

Documento de Trabajo N° 10
Serie Estudios Territoriales

**De la descentralización administrativa a la
descentralización política.
Propuestas de reformas y políticas públicas
para un Chile descentralizado, democrático
y participativo**

Egon Montecinos

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Junio 2013



De la descentralización administrativa a la descentralización política.

Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo

Este documento es el resultado del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the Territorial Cohesion for Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Montecinos, E. 2013. “De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo”. Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Egon Montecinos es Profesor Investigador del Centro de Estudios Regionales, CEDER, de la Universidad de Los Lagos, Osorno.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
WorkingPapers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

De la descentralización administrativa a la descentralización política.

Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo

RESUMEN

La regionalización y la descentralización representan dimensiones que son condicionantes para dos procesos fundamentales que se distinguen en la literatura del desarrollo regional: el desarrollo territorial y el fortalecimiento democrático de las sociedades regionales/locales. En este trabajo, la reflexión se focalizará en la dimensión democrática del desarrollo territorial, principalmente sobre la descentralización política, proceso que se reconoce como el que menos avance tiene en materia de desarrollo territorial en Chile. La tesis de este documento es que el “centralismo” tiene que ver con la falta de reconocimiento de las regiones y provincias como “sujetos políticos” y con la escasa transferencia y distribución de poder político administrativo y fiscal a organismos subnacionales. Hasta ahora las medidas que se han impulsado tienen un sello administrativo, no obstante, para resolver este enclave centralista es necesario impulsar medidas de naturaleza política. Entre las que se plantean en este documento podemos señalar: elección directa de intendente, manteniendo un representante directo del presidente; presupuestación participativa regional, fortalecimiento de capital humano avanzado, transferencia de competencias efectivas, parlamento regional y descentralización de partidos políticos.

Palabras clave: descentralización política, descentralización administrativa, reformas, políticas públicas, descentralización, desarrollo regional y Chile.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ¿POR QUÉ SOMOS TAN CENTRALISTAS? LA HISTORIA DE CONFLICTOS Y CENTRALISMO NOS PESA.....	4
III. EFECTOS E INCENTIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ACTUAL Y LA REGIONALIZACIÓN EN REGIONES Y COMUNAS.....	7
IV. SUGERENCIAS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	13
IV.1 PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA REGIONAL.....	13
IV.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL.....	16
IV.3 INSTALACIÓN DE CAPACIDADES TÉCNICAS EN MUNICIPIOS Y REGIONES.....	18
IV.4 TRASPASO EFECTIVO DE COMPETENCIAS EN REGIONES.....	18
IV.5 ATRIBUCIONES POLÍTICAS AL CONSEJO REGIONAL.....	19
IV.6 DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	22
IV.7 REVISIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN.....	22
BIBLIOGRAFÍA.....	24
DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	26

I. INTRODUCCIÓN

Las manifestaciones sociales y políticas que se han observado durante los últimos diez años en Calama, Valdivia, Chiloé, Osorno, Aysén, Magallanes, y Arica y Parinacota, han tenido un corte reivindicatorio por mayor autonomía y descontento por la forma de distribuir recursos y la forma centralista de tomar decisiones políticas que afectan a regiones. *¿Qué es lo que ha fallado?* Por un lado ha fallado la descentralización del poder político, es cierto, somos un país que a lo largo de su historia ha sido altamente centralizado en las decisiones políticas que recaen en la administración pública. No obstante lo anterior, una condicionante que poco se ha indagado es el creciente agotamiento del modelo regionalizador basado en la actual configuración geopolítica y administrativa de las regiones. *¿Cuáles son sus principales características?* Regiones con extensos territorios sin capacidad para tomar decisiones y formular políticas públicas pertinentes al territorio; alta fragmentación intrarregional que impide el diálogo entre los actores sociales y productivos de cada una de las provincias para construir proyectos regionales de desarrollo, ejemplos sobran, Valdivia versus Osorno versus Chiloé; Chillán/Concepción; Talca/Curicó; Calama/Antofagasta; San Antonio/Los Andes/Quillota.

Los liderazgos regionales en realidad son liderazgos provinciales, y no han sido capaces de construir proyectos políticos cohesionados y conciliadores en sus regiones. Por el contrario, con la designación de autoridades regionales y provinciales, la percepción de lejanía con la ciudadanía es abismante. Por ejemplo y de acuerdo con la encuesta Barómetro Regional del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos (realizada el año 2011), solo alcaldes y algunos diputados son conocidos de manera amplia por la ciudadanía regional. Las autoridades regionales, en cambio, son débilmente conocidas, mientras a Juan Sebastián Montes (intendente de la Región de Los Lagos) lo conoce solo el 38 % de la población de la Región de Los Lagos, al intendente del Bío-Bío lo conoce el 27 % y al de Los Ríos, el 24 % de la población (Cispo, 2011).

Dado que en Chile, el fortalecimiento de la democracia no pasa por una activa democracia regional, el foco principal cuando se piensa en descentralizar el poder político encuentra más dificultades que facilitadores. *¿Para qué sirven entonces las regiones?* En países unitarios como el nuestro, las regiones tienen un sentido desarrollista y compensatorio. El crecimiento y desarrollo territorial deben ser su principal objetivo. Adicionalmente y en nuestros países democráticos, se estima que las regiones deben cumplir un papel de empoderamiento de la ciudadanía a través de la articulación de los actores locales de desarrollo, pero dada la falta de atribuciones, la fragmentación territorial, la falta de liderazgo regional, la historia que nos pesa, todo ello se dificulta y no se alcanza. Asimismo, los instrumentos compensatorios que se ha dado nuestro Estado como por ejemplo el FNDR, demuestra actuaciones contradictorias que hacen dudar de su real efecto y pensar que el centralismo

nacional que afecta a regiones a su vez se replica en regiones afectando a provincias y comunas.

Si uno de los objetivos de las regiones en Chile ha sido el crecimiento y desarrollo equitativo, no debiera pasar que las desigualdades se repliquen en el territorio. Por ejemplo, en los años que van de 1993 a 2010, las diferencias regionales se han incrementado y muestran un patrón del tipo centro-periferia. En 1992 solo dos regiones, la de Antofagasta y la de Magallanes, presentaban un producto per cápita mayor a la Región Metropolitana. No obstante, ninguna presentaba un ingreso promedio de sus trabajadores superior al de la capital.

Para el año 2007, la mayoría de las regiones incrementó el producto, sin embargo, el ingreso promedio de los trabajadores que viven en las regiones chilenas en comparación con los de Santiago disminuyó, con un promedio para algunas regiones inferior al 60 % del promedio de Santiago (Patricio Aroca, 2012). Por otro lado, las dos regiones ubicadas más al norte y más al sur del país tuvieron significativos aumentos en la producción, pero pequeños aumentos en el ingreso de sus trabajadores. Tal como lo plantea, el mismo autor, en la última década se han incrementado las diferencias de ingresos promedio entre regiones, lo que ha implicado diferencias en el acceso a bienes públicos y también en oportunidades de desarrollo para sus habitantes, además de haberse incrementado las fuerzas concentradoras en torno a la Región Metropolitana.

Frente a este escenario cabe entonces preguntarse ¿cómo ha sido la actuación del nivel central para reducir estas desigualdades? Uno de los pocos instrumentos, quizás el más importante que el Estado chileno tiene para promover el desarrollo entre sus regiones es el FNDR. Este establece que será básicamente un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo". Aunque el FNDR no es el fondo más importante para los gobiernos de turno, sí es el único que tiene como objetivo reducir las diferencias regionales. Aún así, representa solo un 30 % de la inversión pública efectiva en regiones, dado que existe un predominio notorio de fondos sectoriales o ministeriales, el cual equivale a cerca de un 70 %. Incluso el mismo Patricio Aroca (2012) demuestra que en la distribución del FNDR entre 2003 y 2006, la región que más aumentó en ese período fue la Región Metropolitana (160 %), mientras que el resto de las regiones incrementó, en promedio, un 44 %; es decir, el fondo creado para reducir las desigualdades regionales ha aumentado en más de 100 % para la región con mayores ingresos con respecto al resto de las regiones. Mientras que estas, que requieren mayor gasto público que promueva una mayor equidad territorial, reciben un porcentaje considerablemente menor.

Para explicar dicho fenómeno se puede recurrir a múltiples factores. No obstante una razón muy importante es la histórica tensión que ha existido en Chile de las provincias con el centro político, lo cual en los últimos 40 años desencadenó en una nueva forma de organizar territorialmente a Chile: las regiones. La actual configuración territorial tiene más componentes geopolíticos

que sociopolíticos, en contraposición a las actuales demandas por mayor poder, que tienen relación con una configuración territorial sociopolítica asociada en algunos casos a antiguas provincias (pre Conara en 1974).

Hoy nos enfrentamos a movimientos sociales regionalistas que le demandan al Estado mayor incidencia en la toma de decisiones. Mi tesis es que el Estado chileno nunca ha organizado territorialmente al país en función de reconocer a las regiones como un sujeto político capaz de decidir y/o incidir en tomar sus propias decisiones, por tanto cuesta mucho otorgar poder político a quien nunca se le ha delegado esa responsabilidad. Por ejemplo, Pinochet regionalizó el país en base a criterios geopolíticos, con el objetivo de garantizar primordialmente la seguridad nacional. Antes de Pinochet, Corfo y Odeplan organizaron territorialmente el país para promover el desarrollo/crecimiento territorial. Ambos modelos requerían de un tipo de descentralización que no veía en las regiones un sujeto democrático que sirviera de contrapeso al interés de la elite política nacional. Posterior a la caída de Pinochet, la “regionalización” siguió tal cual, con la excepción de que en 2007 se crearon dos regiones por demanda de sus habitantes (Los Ríos y Arica y Parinacota), aunque sin modificar su diseño institucional. Ambas regiones se presentaron como “modelos” de un funcionamiento distinto al tradicional, no obstante, su dinámica ha sido similar al que se ha dado en Chile en los últimos 20 años.

Es así como en el modelo actual de regiones, se observa más fragmentación que cohesión territorial, cuestión que se traduce en constantes conflictos políticos intrarregionales (provincias versus región y/o capitales regionales versus capitales provinciales). Los llamados liderazgos regionales en realidad son provinciales, y no han sido capaces de construir proyectos políticos en sus regiones. Sumado a lo anterior no se observa una elite política regional que sirvan de contrapeso a la elite nacional que ha ocupado cargos de representación popular en regiones. Por eso, no es menor que todas las demandas por mayor descentralización provengan de provincias empoderadas y descontentas con el Estado central pero también con su región original, por ejemplo, Valdivia, Arica (hoy regiones), Ñuble, Osorno, Chiloé, Loa.

Si en el debate actual no se asume que las actuales regiones no fueron diseñadas para ser sujetos de democracia y desarrollo, ergo de no revisar/modificar la actual regionalización, todos los esfuerzos por distribuir poder político seguirán resultando algo ambiguos para los ciudadanos. Chile necesita más descentralización, pero también un nuevo pacto territorial que permita construir “regiones” en base a criterios socio-políticos, enmarcados en una nueva **regionalización democrática**. Nunca en nuestra historia regionalista las regiones o provincias han ocupado un rol protagónico en la construcción de los espacios político locales. Muy por el contrario, la emergencia de conflictos desde regiones han ido configurando una regionalización que históricamente no le ha asignado a la ciudadanía de regiones el protagónico rol que hoy se observa que demandan algunos territorios.

II. ¿POR QUÉ SOMOS TAN CENTRALISTAS? LA HISTORIA DE CONFLICTOS Y CENTRALISMO NOS PESA

Los intentos para descentralizar un Estado pueden ser diversos y van desde las propuestas eminentemente radicales que afectan la integridad misma del sistema de gobierno (pasar de unitario a federal) a las propuestas de corte más administrativistas y que no cuestionan ni alteran la estructura fundamental de un sistema de gobierno sino que más bien persiguen profundizar y perfeccionar al mismo (unitario descentralizado). Esta profundización y perfeccionamiento puede ser de carácter fiscal, político o administrativo.

Los intentos descentralizadores, o más bien las reacciones al excesivo centralismo que ha tenido Chile se pueden resumir en seis hechos que dan cuenta de ello y que reflejan las dos tensiones mencionadas más arriba: 1) El intento federalista de Infante de 1826; 2) El intento federalista de León Gallo de 1859; 3) El frustrado parlamentarismo chileno de 1891-1925; 4) La primera regionalización de 1939 a 1970; 5) La regionalización de Pinochet de 1973 a 1989 y finalmente; 6) Las reformas político-administrativas de la Concertación de Partidos por la Democracia en la década de los 90.

El análisis de estos hechos permite deducir que el carácter administrativo que adopta la descentralización tiene su origen a partir de 1925. A partir de esa fecha, los intentos descentralizadores se pueden observar formando parte de una estrategia que utiliza el Estado chileno para fortalecer el proceso de modernización administrativa y de desarrollo económico del país, pero sin tener claro la regionalización que se requería para ello. Antes de esa fecha (1925) los intentos descentralizadores provenían desde las regiones y perseguían la distribución del poder político. A diferencia de los intentos descentralizadores posteriores a 1925, que fueron motivados desde el propio centro nacional y que tienen como prioridad la desconcentración de funciones o descentralización administrativa.

Los primeros intentos descentralizadores son los de tipo político y provienen de movimientos regionalistas o federalistas y comprende el período de 1810 (comienzo de la independencia chilena) hasta 1925. En este tipo de reacciones se encuentran los intentos federalistas de 1826, 1859 y el frustrado período parlamentarista de 1891 a 1925.

Los intentos descentralizadores desde 1810 a 1925, dan cuenta de un estilo político adoptado por la descentralización asociada a movimientos federalistas y parlamentaristas en aquel período. Mientras que las tentativas descentralizadores desde 1925 a la fecha, dan cuenta del estilo administrativo que a partir de esa fecha adoptó la descentralización asociada a una estrategia de desarrollo económico y de modernización administrativa impulsada por el propio Estado. Ambos estilos se acompañaron de una regionalización que concebía a los territorios (llámese provincias o regiones) con un rol pasivo y no como promotores de su propio desarrollo.

Los segundos intentos descentralizadores son los de tipo administrativo con vocación desarrollista y se pueden observar e identificar aproximadamente a partir del año 1925 hasta la fecha. A diferencia de los primeros, estos tienen un carácter vertical y surgen desde el propio centro político nacional desde donde se despliegan hacia todo el territorio nacional, independientemente de la regionalización que adopte. Estos intentos se pueden ver reflejados específicamente a partir del año 1939 con la creación de la Corporación de Fomento y en 1965 con la creación de la Oficina de Planificación Nacional, modelo reformado pero consolidado por Pinochet desde 1973 a 1989. En una etapa de construcción se encuentran los intentos descentralizadores post Pinochet en los 90. No obstante, estos se caracterizan por haber modificado levemente la regionalización y caracterizados por un proceso más desconcentrador de funciones, en donde aún prevalece un factor vertical, centralista y administrativo.

En este periodo –1925 hasta 1973– podemos encontrar los antecesores más directos al actual ordenamiento territorial chileno (regionalización). A este intento le podemos denominar primera regionalización. En esta época se produce un vuelco respecto a las características de los intentos por descentralizar al Estado, los cuales hasta la fecha se habían caracterizado por ser demandas que provenían de fuertes movimientos regionalistas y federalistas que nacían en provincias y que en la mayoría de los casos tuvieron salidas violentas por la vía de la revolución o el levantamiento en armas.

A diferencia de lo anterior, para esta época ya casi desaparecen de la agenda política los intentos federalistas y se opta por un proceso de descentralización con un carácter administrativo que nace como estrategia del Estado para contribuir al proceso de modernización que iniciaba el Estado. De hecho, en la constitución de 1925 se dedica un artículo al tema de la descentralización del Estado y se reconoce en él que: “las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior” (Ministerio del Interior, 1928).

Con esta modalidad de descentralización se inicia un proceso de descentralización administrativa pero basada en la consolidación territorial y con el claro objetivo de promover y fortalecer el crecimiento económico del país por medio del desarrollo regional (Boisier, 2000). Posteriormente, por medio de la regionalización se comenzaron a implementar algunos estudios y reformas impulsados por la Corporación de Fomento y la Oficina de Planificación Nacional con el fin de promover mediante la regionalización y la descentralización un mayor crecimiento económico de las regiones (Boisier, 2001).

Al principio de los años noventa la descentralización tuvo un carácter político al democratizar la elección de alcaldes y concejales en las municipalidades. Con posterioridad ha tenido un sello de desconcentración y ha consistido principalmente en una transferencia de competencias desde la administración

central a otras administraciones, como es el caso de los gobiernos regionales y municipalidades. Esta desconcentración también se ha caracterizado por transferir atribuciones del ejecutivo a autoridades jerárquicamente inferiores con el objeto de administrar ciertas materias, claro está que estos organismos subnacionales no poseen facultades resolutorias y siempre se encuentran subordinadas al poder central.

Tal como se puede deducir de los elementos anteriormente expuestos, existe un estilo de descentralización que podemos denominar endógeno o “de abajo hacia arriba”. Este estilo tiene un fuerte componente político y se basó en intentos revolucionarios que implicaban un cambio radical en el modelo de gobierno y ordenamiento constitucional y territorial. Estos intentos, que en algunos casos se concretaron, fueron los que estaban por federalizar al país en 1826, 1851, 1859 y los que estaban por pasar de un sistema presidencial altamente centralizado a un sistema parlamentario que duró treinta y cuatro años de 1891 a 1925. Ambos intentos de cambios institucionales radicales no dieron ni resultados políticos ni se plasmaron en la vida social y política chilena. Por el contrario, se convirtieron en motivos suficientes para reaccionar y volver a centralizar el poder tanto en 1833 como en 1925 a través de diseños institucionales que aseguraran la estabilidad política interna de la nación. Frente a estos intentos de cambios radicales se impuso y consolidó un sistema institucional presidencial, unitario y centralizado de gobierno. Es así como a partir de 1925 se opta, pero ahora desde el propio Estado, por una clara política de descentralización de carácter administrativa que contribuya al proceso de modernización y crecimiento económico que el país se preparaba a enfrentar.

De lo anterior se desprende el segundo estilo de intentos descentralizadores los cuales podemos denominar verticales o “de arriba hacia abajo” y con un carácter más administrativo. Estos intentos los podemos observar desde 1925 a la fecha. En este estilo de descentralización se consolidan instituciones y organizaciones de gobierno que tienen como principal objetivo fortalecer el desarrollo económico de las regiones y modernizar al Estado. Para ello se descentralizan funciones administrativas a los niveles inferiores de gobierno con un estilo y modelo de regionalización que concebía a regiones y/o provincias como objetos y no como sujetos de desarrollo.

Finalmente, se puede decir que en la actualidad la descentralización se encuentra en una etapa de transito de iniciativas más administrativas a iniciativas más políticas, pero bajo el mismo modelo de regionalización. Estos diseños en la actualidad provocan una serie de incentivos negativos para el fortalecimiento de la democracia.

III. EFECTOS E INCENTIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ACTUAL Y LA REGIONALIZACIÓN EN REGIONES Y COMUNAS

Las preguntas que se responden en esta parte de la propuesta son ¿Qué incentivos genera el estilo de descentralización/centralismo y el modelo de regionalización en los actores políticos subnacionales para promover procesos de participación democrática en regiones y comunas? ¿Cuánto afecta la escasa distribución del poder político en las actuales regiones para emprender procesos de integración y participación ciudadana a escala regional? En este sentido, y como un primer argumento, es necesario señalar que el desempeño y dinamismo democrático en regiones y comunas en Chile, a raíz de las modificaciones realizadas al diseño institucional descentralizado a partir del año 1990, no ha sido del todo satisfactorio.

El diseño institucional descentralizado y el proceso modernizador de las municipalidades iniciado en 1992, contrariamente a lo que se esperaba, no han incentivado los procesos de planificación democrática a escala local. Más bien, esta sigue dependiendo de la voluntad política de alcaldes, aspecto que hace al proceso extremadamente débil y permeable a la captura de intereses clientelares locales. En los últimos años, se ha visto que dicha voluntad política no es suficiente para resolver problemáticas locales, y han sido movimientos sociales y protestas surgidas del descontento de regiones con el tratamiento que ofrece el nivel central sobre determinadas temáticas locales, las que han gatillado algunos tibios avances en materia de descentralización y regionalización.

Esto se da así porque las reformas al diseño institucional subnacional que acompañaron al proceso de modernización municipal no reconocen en regiones, provincias y el municipio a un “actor político”, sino más bien, solo reconocen en ellos un aparato administrativo que debe implementar medidas diseñadas y decididas en los niveles centrales del gobierno.

Como consecuencia, en la práctica y a escala municipal, el diseño institucional descentralizado a escala subnacional (entiéndase por región, provincia y comuna) hace más valorable el *lobby* que la planificación democrática en la gestión municipal para obtener recursos fiscales. De tal forma, con estos resultados se pone en duda la efectividad del diseño y del proceso de descentralización para fortalecer la democracia a escala local y eliminar o neutralizar las prácticas clientelares y elitistas de los actores políticos en la gestión local/regional.

Durante la década del 90 y hasta comienzos del año 2000, se hicieron una serie de reformas al diseño institucional subnacional que tuvieron como principal propósito democratizar la gestión pública municipal y regional. Por ejemplo, mediante las modificaciones realizadas a la Ley 19.175, sobre gobierno y administración regional, de marzo de 1993, los gobiernos regionales “pasaron de ser unidades administrativas con un carácter eminentemente estratégico en el período de Pinochet, a constituirse en unidades político-

administrativas fundamentales de la administración del Estado en la era democrática” (Montecinos, 2007: 734).

A este nivel de gobierno se le entregaron tareas considerables de administración y decisión sobre “recursos fiscales de destino local, tanto es así que para el año 2004 la decisión regional sobre recursos financieros alcanzó al 52 % de la inversión pública regional” (SUBDERE, 2004: 10).

Por su parte, en el nivel municipal, y a partir del año 1992 con la promulgación de la Ley 18.695, las municipalidades sufrieron importantes transformaciones y se les entregaron numerosas responsabilidades administrativas. Mientras algunas funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales estableciendo responsabilidades “compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y últimamente fomento productivo” (SUBDERE, 2002: 12). Una reforma municipal fundamental fue aquella que permitió la elección directa y democrática de alcaldes y concejales, lo cual implicó, entre otras cosas, una ampliación de la agenda y de las responsabilidades políticas locales y, en menor medida, de las responsabilidades fiscales que hasta esa fecha manejaban los municipios. Contrariamente al nivel regional, el énfasis en el nivel municipal se puso en un diseño institucional más político-administrativo que fiscal, en ese orden de importancia y prioridad. Es decir, se transfirieron numerosas responsabilidades administrativas a las municipalidades, pero con escaso margen de autonomía fiscal.

Como consecuencia y producto de las reformas al diseño institucional subnacional post-1990, los municipios cuentan con amplias atribuciones administrativas y con legitimidad política ante los ciudadanos –producto de la elección democrática de alcaldes y concejales–, pero con escasas atribuciones fiscales para cumplir con la agenda local. Por su parte, los gobiernos regionales tienen amplias atribuciones políticas para decidir el destino territorial de considerables recursos fiscales, pero cuentan con escasa legitimidad política ante los ciudadanos producto de que sus autoridades no son electas de manera directa y democrática.

En este contexto institucional los municipios en Chile participan en promedio con no más de un 8 % de la inversión pública efectiva en los territorios locales. El 92 % restante se realiza con recursos regionales y ministeriales, siendo el Ministerio de Transportes y el de Vivienda los que más aportan en términos porcentuales, llegando entre ambos casi al 60 % de la inversión pública efectiva en los territorios subnacionales (Montecinos, 2008).

En el nivel regional, el fondo concursable de mayor envergadura está representado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). A nivel ministerial destacan los convenios de programación y la inversión directa de ministerios y servicios públicos nacionales vía programas, proyectos o estudios. En definitiva, los municipios no disponen de recursos fiscales suficientes para dar respuesta a la creciente agenda pública que deben cumplir y

constantemente están buscando financiamiento a escala regional o nacional. La realidad política y social es que cuentan con una gran demanda ciudadana, y una amplia agenda pública y un estrecho margen de recursos públicos propios para invertir.

De esta manera, los municipios en Chile, no manejan dinero para responder a su gran agenda local y en la práctica se enfrentan a organismos públicos descentralizados y desconcentrados como el gobierno regional y ministerios, con autoridades políticas designadas (intendente y ministros) que sí poseen los recursos fiscales para dar respuesta a la demanda local. Por su parte, el gobierno regional es el principal órgano de gobierno subnacional que posee la capacidad legal para decidir el destino de una gran cantidad de recursos fiscales. Este organismo, presidido por el intendente e integrado por consejeros regionales, y dentro de sus funciones tiene establecido resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región, los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga (SUBDERE, 1994).

A nivel regional el FNDR representa la principal fuente de financiamiento al cual los municipios pueden optar. Este fondo, en promedio a nivel nacional, representa cerca del 20 % de la inversión pública local efectiva. Frente a este diseño para un municipio, especialmente para un alcalde y sus equipos técnicos, la principal tarea resulta persuadir técnica y políticamente en el gobierno regional, lo cual implica actuar en tres instancias diferentes: Serplac, consejo regional e intendente. De esto se puede deducir, que son dos los filtros principales que deben sobrepasar los proyectos enviados por el municipio: un filtro técnico y un filtro político.

El filtro técnico está dado por el organismo regional mencionado anteriormente, entidad que se encarga de calificar y darle factibilidad técnica a las iniciativas. Sin embargo, esta instancia no es la que resuelve si un proyecto se prioriza, se selecciona para el año siguiente o queda a la espera de financiamiento. La instancia encargada de seleccionar proyectos es el intendente, en primer término, y el consejo regional, en segundo, el cual prioriza los proyectos regionales. Ambas instancias son de naturaleza eminentemente política.

Por ejemplo, a la hora de calificar, priorizar o seleccionar proyectos, ni el Serplac, ni los consejeros regionales ni el intendente, evalúan o le dan un valor mayor a un proyecto que viene establecido como prioridad dentro del plan de desarrollo de un municipio, ni menos si ese proyecto fue priorizado por la comunidad en un proceso amplio de planificación democrática. ¿Qué utilidad tiene entonces, en la práctica, la planificación democrática para un alcalde?, ¿qué incentivos genera un gobierno regional para promover que los municipios presenten proyectos al FNDR que sean producto de procesos de planificación democrática?, ¿cuántos de los proyectos presentados al FNDR son proyectos eminentemente de alcance local y no de alcance regional?

En un proyecto de investigación realizado el año 2007 en la ex Región de Los Lagos, que incluye a los 42 municipios, se indagó parte de las preguntas señaladas anteriormente. Allí se pudo constatar que de los 42 municipios, solo 21 tenían actualizado su principal instrumento de planificación. Actores técnicos y políticos del grupo de municipios que sí contaban con un Pladeco actualizado (21), consideraba poco importante o sin importancia contar con un plan de desarrollo, y señalan que su principal utilidad, a veces tiene un carácter más político, ya que con ello los alcaldes se evitan problemas legales de incumplimiento de la ley. Asimismo, indican que existe una muy baja relación entre participación de la comunidad en la priorización de necesidades con la obtención de recursos para financiar proyectos de interés local. Casi un 70 % de los encuestados lo considera poco o nada importante, porque en el nivel regional dicha variable no es considerada formalmente (Montecinos 2008).

Posteriormente, los mismos actores reconocieron que las redes de contacto o *lobby* político que tienen alcaldes, o en su defecto los equipos técnicos de rango mayor en las municipalidades, para conseguir proyectos o financiamiento fiscal para conseguir iniciativas locales, es de vital importancia. Al respecto, casi un 70 % de los encuestados consideraba indispensables o muy importantes las redes de contacto o el *lobby* político que hacen estos actores para conseguir financiamiento fiscal a sus iniciativas. Dado este panorama, mantener “buenas relaciones” con el intendente y con los consejeros regionales resulta de vital importancia para recibir apoyo a la hora de que esos actores voten para seleccionar y hacer que un proyecto local acceda a financiamiento en el nivel regional. De hecho, otro indicador de la nula participación ciudadana en la gestión municipal y que se detectó en la Región de Los Lagos, fue la ausencia del Consejo Económico y Social Comunal (Cesco) y del Consejo Económico Social Provincial (Cespro). Esta es una importante instancia de participación consultiva que tienen los alcaldes (Cesco) y gobernadores (Cespro) para apoyar su gestión, y está integrado por diferentes organizaciones sociales y privadas de cada comuna y provincia. En efecto, solo tres municipios a la fecha de este estudio contaban con su Cesco en funcionamiento. Se trata de Valdivia, Paillaco y Maullín (Montecinos 2008).

Una de las razones de por qué se valora más el *lobby* que la planificación democrática se debe fundamentalmente a la labor que cumplen especialmente el intendente y los consejeros regionales a la hora de seleccionar proyectos. De acuerdo a la Ley 19.175, los consejeros regionales son propuestos por sus respectivos partidos políticos y elegidos por los concejales comunales de cada uno de los municipios y ejercen la función de priorizar los proyectos postulantes al FNDR. De esta forma el *lobby* político, es usado por alcaldes para persuadir a los consejeros regionales de sus respectivas coaliciones. En ningún momento del proceso de calificación, priorización y selección de los proyectos que hace el Serplac, el intendente o los consejeros regionales se establece formalmente que tendrán una calificación mayor aquellos proyectos que hayan sido priorizados por la comunidad. Finalmente se observa que la mayoría de los proyectos aprobados vía FNDR son proyectos de alcance local y muy pocos son de alcance regional, la disputa es entre municipios para capturar estos fondos y no entre asociaciones de municipios o con un enfoque de carácter

más territorial (salvo la experiencia de la región del Bío-Bío, que intenciona ese tipo de presentación de proyectos)

Claramente estos datos indican que la planificación y la participación de la comunidad ocupan un lugar secundario y sin importancia en la gestión actual de las regiones y los municipios, independientemente de factores políticos, demográficos y financieros. En definitiva, y como el diseño institucional descentralizado en la práctica no “premia” ni “incentiva” la planificación democrática, esto no le genera estímulo a los alcaldes para incorporarlo como una variable fundamental para obtener recursos fiscales. Un municipio, tenga o no Pladeco, haya sido o no participativo, tiene la misma posibilidad de obtener recursos fiscales que un municipio que tiene actualizado su Pladeco y que tiene espacios de participación para planificar su gestión. La diferencia está marcada por la red política o el *lobby* que pueda hacer el alcalde con consejeros regionales y, por cierto, con el intendente. ¿Cuáles son los efectos políticos que produce este diseño institucional?

Uno de los principales efectos que produce este diseño institucional descentralizado es que las regiones, provincias y municipios no encuentran incentivos para construir políticas públicas junto a actores territoriales. Mientras se sugiere desde el nivel central que se “planifique” y se incorpore a la comunidad en las “decisiones locales y regionales”, el mismo centro político no hace vinculante estos temas con la decisión y obtención de recursos fiscales, desconociendo totalmente la actuación racional y política que tienen los actores subnacionales al verse enfrentados a este diseño.

Este diseño produce un efecto altamente pernicioso para la participación ciudadana, y contradictorio para el proceso de empoderamiento de regiones y municipios, ya que, si el objetivo es promover la incorporación de actores territoriales en la gestión del espacio público regional, esto no se ha logrado, pues precisamente, ello no predomina. Predomina en actores subnacionales el pragmatismo y la racionalidad del diseño que les demuestra a estos actores que es más exitoso planificar de manera normativa y vertical en el espacio local/regional. Incluso, se puede deducir que para un alcalde es altamente riesgoso identificar problemas en un proceso participativo y deliberativo, ya que estos espacios les producen demasiada incertidumbre política, debido a que no necesariamente los problemas que allí se identifiquen coinciden con los recursos fiscales que pueden conseguir en el nivel regional, o no alcanzan a ser satisfechos con los recursos fiscales propios de la municipalidad.

Esta incertidumbre se reduce con estilos de planificación tradicionales, y con redes de contacto que aseguren que la oferta pública aterrice en el territorio. En definitiva, se practica una planificación territorial normativa, a espaldas de la sociedad civil, donde la oferta pública determina la demanda territorial. Con ello se fortalecen proyectos políticos personales y no territoriales, haciendo del territorio local un actor pasivo y escasamente pro-activo. Los demás actores locales, como la sociedad civil, asumen un rol pasivo, y a veces, “expectante” respecto de lo que pueden “obtener” sus representantes locales. Con este diseño, la interacción de actores en torno a un proyecto político territorial es

casi nula y no abre posibilidades a que puedan emerger procesos sinérgicos de desarrollo local y regional.

Este vacío institucional en torno a la planificación democrática nos invita a revalorar la importancia de las reglas del juego en el fortalecimiento democrático de las sociedades regionales, pero también a valorar la importancia que tiene la racionalidad pragmática de los actores involucrados, que se enfrentan a diseños centralizados.

IV. SUGERENCIAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El centralismo chileno tiene sus orígenes en nuestros primeros arreglos institucionales. Por su parte, la regionalización ha promovido regiones y provincias con un sentido desarrollista o instrumental, y no con un sentido político para constituirlos en espacios de fortalecimiento de la democracia.

El regreso a la democracia en Chile, trajo consigo una serie de reformas al diseño institucional descentralizado, fundamentalmente a las leyes de municipalidades y de gobiernos regionales, tendientes a mejorar la prestación de servicios públicos y fortalecer la democracia. No obstante, en la práctica, las propuestas emanadas del centro político no han encontrado eco local ni regional, fundamentalmente, debido a la escasa vinculación de los actores regionales con la construcción de proyectos políticos regionales.

Es así como se ha terminado por agotar un estilo de planificación centralizado, cerrado y altamente elitista, promoviendo círculos de poder y de gestión concentrados en relaciones altamente clientelares a escala local y regional. Por otra parte, ha entrado en profundo cuestionamiento una democracia representativa “por elecciones”, donde no se permiten los espacios institucionales regionales que promueven la apertura para incorporar a los ciudadanos a otro tipo de relación democrática que no sea la representativa y en el caso de Chile, a escala regional una representación indirecta.

Con este diseño institucional, la desafección ciudadana se hace más latente, restándole autonomía y actividad a la sociedad civil en la construcción de una gestión pública pro-activa y democrática en el nivel regional, provincial y municipal. De esta forma se distinguen las siguientes propuestas.

IV.1 PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA REGIONAL

Elegir de manera directa al intendente es una necesidad para garantizar la legitimidad y representación territorial en la acción de gobierno en la región, lo cual no es excluyente con mantener un representante directo e inmediato del presidente de la república en regiones, principalmente porque se debe garantizar la implementación de políticas nacionales en espacios territoriales, especialmente cuando se pueden generar situaciones donde gobiernos regionales pueden entrar en tensión con gobiernos nacionales. Manteniendo un representante del presidente en regiones, se evita que sus habitantes sufran las consecuencias que implica tener un “presidente regional” de tendencia política distinta al presidente de la república, que por ejemplo y con tal de hacer una férrea oposición al gobierno nacional, impida u obstaculice la implementación de políticas públicas nacionales en regiones.

El primer desafío pasa por la incorporación de otros actores territoriales en el proceso de construcción de políticas públicas regionales. La deliberación de los asuntos territoriales con participación activa de actores sociales y productivos, con el actual diseño está lejos de ser una realidad política.

Dentro de este marco de propuestas, un punto esencial a considerar es que con las actuales regiones administrativas, sin legitimidad territorial de su representación, **no** se va a promover eso. El modelo regionalizador ha sembrado mas fragmentación que cohesión territorial, y en la actualidad se observan fenómenos de fragmentación territorial que no promueven la identidad política regional, especialmente en la distribución de los recursos y en las dinámicas políticas que se generan en torno a los proyectos que se aprueban por la vía del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Por ejemplo, la mayoría de los proyectos FNDR no son precisamente de impacto regional, básicamente son iniciativas de impacto comunal, las cuales muchas veces se concretan gracias a alianzas y complicidades que involucran a consejeros regionales de una misma provincia. Algunas provincias en Chile han encontrado mayores posibilidades de alcanzar ese objetivo, que las actuales regiones, aunque hoy las provincias carecen de importancia estratégica y política. Ejemplos de ello se pueden identificar en la ex provincia de Valdivia, la actual provincia de El Loa, Chiloé, por nombrar algunas. En ellas la acción colectiva y la conjunción sobre un proyecto político de desarrollo se logra mayormente, dada la proximidad de sus habitantes, las relaciones cara a cara se transforman en vitales para sostener ideas, compromisos y proyectos de futuro, basadas en raíces históricas compartidas.

Ante este escenario, el primer camino de reformas consistente en la elección de consejeros regionales ya está caminando, con riesgos de profundizar los problemas políticos en regiones más que atenuarlos. La elección de consejeros regionales teniendo como unidad electoral las provincias, puede profundizar los problemas de esta regionalización (fragmentación territorial), pero ahora con autoridades electas, dado que el diseño no contempla la elección de un actor político legítimamente que garantice la “unidad regional”. Con esta alternativa va a existir más participación de la clase política regional, se generará mayor competencia y más dinamismo político, pero se pueden profundizar disputas provinciales por el nuevo poder político regional.

De no considerarse la elección de un actor político legítimamente electo que represente a la región (llámese intendente o presidente regional), más tarde que temprano se va a tener que avanzar hacia un nuevo pacto territorial, pero con una nueva regionalización (o al menos con una revisión de ella), dicho en otras palabras con regiones revisadas. Esto significa avanzar hacia un “estado regional descentralizado” pero **no** necesariamente con las mismas regiones. Un Estado que efectivamente sea compensatorio con sus estados regionales/provinciales, con participación activa de la ciudadanía en el control político de la gestión regional, y del gasto público municipal. Todo esto requiere un rol más activo de la ciudadanía, tanto para definir el uso de los recursos como para su fiscalización. Esto implica una gran reforma sobre

regionalización y descentralización democrática, que al menos recoja las distintas reivindicaciones territoriales (regionales, provinciales o municipales) provenientes de la elite intelectual, elite regionalista, sociedad civil, elite política nacional, y poner los intereses en juego sobre la mesa. Este acuerdo por una regionalización y descentralización democrática, debiera contextualizar y avanzar hacia la construcción de un Estado democrático y descentralizado. Todo ello para evitar seguir parchando al país en materia de descentralización, cuestión que finalmente se termina convirtiendo en una protección al propio centralismo.

En este contexto,—y de no mediar reformas complementarias a la elección directa de consejeros regionales (Cores) sin elección directa del Intendente—, se puede terminar fortaleciendo y transformando a las provincias en los nuevos referentes y “sujetos políticos territoriales”, lo cual en mi concepto fortalecerá el creciente debilitamiento de las regiones como unidades político-administrativas del país. ¿Por qué? La principal razón de esta hipótesis es que la unidad electoral donde se elegirá a los Cores serán las provincias, lo que fortalecerá su identidad política en desmedro de una ya deteriorada “identidad política” de las actuales 15 regiones. La ausencia de un “legítimo representante” que garantice el interés regional (intendente), puede incentivar el germen divisionista que está latente en algunas regiones del país (solo por nombrar algunas, Ñuble, Maule Sur, Loa, Osorno, etc.).

Estos nuevos representantes políticos (Cores provinciales) no solo serán potenciales competidores para diputados y senadores, sino que también serán “legítimos portadores” de demandas territoriales que podrían eventualmente aglutinar a provincias frente a sus regiones, poniendo en cuestionamiento la existencia de estas últimas. Esto traerá al menos dos potenciales tensiones que habrá que ponerle atención en un futuro inmediato.

La primera tensión aparecerá en provincias que demandarán ser regiones. Tal cual se plantea el proyecto, no me cabe duda de que en el mediano plazo se retomarían legítimas agendas de algunas provincias por ser nuevas regiones. Esto mismo, incluso, puede constituirse en argumento de campaña de candidatos para transformarse en consejeros regionales. Con la sola elección de Cores no se resuelve el problema de cohesión política que requieren las actuales regiones. Esa función de ninguna manera la cumplirá un presidente regional electo de entre los consejeros regionales. Tampoco lo hará la figura de los actuales intendentes dado que no son portadores de “representación regional”.

La segunda tensión será entre regiones y provincias. El proyecto actual no resuelve en su totalidad la falta de legitimidad política y democrática que padecen los gobiernos regionales. Muy por el contrario. Sin ser su intención original, el proyecto legitima a las provincias como las nuevas unidades políticas del desarrollo territorial en Chile, situándolas como una fuente de generación de liderazgos políticos que eventualmente podría tensionar aún más la ya cuestionada “unidad regional actual”.

La elección de Cores a partir de electores provinciales, abre la posibilidad de revisar la utilidad de las actuales regiones. Vale la pena plantearse una “estrategia país” para enfrentar las futuras demandas de autonomía regional que surgirán a raíz de esta iniciativa y preguntarse ¿cómo sostener en este nuevo escenario un proyecto de desarrollo regional en regiones tan extensas, heterogéneas y con cierta fragmentación territorial como Valparaíso, Bío-Bío o Los Lagos? ¿Quién garantizará el interés regional en este nuevo contexto de consejeros regionales electos por provincias?

Esta iniciativa sin mediar una que promueva la identidad política y cohesión regional (como por ejemplo podría ser la elección directa del intendente regional), puede generar posibilidades reales de aumentar la fragmentación territorial ya existentes al interior de algunas regiones, dado que el escenario en que quedaría la situación, no habría un actor político legítimamente electo que represente a la “región”.

No es menor que los principales movimientos regionalistas por mayor autonomía y descentralización en los últimos 6 años surgen desde provincias. Tal es el caso de Valdivia, Arica, Chiloé, Loa, Magallanes, Aysén, Osorno, entre otros. Ello tiene relación con el hecho de que en Chile las regiones son un invento administrativo que no tiene más de 40 años. Los 160 años restantes de nuestra historia “regionalista” siempre estuvo más bien asociado a dividir el territorio en provincias.

IV.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL

La instrumentalización de la participación ciudadana es uno de los elementos más perniciosos de la democracia representativa, la cual se acrecienta aún más en regiones y comunas. El diseño institucional actual, ofrece espacios tendientes a legitimar decisiones previamente tomadas en niveles centrales o sectoriales de gobierno. Es decir, se hace participar a ciudadanos para “consultar” pero no se hace participar a ciudadanos para ayudar a “decidir” asuntos públicos de relevancia. La democracia se entiende solo “por elecciones” sin posibilidad de que el ciudadano interactúe en las decisiones que se tomen sobre los asuntos públicos. Es habitual que para construir planes de desarrollo comunal o estrategias de desarrollo regional se convoque a representantes de la sociedad civil para que planteen sus puntos de vista y necesidades que observan en su territorio, no obstante y posterior a ello, esa opinión no está garantizada como componente esencial del diseño de programas o proyectos de desarrollo regional. Habitualmente, no se vincula la priorización de necesidades que hacen los representantes sociales/productivos con planificación de la inversión pública, porque no hay espacios ni diseños institucionales que garanticen la participación ciudadana en la decisión de políticas públicas regionales. Todo ello contribuye a fortalecer la “desafección de la ciudadanía”, con la democracia y con los “asuntos públicos”.

Una propuesta concreta que se plantea en este sentido es avanzar hacia una “presupuestación participativa regional” en donde los representantes sociales y

productivos tengan la posibilidad de priorizar proyectos de interés regional. Con ello en parte se puede subsanar, la falta de legitimidad democrática que hoy tiene la gestión pública a escala regional.

La propuesta de un mecanismo de control y participación de ciudadanos en el diseño, decisión, evaluación y control de las políticas públicas regionales se expresa en una propuesta de presupuestación participativa regional. Consiste esencialmente en que una parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional sea priorizada y decidida por agentes regionales (representantes de la sociedad civil, del sector productivo e instituciones públicas). En el caso peruano, que tiene implementado este sistema, la priorización que hacen los y las “agentes regionales” finalmente es decidida por el consejo regional. Casi siempre es respetada la decisión de los representantes sociales y productivos de la región por parte de las autoridades políticas electas (el mecanismo usado para la priorización va desde consulta ciudadana hasta acuerdos entre los agentes participantes).

Puntualmente, en la experiencia de los gobiernos regionales peruanos, los ciudadanos, representados por medio de organizaciones sociales, productivas y culturales, se constituyen anualmente en “agentes participantes regionales” (los cuales son capacitados por parte del gobierno regional), figura mediante la cual pueden incidir sobre un porcentaje considerable del presupuesto regional, presentando proyectos e iniciativas de impacto local y regional. Es como que si en Chile un 30 % del total regional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) sea decidido por representantes sociales (“agentes participantes”) de regiones y el 70% restante del presupuesto regional sea decidido por los mecanismos institucionales que da el diseño institucional chileno.

La propuesta no tiene como fundamento, el reemplazo del representante político por representantes sociales o que la soberanía de la decisión se traspasa completamente a la ciudadanía, muy por el contrario, persigue otorgarle legitimidad al ejercicio de la gestión política y pública, que hacen los gobiernos regionales.

Un aspecto no menor es que la priorización que hacen los “agentes participantes” en el modelo peruano, se hace resguardando dos procesos. El primero se refiere a que los temas e ideas proyectos que plantean y discuten los representantes sociales y productivos de la región están en directa consonancia con las áreas de desarrollo contenidas en la planificación regional que hacen los gobiernos regionales (la cual también tiene un componente participativo). El segundo componente que contempla el proceso de presupuestación participativa, es el apoyo técnico y la capacitación que ofrece el gobierno regional a los agentes participantes, para garantizar equiparar las condiciones y capacidades con que llegan al espacio de participación los representantes sociales de la región.

IV.3 INSTALACIÓN DE CAPACIDADES TÉCNICAS EN MUNICIPIOS Y REGIONES

Una de las desigualdades más relevantes que actúa como condicionante ante la captación de recursos fiscales para municipios, es la que se produce entre municipios grandes (que tienen más posibilidades de contar con profesionales calificados) y los municipios pequeños (que cuentan con menos posibilidades para acceder a dichos profesionales). La instalación de recurso humano calificado en municipios y en regiones es una urgencia. Desconocer esta problemática no deja de tener consecuencias políticas, especialmente sobre aquellos municipios de menor tamaño relativo, porque contribuye a profundizar las inequidades territoriales entre municipios con más capacidades técnicas y municipios con menos capacidades técnicas.

Los municipios son las principales instituciones que presentan proyectos para financiarlos vía el FNDR. Una de las causas de la baja ejecución presupuestaria que esgrimen los gobiernos regionales, es que los municipios no presentan muchos proyectos, y los municipios que presentan proyectos traen falencias técnicas que impiden obtener rápidamente la recomendación o aprobación técnica (RS).

El problema fundamental en muchas regiones no es la disposición de recursos fiscales para financiar proyectos, el problema se focaliza en que muchos municipios no tienen recurso humano calificado para formular adecuadamente dichas iniciativas. De esta manera, las inequidades territoriales se profundizan cuando los municipios más pobres no pueden presentar proyectos para solucionar sus problemáticas territoriales y como contrapartida son los municipios que cuentan con más personal calificado (en regiones coincide con que es el municipio de cabecera regional el que tiene más recursos) quienes se llevan la mayor cantidad de recursos fiscales.

Esta problemática se ha intentado subsanar con algunas iniciativas, –mediadas por voluntad política y no por diseños institucionales–, donde se han promovido iniciativas de apoyo o capacitación de personal técnico (básicamente de Secplac) de municipios grandes a municipios pequeños. No obstante, se siguen observando las mismas disparidades ya que lo que se requiere son apoyos permanentes. Las atribuciones políticas si van acompañadas de más recursos fiscales, pueden profundizar las inequidades territoriales en los diferentes ámbitos de la política social de no “emparejar las condiciones técnicas” en aquellos municipios que carecen de dichos elementos.

IV.4 TRASPASO EFECTIVO DE COMPETENCIAS EN REGIONES

En la actualidad, las regiones solo implementan políticas públicas y no inciden en el diseño, ni en la formulación presupuestaria, la cual es de corte nacional en cada ministerio. Por tanto la identidad regional y la pertinencia territorial de la política pública, no es un elemento consustancial en dicho proceso. Si

queremos avanzar hacia la idea de “hacer” gobierno regional, es necesario transferir a regiones una parte importante de la capacidad efectiva de “formular políticas públicas” en los gobiernos regionales en ámbitos como fomento productivo, capacitación laboral, medioambiente y territorios. Mucho se habla en Chile de superar desigualdades territoriales, disminuir brechas e inequidades territoriales, pero poco se hace para reconocer la heterogeneidad territorial como componente esencial de las políticas públicas que se aplican en regiones.

Las tradicionales medidas como aumentar los recursos de decisión regional, promover impuestos regionales a empresas, transferir funciones de ministerios al gobierno regional, son importantes y necesarias para fortalecer la desconcentración de la gestión administrativa, pero no resuelven el centralismo político del Estado. El centralismo es un problema de concentración del poder político, de representación política regional, de decisión política y legitimidad democrática de la gestión regional. Sin poder político para las autoridades legítimas regionales para ejercer estas nuevas funciones, se refuerza el centralismo.

El problema para enfrentar el centralismo con medidas de naturaleza política, es que previamente se debe enfrentar a una fuerte cultura centralista presente en la forma de diseñar políticas públicas y en las prácticas políticas del Estado. Como consecuencia, casi siempre observamos que termina imponiéndose el *statu quo*, e impulsando medidas “administrativas” que no resuelven el problema de fondo.

La transferencia efectiva de competencias de diseño de la política pública que asegure pertinencia territorial, no significa que los niveles centrales de gobierno pierdan capacidad de incidencia en el proceso de la política pública regional, muy por el contrario, significa que se compartan responsabilidades y exclusividades entre los niveles de gobierno regional y nacional.

Respecto a la metodología más adecuada para realizar el traspaso efectivo de las competencias se pueden usar 3 modalidades. La primera sería la transferencia homogénea de las atribuciones y capacidades a todas las regiones. La segunda puede ser la modalidad usada en la experiencia española, que tiene que ver con la transferencia a la demanda con mecanismos de acreditación. Finalmente la tercera modalidad, es el traspaso acordado por grupos de regiones, modalidad similar a como se aplicó la reforma procesal penal.

IV.5 ATRIBUCIONES POLÍTICAS AL CONSEJO REGIONAL

De acuerdo con la Ley 19.175 Chile posee gobiernos regionales ¿Cómo puede ejercer la función de “gobierno” un órgano autónomo como el gobierno regional, presidido por un agente designado por la presidencia de la república?

El gobierno regional es un órgano autónomo que ejerce la función de “gobierno” por medio del consejo regional, el que a su vez es integrado por consejeros regionales y por el intendente. La función ejecutiva de este órgano recae sobre el intendente, quien es designado por el presidente de la república. Por otro lado, los consejeros regionales —hasta ahora— son elegidos por los concejales de cada comuna. Como consecuencia, los ciudadanos no participan de manera directa para elegir ninguna de las principales autoridades llamadas a “gobernar la región”.

Este diseño claramente atenta sobre dos principios fundamentales de la democracia y de la acción de “gobierno”. El primero se relaciona con el principio de la representación territorial. En la actualidad este espacio de “gobierno” es ocupado por personas que no gozan de la legitimidad de origen para representar las preferencias políticas de los ciudadanos que habitan en regiones. La representación es indirecta y la legitimidad de origen está ausente en estas autoridades regionales. El segundo principio es el de la rendición de cuentas. Este no se refiere al acto de dar cuenta de la inversión pública anual que se realiza en regiones (transparencia activa), sino que se refiere al derecho que recae en los ciudadanos de controlar socialmente la gestión gubernamental, y al deber que tiene todo gobernante de someterse al escrutinio público para evaluar su acción de gobierno. Ambos principios se encuentran fuera de la acción regular de los gobiernos regionales en Chile.

En la práctica, lo que existe en Chile son “delegaciones regionales” que administran e implementan políticas públicas, las cuales deciden el destino territorial de recursos condicionados por el nivel central de gobierno. Para pasar de la administración al gobierno regional debiera darse al menos que los consejeros regionales cuenten con atribuciones políticas para proponer políticas públicas, de tal forma que efectivamente el consejo regional se transforme en un espacio de debate, deliberación y de construcción de “política pública regional”. Con las atribuciones actuales que está proponiendo el ejecutivo en el proyecto de ley que está en discusión en el Senado no pueden ejercer dicha función. El proyecto de ley al cual se hace alusión, se refiere a las funciones que tendrán los consejeros regionales y el gobierno regional. Esta última iniciativa es la que se supone debería revolucionar la “vida política” de las nuevas autoridades electas en el gobierno regional. En relación a este se pueden distinguir algunos elementos importantes. Primero, se crea la figura de un “administrador regional”. El proyecto plantea que este administrador será un colaborador directo del intendente, de su exclusiva confianza, le corresponderá la gestión administrativa y la coordinación de las divisiones del gobierno regional.

Claramente con esta iniciativa se fortalece al intendente (autoridad designada) y no a los consejeros regionales (autoridades legítimas). Con esto, se puede formalizar la figura de un “operador político para el intendente”. Segundo, se crea la figura de un “presidente regional” electo de entre los consejeros regionales que elija la ciudadanía, el cual tendrá como funciones citar a sesiones del consejo regional, abrirlas, suspenderlas y levantarlas, dirimir en los casos en se produzca un empate en el resultado de las votaciones y actuar

en representación del consejo, en los actos de protocolo que correspondan. Con esto se consagra la figura de un “secretario del consejo regional” legitimado ante la ciudadanía y sus pares, pero sin funciones políticas, ya que de contrapeso político al intendente esta figura no tiene nada. Este “presidente regional” no tendrá atribuciones “políticas” que le permitan por ejemplo, ser portador de demandas regionales distintas o complementarias a las que puede poner en tabla el intendente. Tercero, este proyecto de ley no establece nuevas funciones sustantivas para los Cores. Al contrario, fortalece las del intendente. Lo que el proyecto entiende por nuevas funciones para el consejo regional entre otras son las siguientes. El consejo regional podrá requerir por la mayoría de sus miembros la contratación de una auditoría externa para evaluar el estado financiero del gobierno regional. Podrá también citar a autoridades regionales o provinciales para informar acerca del accionar de sus respectivas instituciones. En materia de fiscalización, el proyecto de ley entrega nuevas competencias al consejo regional para aprobar, modificar o sustituir la delimitación de territorios objeto de planificación regional, el plan regional de desarrollo turístico, la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y el plan de desarrollo respectivo.

Lo más relevante en materia de nuevas atribuciones es que en el seno del consejo se deben aprobar la transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional, aprobar el anteproyecto regional de inversiones (ARI) y conocer el programa público de inversiones en la región (Propir). El proyecto de ley deja explícitamente establecido que recaerá en manos del intendente no solo la responsabilidad de los proyectos, planes y estrategias, sino que ahora también la responsabilidad sobre la formulación de las políticas regionales de desarrollo.

Lo que se distingue de positivo del proyecto, pero en materia de desconcentración de funciones, es que fortalece las Seremis, ofrece flexibilidad a la estructura de los gobiernos regionales, se puede realizar transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales mediante **convenios** con ministerios o servicios públicos, mediante **programas** que tengan un claro impacto regional (previo acuerdo con el ministerio y servicio público respectivo), y mediante la **creación de servicios públicos regionales**.

Todo lo anterior es un avance en democratización y desconcentración, pero de ninguna manera es un avance en descentralización del poder político, de esto último no se observa mucho en dichos proyectos. El poder político de “proponer” temas de interés regional, seguirá radicado en la autoridad designada del intendente. Por su parte esta capacidad de “proponer” temas de agenda regional no se observa en las funciones de los consejeros regionales, solo pueden “aprobar”. En definitiva, la posibilidad de deliberar políticas regionales de desarrollo no recae en el consejo, sigue recayendo en el intendente. Tampoco se observa un avance en materia de participación de actores locales y regionales en la formulación de políticas de desarrollo, dado que en este proyecto se considera la supresión de los actuales Cespro.

IV.6 DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Este engorroso entramado institucional persigue resguardar el principio de “garantizar el interés y la unidad nacional” por la vía de contar en regiones con una autoridad que sea el representante directo e inmediato del presidente de la república. Este principio está en nuestra constitución desde 1831 y se mantiene en la actualidad, su misión es resguardar que los habitantes de regiones no se rebelen ante el poder central. Es así como el centralismo está metido en nuestras principales instituciones políticas, como por ejemplo en los partidos políticos. Precisamente quienes deben proponer reformas para modificar el centralismo, pertenecen a las instituciones más centralizadas que tiene el país. Esta postura encuentra su fundamento en la tesis planteada por Willis, Garman y Haggard (1999 y 2001), quienes señalan que la descentralización en América Latina, está arraigada en rasgos y características de la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos.

Señalan que ello tiene consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos por descentralizar un país, y resaltan que en países con partidos políticos nacionales hegemónicos o con partidos políticos con sistemas de decisión interna centralizados, el gobierno central ejercitará un mayor control sobre el poder político y el uso de los recursos fiscales en los niveles locales.

Se puede deducir entonces que en países con partidos políticos con sistemas de decisión centralizados es donde la descentralización muestra sus peores avances. Por el contrario, en países con partidos políticos regionales o con partidos que cuentan con sistemas de decisión más descentralizados, se observan mayores avances en materia de descentralización. ¿Por qué se genera este proceso? Porque en aquellos casos, los representantes políticos territoriales (diputados o senadores dependiendo del caso) ejercitan una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales. La descentralización entonces termina siendo el resultado de los incentivos disponibles para políticos de diferentes niveles de gobierno.

Es tan dogmática esta conservadora e interesada visión que urgen medidas tendientes a incorporar reformas a la ley de partidos políticos que valoricen un poco más las estructuras regionales de decisión interna, de tal forma que se puedan fortalecer los sistemas de decisión y participación de ciudadanos y militantes en pos de democratizar las decisiones y de promover más capacidades políticas a escala local y regional. La reciente no implementación de la ley de primarias ha desatado críticas de las propias dirigencias políticas de nivel regional, lo cual indica que es necesario incorporar reformas profundas y estructurales de las instituciones que inciden en preservar el centralismo chileno.

IV.7 REVISIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN

Tal como se señaló en la fundamentación del problema, hoy nos enfrentamos a movimientos sociales regionalistas que le demandan al Estado mayor incidencia en la toma de decisiones. Es así como en el modelo actual de

regiones, se observa más fragmentación que cohesión territorial, cuestión que se traduce en constantes conflictos políticos intrarregionales (provincias versus región y/o capitales regionales versus capitales provinciales). Los llamados liderazgos regionales en realidad son provinciales, y no han sido capaces de construir proyectos políticos en sus regiones. Por eso, no es menor que todas las demandas por mayor descentralización provengan de provincias empoderadas y descontentas con el Estado central pero también con su región original, y que demandan ser regiones por ejemplo, Ñuble, Osorno, Maule, Loa.

Se propone entonces, responder a las demandas regionales existentes en el país en un contexto global de revisión de la actual regionalización. Si en el debate actual no se asume que las actuales regiones no fueron diseñadas para ser sujetos de democracia y desarrollo, ergo de no revisar/modificar la actual regionalización, todos los esfuerzos por distribuir poder político seguirán resultando algo ambiguos para los ciudadanos. Esta revisión permitiría avanzar con un primer paso de un nuevo pacto territorial que permita construir “regiones” en base a criterios sociopolíticos, enmarcados en una nueva **regionalización democrática**.

BIBLIOGRAFÍA

Aroca, Patricio. (2012). Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada, Revista EURE, Vol 38 N°114, Mayo 2012, pp 257-277.

Boisier, Sergio. (2000). "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar". EURE, 26(77):81-107. Santiago.

Boisier, Sergio. (2001). La doctrina oculta de la descentralización chilena. Biblioteca virtual sobre gestión pública. www.top.org.ar/publicac.htm;

Centro de Investigación sobre Sociedad y Políticas Públicas (CISPO, 2011) <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/wp-content/uploads/BAR%C3%93METRO-REGIONAL-12-10-2011.pdf>

Collier, S. y Sater, W. (1998). Historia de Chile. 1808-1994. Prometeo, Santiago de Chile.

Donoso, R. (1963). Breve Historia de Chile. Editorial EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

Frías Valenzuela, Francisco (1960). Manual de Historia de Chile. Quinta Edición, puesta al día. Editorial Nacimiento, Santiago, Chile.

Montecinos, Egon. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, julio-septiembre, 443 - 462.

Montecinos, Egon. (2008). Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena. Gestión política sin planificación democrática. Revista Estado Gobierno, Gestión Pública. Número 12, pp 61-84.

Montecinos, Egon. (2007). "Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno". *Economía, Sociedad y Territorio*, VI, 023 , 725-743.

Salazar, G. y Pinto, J. (1999). Historia Contemporánea de Chile I, estado, legitimidad, ciudadanía, LOM editores, Santiago de Chile.

Silva, O. (1995). Breve Historia contemporánea de Chile. Fondo de Cultura Económica. México.

SUBDERE Subsecretaria de Desarrollo Regional. (1999). *PROFIM I y II Construyendo Juntos el Nuevo Municipio*. Documento de Trabajo. División de Municipalidades. Santiago.

_____(2000a). Evaluación de la descentralización 1994-1999. Cuentas de un compromiso del gobierno con el país. Santiago.

_____(2000b). “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”. División de evaluación y cuentas públicas subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, ministerio del interior, Chile.

_____(2002). *Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, actualizado y sistematizado*. Santiago.

_____(2003a). *Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Texto refundido, actualizado y sistematizado. Santiago.

_____(2003b). *Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local*. Santiago.

_____(2004). *Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico y Situación Actual*”. Documento de Trabajo, División de Políticas. Santiago.

Villalobos, S. (1987). Breve Historia de Chile. Academia Nacional de la Historia, Caracas, Venezuela.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Reglamento para el gobierno provisorio sancionado el 17 de marzo de 1814. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago de Chile, el día 8 de junio del 2005.

Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile sancionado y jurado solemnemente el 23 de octubre de 1818. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional el 7 de junio del año 2005.

Constitución Política de 1822 del Estado de Chile promulgada el 30 de octubre de 1822. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago de Chile, el día 8 de junio del 2005.

Constitución Política de 1823 promulgada el 29 de diciembre de 1823 por el Estado de Chile. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago de Chile, el día 5 de junio del 2005.

Constitución Política de 1828 promulgada el 08 de agosto de 1828 por la Republica de Chile. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago de Chile, el día 15 de junio del 2005.

Constitución Política de 1833 promulgada el 25 de mayo de 1833 por la republica de Chile. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago de Chile, el día 17 de junio del 2005.

Constitución Política de 1925 promulga el 18 de septiembre de 1925 por el Ministerio del Interior República de Chile. Consultada en la Biblioteca del Congreso Nacional, en Santiago de Chile, el día 18 de junio del 2005.