



# Descentralización: un tema pendiente

## I. Introducción

A propósito del mensaje presidencial del pasado 21 de mayo, interesa reflexionar más sobre uno de los puntos, importantes y conflictivos, de la agenda presidencial: la descentralización. Este fenómeno es una de las consecuencias más características del crecimiento de los Estados modernos. A mayor desarrollo, es necesario distribuir o delegar parte de las facultades de los órganos centrales en los regionales para potenciar las divisiones territoriales, permitiendo que éstas crezcan y, con ellas, todo el Estado. Así, éste cumple su rol subsidiario porque –salvo que se trate de soberanía– no interfiere en las estructuras básicas de la organización territorial chilena.

Esta materia fue uno de los siete ejes prioritarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Y el mensaje presidencial del año pasado incluyó 31 medidas de descentralización a nivel administrativo, fiscal y político, las cuales se han completado en un 65%, pues 20 de ellas están en funcionamiento. Por lo tanto, la tarea sigue pendiente.

### RESUMEN EJECUTIVO

A propósito de la última cuenta pública presidencial se ha vuelto a hablar sobre descentralización. Aunque es un anhelo ampliamente compartido por todos los sectores políticos, son pocos los avances que pueden apreciarse desde el retorno a la democracia. Las propuestas de la actual administración van por el camino correcto, pero es importante avanzar más rápido. La descentralización es un tema ineludible de los países que aspiran a ser desarrollados.

Las reformas implementadas son un avance, pero en absoluto, agotan el tema. Muchos de los proyectos de ley iniciados a partir del mensaje del Presidente Piñera siguen durmiendo en el Congreso, a pesar de ser los emblemas de esta administración en el camino hacia la descentralización.

A nivel gubernamental se debe profundizar el concepto de descentralización de acuerdo a lo señalado por el Derecho Político. Y no deben confundirse las medidas de mitigación para zonas extremas – ciudades aisladas o de baja densidad poblacional– con verdaderas soluciones legislativas para que las comunidades más alejadas de Chile tengan mayor poder de decisión en los distintos aspectos de su vida comunitaria. No es irrelevante la forma en que las regiones administran sus recursos o el mecanismo eleccionario para ser efectivamente representados a nivel regional. Así, los cargos de la administración del Estado estarán investidos de mayor control regional y aumentará su capacidad de gestión y transparencia en el ejercicio de sus funciones.

## II. Reseña histórica de la centralización chilena

En la Constitución de 1833 se establecía expresamente que la República de Chile es “una e indivisible”. Esto se reafirmó en la Carta Fundamental de 1925 al consagrar que el Estado de Chile era unitario. También, estableció un sistema de administración –en teoría descentralizado– que en la práctica no se cumplió porque cada órgano de la Provincia, Delegación o Subdelegación estaba subordinado a la voluntad del Intendente. Esto se explicaba por el gran temor que existía en la época, de que se desvirtuara la naturaleza jurídica de Estado Unitario.

Actualmente, en el artículo 3° de la Constitución Política de la República se señala lo siguiente:

*“El Estado de Chile es unitario.*

*La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.*

*Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.*<sup>1</sup>

En el proceso de redacción de la Constitución hay múltiples referencias a la descentralización. En el acta constitucional N° 2 el constituyente establece los principios básicos que deben inspirar a nuestra Constitución, entre estos destaca: “Propender a la descentralización administrativa”. En este punto, integrantes de la comisión manifestaron que se deben precisar algunas ideas sobre la institucionalidad como la “mayor descentralización en el aspecto geográfico”.<sup>2</sup>

---

1. Véase Constitución Política de la República de Chile (2010): Edición Oficial, Decimocuarta Edición (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 12

2. Actas oficiales de la Comisión Constituyente (25 de Septiembre de 1973, Segunda Sesión): Ejemplar N° 13, pp. 4-5.

En la sesión tercera del acta constitucional N°1 bajo el título de Metas Fundamentales para la Nueva Constitución se hace referencia a la “descentralización regional”, explicándose a continuación que [...] *es indispensable establecer la descentralización regional a fin de que las provincias y departamentos agrupados en zonas de carácter geopolítico, con condiciones socio-económicas similares, puedan, a través de sus organismos regionales, tener una efectiva participación en el proceso político, social y económico de la nación.*

*Esto supone modificaciones al Régimen Administrativo Interior y a la legislación sobre las Municipalidades.*<sup>3</sup>

Si bien a partir de la elaboración del nuevo texto constitucional hay una clara intención de promover la descentralización, en la práctica y hasta nuestros días podemos sostener que el Estado de Chile es teóricamente descentralizado, pero realmente centralizado.

### III.- Conceptos de regionalización, descentralización, centralización y desconcentración

La regionalización se puede conceptualizar como la división geopolítica realizada en nuestro país para mejorar la aplicación de políticas del gobierno central y potenciar el desarrollo de todos los sectores territoriales del país. Los factores que se consideraron para la reforma del país y el surgimiento de trece regiones fueron fundamentalmente: la ubicación geográfica, la producción de recursos naturales y la identidad cultural de los habitantes de un determinado territorio.

Los conceptos de centralización o descentralización dicen relación con la administración funcional del Estado de Chile. A su vez, la centralización se clasifica en concentración y desconcentración.

Existe concentración si las autoridades locales se dedican única y exclusivamente a cumplir las directrices de la autoridad central, es decir, a prestar el servicio que les encomendó el gobierno de turno ubicado, territorialmente y por regla general, en la capital del Estado, y que también designa a las principales autoridades del gobierno regional.<sup>4</sup> Según esto, la política impartida por el gobierno central informa a todos los órganos locales.

La desconcentración significa que a los órganos locales se les entrega cierta autonomía para que puedan decidir, en virtud de la ley, sobre materias propias de su competencia a nivel local, pero en armonía a las directrices o del gobierno central.

La región, según el constituyente de 1980 [...] *debe estar concebida como una forma de descentralización y desconcentración administrativas en la esfera territorial dentro del sistema administrativo unitario y presidencial del país.*

3. Actas oficiales de la Comisión Constituyente (26 de Septiembre de 1973, Tercera Sesión): Ejemplar N° 13, pp. 4-5.

4. SILVA BASCUÑAN, Alejandro (1997): *Tratado de Derecho Constitucional*, t. I Principios Estado y Gobierno, Segunda Edición (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), pp. 519-520

Cabe señalar que la transferencia de competencias administrativas a las regiones, provincias y comunas, no se opone ni desvirtúa la naturaleza unitaria del Estado de Chile, sino por el contrario, la reafirma debido a que las regiones construyen, desde sus diversas peculiaridades, un esquema propio de aprovechamiento de recursos naturales y humanos para lograr el mayor desarrollo posible en materias económicas, educacionales, sociales y culturales.

#### **IV.- Sistema actual y sus desventajas para el desarrollo del país**

El país se compone de quince regiones, las cuales, a su vez, están divididas en provincias que se subdividen en comunas.

La región que abarca mayor cantidad de habitantes por kilómetros cuadrados es la Metropolitana. Además, concentra la mayor actividad económica del país debido a que es sede del Poder Ejecutivo y en ella se ubican las matrices de las principales empresas nacionales y extranjeras.

Como ya se mencionó, en Santiago se concentra la mayor cantidad de personas, empresas, bienes y servicios. Esto hace que sean notorias las diferencias, no sólo en los aspectos ya mencionados, sino también en nivel de estrés y agitación con que se vive día a día, en los índices de contaminación, congestión, tiempo perdido en viajes casa-trabajo y seguridad, entre otros.

La interrogante es ¿por qué se produce esta situación? Sin duda, como todo fenómeno político obedece a causas multifactoriales. Sin embargo, un elemento indiscutido, es la centralización y concentración de la mayoría de los organismos públicos jerarquizados. En efecto, todos los jefes de los principales servicios públicos del país están en Santiago. Esto no sería problema si no tuvieran tantas atribuciones respecto de los órganos inferiores que dependen de ellos, pues no se generaría tanta burocracia al momento de resolver asuntos de su competencia. Sin embargo, la realidad suele ser diferente, por lo que termina siendo más fácil para un ciudadano chileno estar más cerca de la “cabeza del órgano que de sus extensiones”. Lo anterior, porque a medida que los funcionarios se distancian del poder central, hasta la diligencia menos importante termina siendo una gran burocracia que produce aumento de tiempo y costos, a la vez que disminuye la capacidad y calidad de los servicios que prestan los órganos regionales.

Según la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el Gobierno y la Administración del Estado, corresponde al Presidente de la República con auxilio de los órganos establecidos por la Constitución o las leyes. Entre éstos se encuentran los Ministerios, Servicios Públicos, Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales y las Municipalidades, que integran la “Administración del Estado”. Por un lado, su componente humano es diverso debido a que cumple diferentes funciones y se exigen requisitos particulares para cada cargo y, por otro, los que están al final de la pirámide tienen que actuar conforme a las instrucciones del superior jerárquico.

En la Ley de Bases se establece que los servicios públicos serán centralizados y descentralizados, dependiendo de si tienen o no personalidad jurídica y patrimonio propio o actúan con los del Fisco. No obstante y sin importar la razón social bajo la que se desempeñen, si han sido creados para desarrollar su labor en toda la región o en parte de ella, por lo tanto, estarán sometidos a la supervigilancia del Intendente respectivo, sometiéndose, en el ejercicio de sus funciones, a las políticas dictadas por el gobierno central. En realidad, esta es una forma de concentración de poder y provoca que las iniciativas regionales que puedan tener los servicios se sometan a lo que el gobierno estime conveniente para la respectiva región.

La excesiva centralización inhibe la iniciativa de los funcionarios de los respectivos servicios para plantearse los problemas existentes en el lugar donde desarrollan su trabajo y para buscar soluciones efectivas. Como es lógico, la “mentalidad centralizada” prefiere esperar que la solución se le entregue “desde arriba”.

La figura de los intendentes existe desde las primeras Cartas Fundamentales del país. Sus facultades y características eran similares a las que tienen hoy en día. Actualmente la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece que el Intendente es representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Tiene como función principal, dirigir el gobierno interior en conformidad a la política central, también, mantener informado al Ejecutivo del cumplimiento de las “funciones del gobierno interior en la región”. Esta facultad se debe modificar para que los Intendentes velen, primero, por las necesidades de la comunidad regional y, luego, por el cumplimiento de las metas que se había propuesto el gobierno de turno para esa región.

Las atribuciones del gobernador, de acuerdo a las que la ley señala, no difieren mucho de las Intendente. Ello explica por qué, en regiones con menor cantidad de habitantes, suele producirse la confusión entre el Intendente y el Gobernador. La experiencia ha indicado que el sistema parece poco eficiente y por lo tanto cabría preguntarse cómo distribuir mejor los recursos, considerando las necesidades propias de cada provincia.

Si bien las municipalidades gozan de mayor autonomía a nivel regional, tienen ciertas restricciones en materia de planes de desarrollo, políticas de prestación de servicios, proyectos de inversión y, finalmente, de su presupuesto y los servicios que encomienden a terceros. Las facultades de los órganos locales son limitadas, más si se trata de materias económicas o de políticas públicas, que implican mayor independencia respecto al gobierno central. El patrimonio de las municipalidades proviene de recursos propios –bastante escasos en su mayoría - complementado con el aporte fiscal del gobierno central.

Corolario de lo anterior es que las regiones, provincias y comunas generan sólo en parte sus propios fondos. Esto resta autonomía política y ocasiona que las necesidades locales tarden en cubrirse.

La Ley N° 18.575 contempla la participación ciudadana en las políticas, planes, programas y acciones que implemente el gobierno central, pero no se señala en qué materias del acontecer regional podrán

participar ni tampoco se especifica si su opinión es vinculante o no. Finalmente, la estructura de esta participación ciudadana debe ser planificada e instaurada por cada órgano de la Administración de Estado. En esta última parte, no se menciona la jerarquía, pero del espíritu de la ley se puede decir que las directrices serán dictadas por el superior jerárquico del órgano.

El sistema político-institucional imperante en el país planifica y dispone desde el gobierno central, limitando a las regiones y, en algunas oportunidades impide que éstas alcancen un óptimo nivel de descentralización, según el objetivo visualizado al regionalizar Chile.

## V. El programa de gobierno de Sebastián Piñera.

En su última cuenta pública el Presidente Piñera señaló algunos de los avances del último año en materia de descentralización. Entre ellas, mencionó las siguientes:

- a) Aumento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (para este año llega a \$ 867mil MM, casi duplicando el promedio del periodo 2006-2009).
- b) Creación de otros fondos regionales, como el Fondo de Inversión y Reversión Regional.
- c) Aumento del fondo común municipal, que llega a \$727 mil MM, casi un 20% más que en 2009.
- d) Impulso de la elección directa de los consejeros regionales y facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas ciudadanas.

Si se comparan estas medidas con su propuesta de gobierno, es posible constatar que aún hay mucho por avanzar. En efecto, dicho programa señalaba que el objetivo de su gobierno en materia de descentralización sería eliminar las barreras que la impiden, dando un salto significativo en favor de las regiones y comunas. Para ello se trabajaría en seis ejes fundamentales<sup>5</sup>:

1. La descentralización fiscal. Esto significa mayores recursos para las regiones y comunas exentos de un manejo discrecional desde el Gobierno Central. Un porcentaje mayoritario de la inversión pública será de decisión regional. Las políticas para alcanzar esto serán terminar con la discrecionalidad del Gobierno Central en la distribución de recursos de inversión a regiones. Así, el 100% de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) serán entregados a regiones en la Ley de Presupuestos por medio de parámetros objetivos y verificables.
2. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y comunales, dándole reconocimiento legal al cargo de Administrador Regional que, al igual que el administrador municipal, colaborará con el intendente en la conducción ejecutiva del Gobierno Regional.
3. Fortalecimiento de la probidad, transparencia y la rendición de cuentas a nivel de gobiernos

---

5. Véase *Programa de gobierno para el cambio. El futuro y la esperanza*. Sebastián Piñera. pp. 130-132.

regionales, creando la figura de «notable abandono de deberes», con la remoción del cargo respectivo.

4. Descentralización Política, lo cual implica concretar la elección directa de los Consejeros Regionales. Lo anterior en concordancia con un sistema electoral que dé garantías de democracia y gobernabilidad para un adecuado funcionamiento del rol que el Consejo tiene en cada región.

5. Aliviar la burocracia en las regiones, para lo cual se modificará el rol del gobernador en las provincias. Para ello sus funciones específicas, que muchas veces duplican las del intendente, serán asumidas por éste en aquellos casos en que la provincia sea asiento de la capital regional.

Como puede verse, los avances obtenidos hasta ahora, son más cuantitativos que cualitativos. De todos los ejes antes mencionados, se dio prioridad al primero, pero sólo aumentando recursos, sin velar por una mayor libertad y discrecionalidad en el uso de los mismos. Por último, el eje de descentralización política tuvo una mención expresa, pero más con reiteración de intenciones que con medidas concretas. Es necesario, entonces, reactivar la política de descentralización en base a los mismos ejes de trabajo ya propuestos en el mensaje presidencial.

## **VI. Propuestas para la implementación de políticas que aumenten la eficacia administrativa, social y económica de las regiones de Chile.**

Nuestro país se considera en vías de desarrollo y, constitucionalmente, es una República democrática. La descentralización es la consecuencia lógica de un país desarrollado y democrático, donde existe la confianza por parte del Ejecutivo de que los órganos inferiores están suficientemente capacitados para cumplir las labores que se les encomienden por ley, sin que sea necesario ni esencial la decisión del gobierno central.

Lo anterior, sin embargo, no significa que no exista control. Una correcta institucionalidad que promueva la descentralización deberá establecer sistemas de supervigilancia de los actos que ejecuten para evitar la comisión de abusos en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, las regiones deben tener mayor autonomía en cuanto a la forma de emplear sus recursos ya que la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, sólo le otorga al gobierno regional, la facultad de elaborar los planes, políticas de desarrollo y su proyecto de presupuesto, pero siempre ajustado a la política nacional de desarrollo. Por tanto, no existe un mínimo de independencia financiera ni política, pues el gobierno central no está obligado a aprobar lo que las regiones le presenten al respecto.

El Ejecutivo ha despachado cinco proyectos de ley con la intención de descentralizar. Sin embargo, parecen medidas paliativas o formas de compensar o simples incentivos para las regiones, con énfasis, en las extremas. Un ejemplo de ello, es el proyecto de ley que establece elecciones directas para los Consejeros Regionales –actualmente elegidos por los concejales de cada región– no obstante, en el proyecto no se le otorgan mayores facultades a éstos.

En el año 2010 se implementó un sistema de “Política Nacional de Localidades Aisladas” que tiene como finalidad que los gobiernos regionales, con ayuda de las Subsecretarías de Desarrollo Regional, aumenten la participación en su desarrollo.

Para profundizar el proceso de descentralización en Chile se proponen reformar e introducir algunos cambios esenciales de rango Constitucional y legal. Entre ellos:

- El Intendente debe seguir siendo de exclusiva confianza del Presidente de la República, pero sus atribuciones deben ser más amplias. Por ejemplo, la capacidad de disponer con mayor libertad los recursos y planificar los proyectos regionales de acuerdo a los intereses de la región, siempre que no atenten contra los principios y políticas del gobierno. Para este efecto, ayudaría que en el presupuesto nacional existiera mayor claridad de cuánto es el monto de dinero que se le asigna a las regiones
- La figura del Gobernador podría ser mantenida sólo en las regiones que, por su mayor densidad poblacional, lo justifique.
- Para que exista real descentralización no hay que olvidar a las Municipalidades. Se les debe dar potestad para una mayor independencia económica, ya que su rol es fundamental para canalizar las inquietudes y necesidades de los habitantes de cada comuna. Además, las municipalidades de sectores apartados –generalmente de escasos recursos– deberían disponer de un fondo especial destinado a la contratación de profesionales de excelencia para las distintas áreas. De esta manera, el sistema adquiere mejor calidad e idoneidad y los funcionarios serán capaces de resolver de manera eficaz y efectiva los problemas que los habitantes les presenten.
- Una medida que no apunta directamente a la descentralización, pero que sin duda contribuiría a ella, consiste en perfeccionar los requisitos para ser elegido concejal, por ejemplo el que actualmente exige “saber leer y escribir”. Esto contribuiría a aumentar la confianza del gobierno central en cuanto a la idoneidad de algunas autoridades de regiones para poder administrar adecuadamente los recursos.
- El fortalecimiento de las condiciones de comunicabilidad territorial, educacionales, culturales y de bienestar social en las regiones extremas es fundamental para una adecuada descentralización. Ello contribuiría a que los habitantes de las mismas no emigren desde los extremos hacia el centro, pues geopolíticamente implica el peligro de debilitar la soberanía en zonas estratégicas.