11. Rabindranath Quinteros

<b>Coordinador Comisión</b>
Nicolás Mena



## I. Diagnóstico de la situación actual.

El proceso de descentralización del país y de reforzamiento de los gobiernos regionales y locales ha experimentado importantes avances durante las últimas décadas. A nivel regional, la institucionalización de gobiernos regionales, la generación de instrumentos de descentralización de las decisiones de inversión pública como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional o los Convenios de Programación y la creación de Consejos Regionales (hoy generados mediante elección indirecta a través de los Concejales municipales, y a futuro por sufragio universal de aprobarse la reforma constitucional actualmente en trámite, Boletín N° 3.436-07) entre otras cosas, han constituido importantes logros en este sentido. Por su parte, a nivel municipal, se estableció la elección democrática de Alcaldes y Concejales, se reformó el artículo 110 de la Constitución entregando nuevas competencias a este nivel de gobierno (como la facultad de crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones) y se creó el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal.

Sin embargo, los avances obtenidos no han logrado configurar una política pública de descentralización integral. Nuestro país aún adolece de un excesivo centralismo político, una inequitativa distribución de los recursos (son evidentes las desiguales condiciones financieras en que se encuentra una Municipalidad del sector oriente de Santiago comparada con una ubicada en la periferia o emplazada en sectores rurales), grandes brechas en las oportunidades y poca participación de la ciudadanía en las decisiones que se adoptan en la esfera de la comuna y región en que viven. Por otra parte, existe una pésima percepción del proceso de descentralización emprendido, el cual en “una encuesta realizada a 54 líderes de opinión, de gobierno, empresas y oposición, de entre 38 ámbitos de acción del Estado, el proceso de regionalización y descentralización obtiene la segunda peor calificación: 2.4 (en una escala de 1 a 5).”<sup>1</sup>

El centralismo se presenta así como una traba al desarrollo integral de nuestro país. Tanto desde la óptica económica, como desde la social, demográfica, política e institucional, la descentralización aparece como una tarea pendiente y urgente si es que se aspira a lograr estándares de desarrollo semejantes al de los países miembros de la OCDE.

No resulta viable avanzar hacia mejores niveles de productividad económica y desarrollo social si nuestro territorio y su población crecen de manera desigual, con abismos de oportunidades entre las principales urbes y las regiones periféricas, y en éstas, entre sus mismas localidades.

A ello se debe añadir las tensiones regionales que a la larga se terminan provocando cuando la población se resigna a constatar que su proyecto de vida depende en gran medida del lugar en el cual se ha nacido. Las desigualdades dentro de un mismo país se convierten así, no tan sólo en un problema de orden económico institucional, sino que también ético y moral.

---

<sup>1</sup> Mario Weissbluth y Cristian Leyton, “La Descentralización en Chile: Asignatura Pendiente”. La e-Columna de abril 17 del 2006.



## II. Resumen de los principales aportes y propuestas

La temática de la descentralización requiere ser abordada partiendo por diferenciar entre el ámbito regional y el municipal.

Si bien ambos tópicos se relacionan estrechamente, por razones de índole metodológicas deben ser abordadas profundizando en sus especificidades y problemáticas particulares, de manera tal que una vez configurado el diagnóstico, se implementen medidas conducentes al perfeccionamiento de la institucionalidad, integrando los dos ámbitos territoriales.

### A. Estado Regional.

Nuestra carta fundamental establece en su artículo 3° que: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”.

Sin entrar en una disquisición académica, resulta relativamente claro que en nuestra organización administrativa las potestades las tiene el Estado central, quien en algunas situaciones opera desconcentradamente. De esta manera, en Chile no existe descentralización del poder, entendiendo por ella, la organización por la cual se confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía. Las instituciones públicas que cuentan con real autonomía son específicas y excepcionales.

La consecuencia de ello es que las decisiones políticas, económicas y estratégicas son adoptadas por el ente central, con los sesgos y burocracias que ello implica.

Para poder hacer frente a este modelo, que en el caso de Chile ha devenido en un sistema desigual, es que se hace necesario plantear principios orientadores en torno a los cuales se defina una estrategia de descentralización y regionalización. Para ello es que siguiendo el estudio “Chile, será Descentralizado o no será Desarrollado”, se adscriben los principios ordenadores allí propuestos, en torno a los cuales se deberá configurar un marco conceptual que brinde una noción coherente de descentralización. Estos principios son:

1. Diversidad: representa el orden natural y la principal riqueza de Chile, expresada en múltiples dimensiones.
2. Flexibilidad: implica adecuar dinámicamente la uniformidad de la institucionalidad, las políticas e instrumentos públicos homogéneas, al orden natural diverso de los territorios, facilitando el desarrollo de sus potencialidades humanas y productivas y el impulso de iniciativas diferenciadas y experiencias piloto.
3. Gobernanza democrática: proceso que mediante una articulación y diálogo entre actores de un territorio, en torno a un proyecto político, objetivos y estrategias de desarrollo compartidas, genera legitimidad ciudadana y técnica de las decisiones adoptadas
4. Interdependencia entre procesos claves: requiere del avance simultáneo y convergente de los tres procesos: 1. Descentralización 2. Fortalecimiento de capacidades locales y regionales; 3. Movilización y Control Democrático.
5. Enfoque territorial: reconoce y pone en valor la eficiencia del orden natural de los territorios, sustituyendo el tradicional ordenamiento sectorial, aún predominante, por un enfoque sistémico territorial, aplicado tanto en el diseño y aplicación de las políticas, instrumentos y recursos públicos, como en las respectivas respuestas privadas y académicas.
6. Oferta pública según demandas y oportunidades: implica organizar la oferta pública (institucionalidad, instrumentos, recursos) a partir de las demandas y las oportunidades de



desarrollo diferenciadas de las comunidades y territorios locales y regionales, más que desde la visión central y los intereses e inercia burocrática asociados a la misma.

7. Subsidiariedad competencial: principio de ética política, inspirado en su origen por tres encíclicas sucesivas de la Iglesia Católica y exitosamente aplicado en numerosos países hoy descentralizados y desarrollados, que radica cada función pública, competencia o recurso en aquel nivel donde se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.
8. Correspondencia entre roles, competencias y recursos: significa cautelar que el cumplimiento de una determinado rol o responsabilidad pública, esté respaldada de la correspondiente facultad o competencia de decisión así como de los recursos requeridos para su adecuada ejecución.
9. Compensación interregional: significa asegurar condiciones básicas de bienestar de la población iguales entre comunas y regiones, acercando, con sentido de equidad, aquellas de niveles de desarrollo más rezagados con las más avanzadas, mediante fondos e instrumentos de colaboración y compensación.
10. Avance diferenciado: se refiere a la potestad de cada comuna y región de insertarse gradualmente en los procesos de descentralización y de fortalecimiento de sus capacidades, a ritmos y profundidades diferenciadas, de acuerdo a su propia voluntad, capacidades y recursos, y a su tamaño crítico, condiciones políticas, institucionales materiales objetivas<sup>2</sup>.

En base a estos principios, se propone una genuina descentralización política, en donde exista un gobierno regional integrado por los consejeros regionales electos democráticamente por los ciudadanos y presidido por jefe del gobierno regional, también electo, en base a un sistema más o menos representativo. El gobierno regional convivirá con el Intendente regional, en quien recaerán las tareas de gobierno interior, siendo este cargo de exclusiva confianza del presidente. El gobierno regional tendrá potestades para constituir el gabinete regional, designando los secretarios regionales ministeriales y los jefes de servicios públicos regionales. A ello, se suma el traspaso de los servicios públicos y programas sectoriales que actualmente son dependientes del gobierno central a la dependencia del gobierno regional.

En lo que respecta a la elegibilidad de Jefe del Gobierno Regional, este puede ser electo en base a alguna de estas tres modalidades: elección popular directa; elección indirecta por los consejeros regionales elegidos popularmente; elección indirecta por intermedio de los consejeros regionales elegidos popularmente más los alcaldes y concejales de la respectiva región.

En definitiva, esta propuesta innova en la separación en las autoridades regionales, creando un gobierno regional dotado de autonomía, representatividad, legitimación democrática y reales facultades de gestión territorial. Por otro lado, se instaura un sistema estable que termine con la tónica de rotación de autoridades regionales<sup>3</sup>, reemplazando lo inmediato y coyuntural por políticas de desarrollo de largo plazo.

Entre las potestades que se radicarían en el gobierno regional, se propone la posibilidad de modificar la división político administrativa de la región, en razón de las necesidades y prioridades de desarrollo, la autonomía para crear programas de desarrollo en razón de las especificidades regionales y por último, una efectiva descentralización tributaria, culminando en una ley de rentas

<sup>2</sup> "Chile Será Descentralizado, o no Será Desarrollado". Heinrich Von Baer V. L., Editor. Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONADERE; el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de la Frontera; y la Red Sinergia Regional, de la Agrupación de las 20 Universidades Regionales. Pag. 29-30., 2009.

<sup>3</sup> Durante el periodo del ex presidente Lagos, el promedio de duración de los intendentes fue de 2, 7 años. Mientras que hasta el año 2008, el promedio fue de 1, 7 años.



regionales, que garantice que el 100% de los recursos invertidos en regiones sea de decisión regional

Para promover la calidad y excelencia, se propone un programa nacional para atraer capital humano calificado a las regiones, en base a una política de incentivos como instrumento de captación.

- Cartera de becas de estudio en el extranjero destinadas exclusivamente a profesionales de regiones.
- Política de incentivos económicos para asentar en regiones a profesionales jóvenes.

## **B. Gobiernos Locales**

Las municipalidades han ido perdiendo paulatinamente legitimidad dentro de la sociedad, y esto es grave. Los municipios y el alcalde proveen de servicios e insumos básicos y de proyectos de promoción y fomento dentro del nivel más elemental en una comunidad, siendo por ende quienes tienen la relación de mayor cercanía con el ciudadano, entendida esta como vínculo autoridad – persona. De ahí que muchas de las políticas de orientación nacional, ideadas y desarrolladas por el nivel central, tengan su aplicación por la vía de los Municipios. Las Municipalidades tienen también, a través de los planos reguladores comunales, una gravitación fundamental en el desarrollo urbano de sus comunas, emplazando los espacios públicos en razón de sus intereses y prioridades. A su vez, y como consecuencia de esta aproximación para con el ciudadano, los municipios tienen un rol en cuanto a la valoración ética de la función pública y la apreciación de sus autoridades incide en la de la labor política en general.

De ahí que cuando se comienza con la deslegitimación de las autoridades locales, justificadamente o por intereses específicos, el daño que se le inflige al sistema político y la democracia no es menor. En la actualidad, si bien todavía el problema no de extrema gravedad, si se está transformando en preocupante, para lo cual se requiere una mirada crítica que sea capaz de advertir las deficiencias y proponer soluciones.

Las falencias de los gobiernos edilicios pueden resumirse en:

1. Falta de atribuciones ante un Estado central que lo gobierna todo sin advertir las especificidades propias de las localidades,
2. Insolvencia, escasez de recursos y principalmente desigualdad entre los distintos municipios del país.
3. Servicios traspasados desfinanciados.
4. En general, precariedad de recursos humanos.
5. Falta de control en la administración de los recursos económicos.
6. Limitadas atribuciones de los concejales.
7. Imposibilidad de implementar políticas de desarrollo.
8. Escasa participación de la comunidad en la toma de decisiones.
9. Escasa preparación técnica de las autoridades.
10. Falta de transparencia y de probidad.



En resumen, los Municipios se encuentran en la difícil paradoja de tener a su cargo áreas tan relevantes como la educación, la salud y algunos servicios básicos, sin contar con una institucionalidad que provea los instrumentos mínimos para otorgar estas prestaciones de manera eficiente.

Con el propósito de articular un sistema coherente con los principios democráticos, los Municipios deben mutar desde la administración local hacia los gobiernos locales, lo cual comprende un cambio relevante en donde estos no se entiendan tan sólo como gestores de recursos y programas traspasados por el Estado central, sino que como estructuras que idean e implementan políticas de desarrollo en un territorio determinado.

A diferencia del plano regional en donde las dificultades se dan más bien en las competencias y legitimidad de sus autoridades, en la esfera local si bien no se encuentra salvada del todo la atribución de competencias, la discusión se ha concentrado fundamentalmente en el cómo hacer de los municipios entes eficientes, transparentes y sustentables, entendiendo por sustentabilidad la posibilidad de contar con financiamiento para promover iniciativas de inversión.

Para ello, se requiere urgentemente el contar con un financiamiento Municipal que permita disminuir las desigualdades entre los distintos municipios del país, aumentando el aporte fiscal a las municipalidades de menores recursos.

A su vez, se necesita incrementar las competencias en las áreas de desarrollo económico y social, mediante políticas de: estímulo de emprendimiento; corrección de fallas de mercados locales; asociativismo municipal para impulsar el desarrollo de territorios priorizados; fomento la constitución de corporaciones y alianzas con pequeñas y medianas empresas; constitución de parques industriales.

Coherentemente con el traspaso de atribuciones desde el gobierno central al regional, la concepción de gobierno municipal demanda el traspaso de programas de desarrollo social y local desde el gobierno central a los municipios (Por ejemplo, Chile Solidario, Procesal, programas de prevención de drogas, etc.).

En cuanto al concejo municipal, se hace fundamental potenciar el rol de los concejales mediante la atribución de mayores competencias y facultades fiscalizadoras.

Para que las municipalidades modernicen y ordenen su estructura de personal a estándares que permitan una prestación de servicios que tenga como eje primordial a los ciudadanos, es indispensable que las plantas municipales se adecuen a las necesidades y realidades locales, promoviendo la profesionalización y perfeccionamiento del personal municipal.

En el plano de la participación, el paulatino alejamiento de la ciudadanía de las organizaciones de base, como reflejo de una sociedad individualista en donde la calidad de sujeto de derechos y obligaciones ha sido reemplazada por una lógica de consumidor, propia de la concepción neoliberal, necesita de un giro radical. Para ello, en primer término se debe asumir la participación como un ejercicio cívico y democrático necesario y justificable por sí mismo, que demanda su promoción en torno a valores y principios éticos. De esta manera, y a modo de inicio, se proponen plebiscitos comunales vinculantes obligatorios en temas de relevancia territorial, como por ejemplo, la aprobación del plan regulador comunal.

Por último, y concordante con el diagnóstico negativo del capital humano que se desempeña en los Municipios, sobre todo en aquellos lugares más alejados de los principales centros urbanos, se propone un plan de incentivos económicos para fomentar, tanto la inversión privada en regiones como la atracción de capital humano.