

Informe

Descentralización Municipal



AChM
Asociación Chilena
de Municipalidades

Depto. Estudios



Depto. Estudios

Contenido

Antecedentes	2
Evolución de las funciones del Municipio	2
Educación y crisis del sistema de subvenciones	2
Salud y crisis de su sistema de financiamiento	3
Crisis del sistema de representación municipal.....	3
Los Municipios en los 90 – La democratización de la gestión municipal.....	4
Descentralización y autonomía durante los gobiernos de la Concertación.....	4
Fondo común municipal (FCM)	4
El segundo lustro de los 90	5
Descentralización y autonomía durante los gobiernos de la Concertación.....	7
Críticas al modelo descentralizador municipal y regional de la Concertación	8
Críticas al modelo de Ley de Rentas.....	9
Rentas II y efectos a largo plazo	10
Propuestas.....	11
Las Razones para descentralizar Chile	13
Desarrollo Económico Regional	13
Disminución de las desigualdades territoriales.....	13
Creación de Centros locales-regionales	13
Alivianar la decisión centralizada	14
Poder real en las personas	15
Conclusiones	17
Los elementos predominantes de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en la descentralización.....	17



Depto. Estudios

Antecedentes

Hasta 1976, los municipios, dentro de la plana del aparato público chileno, contaban con **exiguas capacidades y atribuciones. Luego de este año, con el inicio de las reformas en la administración estatal**, las municipalidades comienzan a jugar un rol protagónico en las competencias administrativas del Estado, que las llevará a aumentar exponencialmente sus responsabilidades y -en menor medida- sus recursos.

Estas competencias se refieren fundamentalmente al traspaso de las responsabilidades en educación y salud desde el gobierno central hasta los municipios. Lo que implicó un cambio administrativo paradigmático y el intento de dotar a los municipios de autonomía financiera y administrativa.

A partir de esta época las municipalidades serán definidas como “corporaciones” autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.
(Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades).

Evolución de las funciones del Municipio

Este traspaso que marca el proceso de descentralización, implica particularmente que la administración de los establecimientos educacionales públicos y de los consultorios de salud primaria pasa a los municipios, en un proceso que toma de manera extensa la década de los 80, y que intenta ser sostenido a partir de transferencias provenientes desde el gobierno central, bajo el formato de subvenciones por las prestaciones dadas por estos centros educacionales o de salud, y por la liberalización del régimen laboral del personal encargado de estas tareas.

Educación y crisis del sistema de subvenciones

La educación es uno de los hitos del giro descentralizador de la administración Estatal en estos años. A partir de estos, las escuelas quedan administradas por las municipalidades y se cambia el sistema de financiamiento desde una modalidad de pago por gasto a una de subvención por alumno, cuantificada de acuerdo a la asistencia diaria de los alumnos a la escuela. Además, se crea la figura de los establecimientos particulares financiados por el Estado, todo siempre dentro del marco de la prestación de servicios gratuitos de educación, y donde siempre la responsabilidad técnico pedagógica, las políticas de educación y el financiamiento quedan en manos del Estado.

Este sistema administrativo funciona, en un principio, dando fundamentos administrativos al financiamiento a través de la subvención. Sin embargo, la crisis del año 1982 congela



Depto. Estudios

estas subvenciones y genera el déficit, que hasta ahora se mantiene, de la educación municipal.

Esta caída presupuestaria de los primeros años se convirtió en un problema estructural para el intento municipal de asumir la misión educativa, generándose -desde el propio sistema- problemas como las restricciones de gestión, y el compromiso de los docentes con el Ejecutivo en cuanto a la inmovilidad de las plantas docentes, lo que generó la falta de incentivos para una óptima entrega profesional y relación profesor-alumno.

Salud y crisis de su sistema de financiamiento

La salud en el proceso de descentralización administrativa de las funciones del Estado, recibe las principales reformas durante la década de 1980. Entre estas podemos señalar:

- a) La creación de Fonasa como institución de financiamiento encargada de recaudar los ingresos provenientes del presupuesto nacional y de las cotizaciones obligatorias para salud en el sistema público.
- b) La transformación del ministerio de Salud en agente activo de decisión de las políticas, además de la creación de instituciones con capacidades normativas, supervisoras y evaluadoras.
- c) La instalación de servicios autónomos regionales que hicieron posible prácticamente la descentralización del Sistema Nacional de Salud.
- d) El traspaso a las municipalidades de la responsabilidad de los servicios de atención primaria y de su infraestructura (traspaso que se llevó a cabo entre los años 1981 y 1987).
- e) La instalación del sistema privado de salud (Isapre) y la necesidad -posibilidad- de los trabajadores para elegir entre este sistema, o el público (Fonasa).

Sin embargo, estas reformas y creaciones administrativas generadas para el traspaso a los municipios del sistema de salud primaria, implicaron una situación decisiva de alto nivel discrecional en la asignación de recursos, y formularon finalmente un sistema sin capacidad de considerar equidad o eficiencia. Esto fundamentalmente a través del sistema FAPEM (Facturación por atención prestada), que si bien intentó financiar el servicio, también lo forzó más allá de sus límites máximos en la multiplicación de sus acciones y gestiones, hasta desfinanciarlo.

Crisis del sistema de representación municipal

Estas reformas orientadas a la descentralización se caracterizan por tres elementos problemáticos fundamentales, provenientes todos de los contextos históricos, sociales y prácticos que enmarcan estos primeros años de la evolución administrativa y de la política municipal. Uno de los hechos más conflictivos de estos años es la transformación de los



Depto. Estudios

municipios en “feudos alcaldicios”, debido a que el nombramiento de los alcaldes era realizado directamente por el Presidente de la República. Lo que hizo de los municipios instancias excesivamente personalistas y muchas veces autoritarias.

Otro hecho es el que se refiere a los cambios de modalidad administrativa y a las crisis económicas que debió enfrentar el país en esos años, lo que generó un problema de financiamiento y la disminución o congelamiento de muchos de los recursos provenientes desde el gobierno central.

Finalmente, las nuevas tareas de gestión administrativa municipal, encontró en los equipos de trabajo municipales miembros legos y neófitos, sin capacidad de proceder y construir herramientas e instrumentos de gestión, planificación y evaluación.

Sin embargo, al pasar de los años, serán estos mismos problemas los que lograrán generar un acervo de experiencia de la gestión municipal en materia interna, y la visibilidad del municipio en la comunidad como un elemento central en el desarrollo de las comunas. Estos elementos y contextos antecedentes de la descentralización administrativa municipal son el marco al que debe hacer frente la gestión administrativa y política que recibe los municipios a partir de los años 90's.

Los Municipios en los 90 – La democratización de la gestión municipal

Para el municipio, los años 90 se caracterizarán por la continuación, perfeccionamiento y profundización del modelo de descentralización política y administrativa del gobierno central, pero ahora desde el fundamento transversal de los procesos democráticos, lo que se formalizará en la reforma constitucional de 1991. Las reformas de esta época intentarán remediar el personalismo y autoritarismo que venía caracterizando la gestión municipal (alcaldía) desde los inicios del proceso de descentralización. Para esto se estipulará que los municipios se constituirán por un alcalde y un concejo con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, y también un Consejo Económico y Social consultivo y que además, el alcalde y los concejales del concejo deberán ser electos por sufragio universal y por un período de 4 años (Decreto Supremo de la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1992).

Descentralización y autonomía durante los gobiernos de la Concertación Fondo común municipal (FCM)

El problema del financiamiento, congelamiento y/o disminución de los fondos municipales provenientes desde el gobierno central, con el que la década comienza para los municipios, intentará ser subsanado por medio de la modificación de la Ley de Rentas Municipales, de los impuestos territoriales de los bienes raíces y por la creación de un Fondo Común Municipal (FCM).



Depto. Estudios

Hagamos inmediatamente un apartado para el FCM, porque éste es un mecanismo trascendental a la hora de comprender la evolución de la administración y descentralización municipal ya que, fundamenta la redistribución de los ingresos propios municipales y permite equilibrar el sistema financiero municipal, con el objeto de que los municipios pobres puedan contar con los recursos mínimos para desarrollar su gestión.

A este Fondo llega gran parte de las líneas desarrolladas por las Leyes de Rentas I y II y por los impuestos territoriales, y es este mecanismo el que utiliza la Concertación para construir una salida a los problemas de financiamiento municipal heredados desde la anterior administración.

El FCM se reúne en la Tesorería General de la República y es administrado y redistribuido por el ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Una vez distribuidos, las municipalidades pueden utilizar estos recursos con libre disposición, y asignados definitivamente a distintas áreas de gastos del Presupuesto, por el Alcalde y el Concejo Municipal (Flores y Pagliai, 2004).

Es importante aclarar este punto, porque es uno de los principales puntos del paradigma descentralizador de la gestión de la Concertación y muy criticado por la oposición. Para el Gobierno, el Fondo Común Municipal ha significado minimizar la diferencia entre recursos de una municipalidad rica y una pobre, y se ha transformado, para una gran cantidad de comunas, en la principal fuente de ingreso.

Pero este ejercicio para los opositores políticos de la Concertación, especialmente para sus centros de pensamiento, no representa en sí lo que se requiere para una real democracia y autonomía municipal, sino que, una patología que provoca discrecionalidad y dependencia de los municipios. Estas críticas serán abordadas con profundidad más adelante.

El segundo lustro de los 90

La creación de estos mecanismos para la recaudación de fondos para los municipios durante los años de 1995 en adelante, embarcan a la descentralización en un proceso reflexivo que culminará en la reforma constitucional de 1997, que consagrará la posibilidad de que la ley regule la transferencia de competencias hacia los municipios y la administración del personal para de este modo ampliar la autonomía.

Luego, en 1999, se aprobará la nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establecerá como funciones compartidas la asistencia jurídica, el apoyo y fomento a las medidas de prevención en materias de seguridad ciudadana, al fomento productivo y a la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Pero fundamentalmente, generará para los municipios la función privativa de confeccionar el plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes. Se agrega además el apartado que refiere el hecho de que cualquier función nueva o tarea que se le asigne de



Depto. Estudios

aquí en más al municipio, solo será contemplada si cuenta con el financiamiento necesario para ser llevada a cabo.

Asimismo, mediante esta ley se hace efectiva la revisión de los financiamientos de los servicios de salud y educación, reajustándose el valor de la subvención escolar por alumno (recuperando su valor adquisitivo); y sustituyéndose en salud las subvenciones por tipo de prestación entregada a un sistema de capitación más ajustado a la realidad.

Dentro de los lineamientos estratégicos de la administración de los Gobiernos de la Concertación, especialmente durante el gobierno del Presidente Lagos, el tema del Desarrollo regional ha sido formulado teniendo como ejes centrales de crecimiento a la “descentralización político-administrativa, al fortalecimiento de la gestión municipal, y los logros de la ley de Rentas I, primero, que aportó 21 mil millones al sistema de finanzas municipales, y ley de Rentas II que aporta en promedio, 50 mil millones adicionales al FCM”.

Estos lineamientos, de acuerdo a la óptica concertacionista, permitieron que durante el período de Lagos se haya logrado un traspaso sostenido de “competencias, funciones y facultades desde el nivel central al regional y local. Ello, sumado al hecho de que hoy más del 50% de inversión se decide a nivel regional, lo que ha contribuido a mejorar la distribución territorial del poder y un mayor protagonismo de los actores regionales en la toma de decisiones”.

La SUBDERE enfatizó durante este período el apoyo y fortalecimiento de la institucionalidad, la gestión y el financiamiento municipal: “Las acciones desarrolladas apuntaron a potenciar el rol de los municipios como la institución del Estado más cercana a la ciudadanía, y como gestores y promotores del desarrollo local”.

Bajo esta lógica, una serie de leyes y de aplicaciones reglamentarias se formaron para dar cuerpo a la descentralización de la administración municipal y para hacer posible su financiamiento y autonomía. Entre otras, las leyes y orientaciones que se formularon durante este período podemos señalar:

- La Ley 19.737, que estableció elecciones separadas de alcaldes y concejales, lo se puso en práctica en las elecciones del 2004. “Esta ley no sólo consolidó el proceso de democratización municipal sino que también fortaleció al concejo comunal, permitiéndole ejercer de mejor forma su rol fiscalizador”.
- La Ley 19.777 (2000-2004), que creó 99 Juzgados de Policía Local en todo el país.
- La Ley 19.731, que permitió otorgar indemnizaciones a los funcionarios municipales que se acogieran a jubilación.
- La Ley 19.754, que creó los servicios de bienestar en los municipios.



Depto. Estudios

- La Ley 19.780, que permitió efectuar anticipos del Fondo Común Municipal (FCM) para el pago de deudas provisionales.
- La Ley 19.926, que posibilitó adelantar recursos del FCM para el pago de las deudas de perfeccionamiento docente.
- La tramitación del proyecto de ley para regular la aplicación del artículo 110 de la Constitución Política, que propone reformas en los ámbitos de transparencia y probidad, organización interna y administración de personal de los municipios, la creación y supresión de empleos y la fijación de remuneraciones del personal.
- La inscripción de los municipios en el Registro de Entidades colaboradoras del Estado, en calidad de donantes y/o receptores. Al finalizar el 2004, ya se registraban 15 mil transferencias por un total de \$ 24 mil millones y 17 mil receptores.

Descentralización y autonomía durante los gobiernos de la Concertación

- Inscripción de 130 municipios en el Sistema de Compras Públicas ChileCompra.
- Creación de cuatro nuevas comunas para mejorar el impacto de las políticas de gobierno en territorios con poblaciones muy heterogéneas: Alto Hospicio, en la Región de Tarapacá; Alto Bio Bio y Hualpén, en la Región del Bío Bío y Cholchol, en la Región de la Araucanía se sumaron -entre los años 2003 y 2004- las 341 comunas existentes.
- La Ley de Rentas Municipales I, que permitió a los gobiernos locales incrementar sus ingresos propios en \$ 21 mil millones. La aprobación de esta ley permitió que los recursos recaudados por concepto del FCM aumentaran desde \$ 255 mil millones, el año 2000, \$380 mil millones, el año 2004, lo que representó un incremento del 49% en el periodo.
- La Ley de Rentas II, que incrementa en otros \$ 53 mil millones los ingresos de las municipalidades a través del FCM.
- El rol del PROFIM (Programa de Fortalecimiento Municipal) en la gestión municipal descentralizada, fue concretado con aportes del Banco Mundial y permitió ejecutar más de 1.500 proyectos de fortalecimiento de la gestión municipal, beneficiando a 150 municipios (100 de éstos fueron escogidos entre los más pobres del país), 26 Asociaciones Municipales, con una inversión global cercana a los US \$30 millones.

Los PROFIM permitieron igualmente la implementación de diagnósticos y estudios de cobertura nacional, que dieron origen a instrumentos de apoyo a la gestión como el SINIM (Sistema de Indicadores Municipales (on line), que contempla 124 indicadores agrupados en 5 áreas de gestión municipal: salud, educación, gestión territorial, social, de finanzas y de recursos humanos, más un área de caracterización comunal-municipal; o el Manual de Gestión Presupuestaria Municipal (on line). El PROFIM también gestionó la realización de



Depto. Estudios

concursos de proyectos innovativos y puso en boga el concepto de “Buenas Prácticas Municipales”.

En definitiva, para la Concertación las reformas legales y administrativas incentivadas bajo sus administraciones, han permitido avanzar en la descentralización al situar y definir el papel del municipio “centrando su quehacer en satisfacer las necesidades de la comunidad y su participación en el progreso económico, social y cultural de las comunas”

Críticas al modelo descentralizador municipal y regional de la Concertación

Varios autores, provenientes fundamentalmente de los think tank de la Alianza por Chile (Instituto Libertad y Desarrollo e Instituto Libertad), sostienen una postura crítica ante el modelo de descentralización y de inversiones y de Desarrollo regionales y municipales realizados por la Concertación.

Las críticas fundamentales se refieren a la forma de distribución de los fondos recaudados para la ejecución de las funciones encargadas a los municipios y las regiones. Señalan estos autores y autoras que este modelo enmascara un formato de centralización y dependencia de los municipios al Fondo Común Municipal, y de generación de discrecionalidad y asistencialismo en los modelos de ejecución y emanación de fondos fiscales.

Bettina Horst señala por ejemplo, que “más del 50% de la IDR (inversión de Decisión Regional) se destina a proyectos que debieran corresponder a inversiones realizadas por las municipalidades, ya que son de baja envergadura, y benefician sólo a los habitantes de una determinada comuna o de un sector al interior de ella. Estos recursos debieran ser transferidos directamente a los municipios, pues son ellos los que mejor conocen las carencias y necesidades de sus respectivas comunas”.

Esta centralización de los recursos puede además encontrarse en el traspaso de otras platas a los Gobiernos Regionales, como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), o las provisiones del FNDR, que deberían necesariamente destinarse a sectores definidos centralmente, y en la mayoría de los casos, a los proyectos que el gobierno central determina desde las discrecionalidades ministeriales o, en las inversiones regionales de asignación local (IRAL), que corresponde a los recursos traspasados a los gobiernos regionales con la finalidad que los municipios postulen a proyectos con destino sectorial definido centralmente.

Otras de las críticas realizadas por estos centros, apuntan al formato de inversiones realizados por los gobiernos regionales para suplir las inversiones de las administraciones comunales, enturbiando nuevamente el proceso y principio de autonomía y descentralización, “pues se constituye en una forma de lesionar el principio de autonomía financiera de los municipios a través de asignar recursos en forma independiente de los mecanismos transparentes y compensatorios que la propia ley define para ello. Estos recursos, en la mayoría de los casos, no integran los presupuestos municipales, lo que a su



Depto. Estudios

vez dificulta la evaluación ciudadana y la correcta evaluación de la gestión alcaldía de parte de sus electores. En reiteradas oportunidades se ha criticado la existencia de una institucionalidad que favorece que una buena gestión sea atribuida al alcalde, mientras que una deficiente lo sea en muchos casos a la falta de recursos, no obstante haber obtenido cuantiosos recursos desde el gobierno regional correspondiente”.

Otra fuente de discrecionalidad se refiere a las instancias de priorización de proyectos. Por ejemplo, en aquellos casos en los que los municipios deben postular directamente al gobernador provincial, el que envía un listado al intendente, y quien finalmente prioriza el destino de los fondos, lo que aleja definitivamente del municipio la conciencia de la autonomía y siembra en ellos el espíritu asistencialista de los formatos discrecionales en la ejecución de las políticas públicas.

Críticas al modelo de Ley de Rentas

El modelo del FCM nutrido desde las estructuras tributarias, es el centro principal de críticas a la hora de evaluar las leyes de rentas y su ejecución. Para ellos, el problema de financiamiento del sector municipal en gran parte obedece a la estructura tributaria que los rige: “Prácticamente la totalidad de los impuestos se encuentran definidos por ley: la tasa, la base del impuesto y las exenciones a su pago las define el gobierno central”.

El principal factor que compete de manera crítica es el hecho de que aproximadamente el 70% de los ingresos de los municipios se recaudan a través del pago de contribuciones de bienes raíces, permisos de circulación y patentes municipales. El problema viene cuando entendemos que estos cobros son fijados por leyes emanadas desde el gobierno central cuyo monto pagado proviene del valor patrimonial de los bienes. Por ende, los municipios con privados más ricos recaudarán mayores ingresos, mientras los otros presentarán problemas a la hora del autofinanciamiento.

“En el caso del impuesto territorial, fuente de financiamiento del 35% del total de ingresos municipales, no solo el monto a cobrar y la base del impuesto las fija el gobierno central, sino que al mismo tiempo, establece quiénes quedarán exentos del pago de contribuciones. Las exenciones fijadas se enmarcan en la política social del gobierno central, dejando exentas del pago de contribuciones a las familias que cuentan con una condición socioeconómica más precaria. Como consecuencia de ello se encuentran exentas del pago de contribuciones las viviendas cuyo avalúo fiscal es inferior a \$10,7 millones, lo que de acuerdo a cifras del Servicio de Impuestos Internos, corresponde aproximadamente al 80% de las viviendas del país.

Los recursos que los municipios en su conjunto dejan de recaudar por esta política de exenciones son del orden de los \$200 mil millones” (Libertad y Desarrollo, 2005, p4).

Por lo tanto, el no pago de estas contribuciones del 80% de las viviendas del país, implica que éstas están exoneradas de los pagos por los bienes y servicios que el municipio les



Depto. Estudios

provee. Por tanto, los municipios más pobres, o sea, los que sustentan la mayor cantidad de estos 80% de viviendas exentas del pago de contribuciones, deben hacerse cargo de las exenciones otorgadas desde el gobierno central. El círculo vicioso que se promueve y genera es patente en este nivel.

Rentas II y efectos a largo plazo

Por otro lado, los centros de pensamiento de la derecha, señalan los efectos negativos a largo plazo de la Ley de Rentas II, enfatizando el problema que procederá al reavalúo de los bienes raíces no agrícolas que esta conlleva, y de cómo esto afectará de manera distinta a las diferentes comunas del país.

Porque si bien, como señalan los comunicados oficiales, la Ley de Rentas generará recursos frescos del orden de los 50 mil millones mediante el aumento de los impuestos, habrán municipios que terminen con menos recursos que los que administraban antes de la aprobación de la Ley de Rentas II.

Como señala el Instituto Libertad y Desarrollo, “en promedio para todo el país, el aumento del avalúo fiscal de las propiedades no agrícolas será, de acuerdo a estimaciones preliminares del Servicio de Impuestos Internos, del orden de un 50%. Pero habrá comunas donde el avalúo fiscal de sus propiedades no agrícolas aumentará en más de un 50%, pudiendo ser incluso de un 80% o más de un 100%, mientras que otras comunas verán incrementado el valor fiscal de los roles ubicados en su territorio en menos de un 50%, pudiendo ser un 30% o incluso sólo un 10%.” (Libertad y Desarrollo, 2003, p4).

Entonces, si existe una relación directa entre el avalúo fiscal de las propiedades y lo recaudado por el impuesto territorial, los municipios donde el efecto del reavalúo implica un aumento de la tasación fiscal de los roles inferior al promedio nacional, terminarán recaudando menores recursos.

El Gobierno de la época señaló frente a esto que esta menor recaudación sería compensada mediante un aumento de los recursos redistribuidos en el FCM.

Sin embargo, las voces críticas afirmaron que “la aprobación de rentas municipales II implica un aumento de un 6% de los recursos distribuidos a través del FCM”, ingresos que no irán necesariamente a las comunas más necesitadas, debido a la obsolescencia de los criterios utilizados para distribuir los recursos así como los espacios de discrecionalidad que aún persisten, que llevarán a que en la práctica el FCM ya no cumpla a cabalidad la función para la cual fue creado: la redistribución solidaria de los recursos propios entre los municipios (Libertad y Desarrollo, 2005, p4).

Para la oposición entonces, la Ley de Rentas I y II no han entregado ni entregarán solución, sino sólo de parches, al problema de financiamiento y autonomización de los municipios. Perpetuando el sistema en uso mediante el cual sólo algunos municipios recaudan recursos,



Depto. Estudios

mientras que los restantes no cuentan con los recursos necesarios para mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los bienes y servicios que entregan a sus pobladores. Asimismo, tampoco implica una modernización del sector ni entrega los incentivos para una gestión más transparente y un uso más eficiente de los recursos públicos.

Propuestas

El 9 de mayo 2016 se debatió en el Ex Congreso Nacional de Chile respecto del desarrollo actual del proceso de la descentralización en Chile. Los expertos, dispuestos en tres paneles, expusieron los avances y desafíos que presenta el proceso de la descentralización en Chile. Los temas que se trataron personifican la relevante importancia relacionada directamente con las estructuras de descentralización política en el marco constitucional y político. Dicho seminario contó con la participación de la Fundación Chile Descentralizado, la Fundación Konrad Adenauer y el senador Antonio Horvath. Entre los participantes del seminario se encontraban diversos representantes regionales y la posibilidad de seguir el evento en vivo vía el canal del senado para quienes no pudieron estar presentes.

La descentralización y regionalización del país exige especial atención, y muy especialmente, por los problemas medio ambientales de las regiones, como por ejemplo, la reciente catástrofe en Chiloé causada por la marea roja, que conllevó una prórroga en la búsqueda de la solución regional, en tanto se aguardaba expresamente por la decisión centralizada.

El seminario al cual hacemos referencia, principalmente se abocó a analizar el método democrático de elección de gobernadores regionales del año 2017 de manera de representar los reales intereses de la ciudadanía regional.

Por parte de la Fundación Chile Descentralizado, se explicó que alrededor de la mitad de la población chilena reside en la región metropolitana y que una política equilibrada para el país consistiría en tratar y representar los problemas locales. De esta manera se generaría el esperado equilibrio entre ciudadanos y políticos.

Tras dos rondas, en las que se expusieron los temas legislativos a resolver en la reforma electoral para la elección de los gobernadores regionales y luego, la comparación con distintos sistemas electorales, se abordó la Ley de traspaso de competencias aprobada por la Cámara de Diputados, el fortalecimiento de competencias del gobernador regional y la nueva Ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal. Los debates de las rondas de los distintos paneles y la participación del público llevaron a una sola conclusión: **para Chile es indispensable encaminarse a una administración pública descentralizada, para que la política del país integre y solucione tanto las necesidades**



Depto. Estudios

regionales, como las locales. El conocimiento a través de la investigación y las distintas experiencias internacionales, son fuentes que pueden apoyar el proceso de la descentralización.

Desde hace un tiempo, una serie de seminarios han venido acaeciendo sobre la *Descentralización* con la finalidad de buscar puntos de encuentros o convergencias respecto de la reforma que establecerá el marco constitucional que facilitará el avance del proceso de descentralización en Chile. No obstante, el dilema del cómo avanzar aceleradamente persiste, con la salvedad que todos los actores del proceso coinciden en que, “ya terminó el tiempo de los análisis”. El senador Horvath en una oportunidad recordó que “este proceso se arrastra hace varias décadas y en la elección de las autoridades regionales, nunca hemos estado tan cerca y a la vez tan lejos, porque pese a la amplia mayoría de un gobernador regional, hay que dejar en claro que esta reforma depende exclusivamente de los parlamentarios y resulta inexplicable que en 26 años no hayamos logrado una reforma que empodere a las regiones (...) Estamos en un punto clave”. Por su parte, David Gregorsz, de la Fundación Konrad Adenauer, señaló “la descentralización de un país es clave para implementar un Estado democrático. La política debe ser cercana al ciudadano y transparente, y gracias a la política descentralizada se ve potenciada y clave. El gran desafío es defender la variedad y considerara el sistema descentralizado como garante de la diversidad cultural”. La Fundación Chile Descentralizado declaró “las regiones no merecen seguir esperando”.

Y en el debate, el reclamo ciudadano por una eficaz descentralización política, económica y cultural del estado se hace cada más auténtico y contestatario. Entonces, la atención que se le debe poner al descontento es primordial, porque todo indica que crecerá cada día más, quizá con pujante fuerza, y que casos como los ocurridos en Chiloé y Quinteros se replicarán en otras zonas del país. En la actual concepción política de Chile, uno de los países más centralizado del mundo, que parece resistirse a abandonarlo, hay que reflexionar que, desde ya, se debe generar la dinámica que active el proceso descentralizador. Mayoritariamente, la opinión se dirige a la elección directa y competitiva de Intendentes (Gobernador Regional en el proyecto en trámite en el Senado) por los habitantes de cada Región. Así, los electos responderán expresamente por los resultados del crecimiento y desarrollo del territorio generando la dinámica descentralizadora que se desea para derrocar las fuerzas de poder centralizadas, que no hacen otra cosa que bloquear el desarrollo local en todos sus tenores. En ello concuerda la Fundación Chile Descentralizado: “... un sistema institucional es más dinámico y eficiente cuando está en mayor cercanía con las potencialidades productivas de sus territorios, la creatividad y el poder de decisión directo de las personas”.

La Presidenta de la República se comprometió públicamente con impulsar las propuestas descentralizadoras de la Comisión Presidencial que ella misma estableciera, y que asumió



Depto. Estudios

como propias en una reunión solemne en el Congreso Nacional. Este compromiso no se cumple con la sola presentación de un limitado Proyecto de Ley, como lo hizo, sino que impulsando su progreso en la discusión Parlamentaria con la importante herramienta que le otorga la Constitución a través de las urgencias y comprometiendo a los partidos que la apoyan con la misma fuerza con que lo ha hecho en las otras reformas que ha impulsado.

Las Razones para descentralizar Chile

Desarrollo Económico Regional

La ruta legítima para conseguir el desarrollo de las regiones es el fortalecimiento de los gobiernos locales y sus estrategias para la competitividad. Solo hay que tener en cuenta que los países más desarrollados son precisamente los que muestran sus modelos descentralizados. La descentralización es la autonomía que requieren los gobiernos locales para establecer y priorizar sus propias estrategias, de manera de orientar y dirigir las inversiones con tal de desplegar o ampliar, según sea el caso, convenientes sectores productivos.

La autonomía de los gobiernos regionales y las municipalidades, esencialmente implica:

- a. La elección de sus autoridades por los ciudadanos.
- b. La administración de sus recursos económico- financieros; y el derecho a contratar empréstitos y a establecer o aplicar impuestos conforme a la ley.
- c. El ejercicio de sus competencias y atribuciones.
- d. El ejercicio de las facultades normativas en el ámbito de sus competencias.

Disminución de las desigualdades territoriales

La vida de chilenos y chilenas está relacionada con dónde nace, estudia, trabaja o vive, más que del factor del propio esfuerzo. Esto es lo que se denomina “la desigualdad territorial”, y que no hace más que aumentar la desigualdad social y por ende, el ámbito del subdesarrollo.

Para enfrentar este problema, muchas voces proponen la instauración de un Fondo Regional y programas de desarrollo que sean destinados a apoyar a aquellos territorios excluidos o extremos. En lo referente a la Educación, se piensa en un plan generalizado y centralizado para la básica y media poniendo tesón eso sí en la relación universidad y procesos de desarrollo regional. Estas casas de estudios superiores deben ser partícipes activos en los programas de desarrollo regional involucrándolas en la planificación y en los incentivos para que el talento se mantenga en la región.

Creación de Centros locales-regionales

La descentralización debe promover la creación de múltiples centros que ordenen, resuelvan, planeen y proyecten sus propias soluciones. Asimismo, beneficiaría a los



Depto. Estudios

habitantes pues se disminuiría la concentración de población y se podría aliviar algunos de los problemas causados por el centralismo en el mismo centro.

En la Comisión Asesora Presidencial se analizaron las siguientes medidas: diferenciación regional del impuesto a los combustibles; traspasar a corporaciones regionales los servicios públicos que pueden ser descentralizados: Corfo, Conaf, Indap, Sercotec, Fosis, etc; creación de consorcios productivos regionales con financiamiento fiscal en un 50%, por un período limitado. Sistemas Regionales de Incentivos para atraer y retener capital humano calificado. Creación de Centros de Estudios Regionales y Centros de Pensamiento Estratégico Territorial y fortalecer la institucionalidad pública territorial: municipios gobiernos regionales.

Alivianar la decisión centralizada

Establecer una política moderna con las facultades necesarias para innovar en regiones sin tener que consultar previamente con Santiago, y construir un modelo de buenas prácticas que pueda ser replicado en otra zona por ejemplo, mediante el asociativismo de os gobiernos locales. Así se construyen las fuentes de inspiración para otras regiones y para el centro.

Las propuestas en este punto se centran en descongestionar el poder político a través de la elección de Intendentes a cargo de los Gobiernos Regionales, con plenas facultades de planificación, dirección y gestión jerárquica. El objetivo de su presencia debe estar abocada a impulsar la competitividad individual de las regiones, y fortalecer el potencial y desarrollo comunal y regional.

Conforme a lo establecido en su informe por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, dice:

“La inclusión de principios orientadores del proceso descentralizador en la Constitución reviste importancia política y jurídica. En efecto, el desarrollo de las instituciones del Estado Descentralizado, el control constitucional de las leyes respectivas, la solución de contiendas de competencia y, en general, la interpretación constitucional y legal se sujetará a los siguientes principios:

- a. Autonomía. Reconocimiento de la capacidad de autogobierno de los gobiernos regionales y de las municipalidades.
- b. Subsidiariedad territorial. Opción preferente por la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano.
- c. Solidaridad. Establecer como propósito constitucional explícito la búsqueda de un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país.



Depto. Estudios

- d. Prohibición de tutela. El gobierno nacional no podrá ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales, ni estos podrán hacerlo respecto de las municipalidades.
- e. Principio de coordinación. Cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y las municipalidades, la ley posibilitará que éstas organicen las modalidades de su acción común.
- f. Principio de suficiencia en el financiamiento de competencias. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de gobiernos regionales y municipalidades irá acompañada de los recursos suficientes determinados por la ley. Toda transferencia de competencias del Estado nacional a gobiernos regionales y municipalidades, irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes, a lo menos, a los que estaban consagrados a su ejercicio.
- g. La resolución de conflictos de competencias constitucionales entre el Estado nacional, gobiernos regionales y municipalidades, corresponderá al Tribunal Constitucional.
- h. Principios generales. Las competencias atribuidas a las distintas los gobiernos regionales y municipalidades, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, competencia y subsidiariedad territorial, en los términos que establezca la ley”.

Poder real en las personas

La descentralización no es solamente transferir poder entre organismos del Estado, sino que, además, compartir el poder con la sociedad civil. Desde este punto de vista, descentralizar es profundizar la democracia debido a que se le otorgue a la región el papel preponderante en el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión regional, con el fin de desarrollar una fuerte identidad regional que contribuya con la equidad y con soluciones más efectivas para las injusticias sociales. La descentralización, además de impulsar la democracia y la verdadera justicia social, otorga poder a aquellos que verdaderamente conocen y palpan los problemas y bondades de cada región del país.

Las propuestas que se plantean en la Comisión Asesora son: la Descentralización Fiscal, con objeto de incrementar los recursos públicos regionales para hacer posible enfrentar los desafíos del desarrollo; y la Descentralización de la Economía, para impulsar los emprendimientos regionales.

Los cambios que introduce la Comisión Asesora frente a lo que se asocia con una crisis de legitimidad y representatividad, provocada entre otras cosas, porque el marco normativo institucional que regula las relaciones políticas posee debilidades, destacan cuatro puntos a tratar y revertir:



Depto. Estudios

- Dificultades para crear partidos políticos regionales y locales. Actualmente un conjunto de actores, discursos y demandas regionales, locales y comunitarias se encuentran marginados de la política partidista, debido a que la ley de partidos políticos impide la creación de partidos regionales y la formación de partidos nacionales posee requisitos que limitan la constitución de nuevos grupos políticos (actualmente deben constituirse en 8 regiones o 3 consecutivas y presentar el 0,5% de la firmas de los electores).
- La ausencia de legislación que limite la permanencia en los cargos de elección popular directa, ha conducido a que en casos extremos, una misma persona ocupe un cargo durante hasta 22 años seguidos. Esta eternización en el poder ha contribuido al rechazo ciudadano a la captura de los cargos de representación popular, tanto a nivel parlamentario, como local, regional y comunitario.
- Las promesas de campaña de los candidatos a ocupar cargos de elección popular directa, pueden llegar a ser promesas inconclusas. Actualmente no existen maneras de que estas promesas sean viables, y se traduzcan en planes y proyectos de gestión que estén en el ámbito de su competencia. Un voto programático supone presentar un programa previo a la elección, que sea revisado periódicamente, permitiendo un mayor control ciudadano. Esta nueva relación contrarrestaría la distancia entre representantes y representados, favorecería la transparencia y rendición de cuentas.
- Una Constitución cuestionada. Una de las demandas más sentidas en los diálogos regionales fue la generación de una nueva constitución legitimada con la participación de la ciudadanía de todo el país.



Depto. Estudios

Conclusiones

A pesar de que la democracia y el voto popular funciona en toda su legitimidad, cabe reconocer que la gestión de los Municipios ha cambiado muy poco con los cambios introducidos en el evidente deseo de la descentralización: las atribuciones y acciones siguen siendo las mismas. Igualmente, se denuncia la creencia respecto de que los avances en temas de descentralización del país han sido, prácticamente, ineficaces o exiguos, sin desconocer que por otra parte, se roza cierto grado de optimismo para el futuro, en el sentido de que Chile, probablemente, y en la próxima década, será un país descentralizado. Esto quiere decir que se vislumbra el consentimiento mayoritario de que ciertamente la descentralización favorece la plena democratización con tal de disminuir las desigualdades territoriales que es en toda su magnitud, el incuestionable deseo de la ciudadanía.

Para los municipios, el desarrollo de la infraestructura social representa el eje prioritario en la gestión, no obstante, la precaria situación que afecta hoy en día a muchas municipalidades para dar cumplimiento a sus planes estratégicos: los recursos económicos juegan un rol preponderante en ellos.

Los elementos predominantes de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en la descentralización.

- ✓ Descentralización política y administrativa de los municipios que otorgue autonomía real a la gestión municipal asegurando que las competencias se encuentren plenamente financiadas
- ✓ Descentralización fiscal con objeto de duplicar el presupuesto municipal en un periodo de 10 años. Pasar del actual 12,5 % al 25 %
- ✓ Aplicación efectiva de la ley de plantas municipales (carrera funcionaria) y mejoramiento de la situación de los funcionarios
- ✓ Fortalecimiento del asociativismo municipal gremial en la prestación de servicios comunes y para el desarrollo territorial y sectorial
- ✓ Mejorar la gobernanza municipal para incorporar talentos, actores locales y a la comunidad en las políticas de desarrollo impulsadas por el gobierno local y sus asociaciones
- ✓ Sintonizar con las nuevas políticas nacionales en lo que se refiere a la Educación: devolver la educación municipalizada al gobierno central con la calidad exigida, y



Depto. Estudios

que la injerencia de los municipios en su gestión esté acorde a las necesidades territoriales y comunitarias

- ✓ Mejoramiento de la salud primaria, a cargo de las municipalidades, teniendo presente la ampliación de los recursos clínicos, humanos y financieros con tal de asegurar la extensión y calidad
- ✓ Mejoramiento de las políticas ambientales municipales para la reducción, recuperación y reciclaje de residuos sólidos, encarando con energía la preservación de un medio ambiente sustentable y saludable para las actividades productivas, residenciales y de servicios
- ✓ Avance real con los servicios sociales municipales que contribuyen a la reducción de las inequidades sociales locales y que fortalecen la economía local para crear fuentes dignas de empleo
- ✓ Defensa y desarrollo de la cultura propia de los territorios con el objeto de proteger y fortalecer las identidades locales
- ✓ Cuestionar definitivamente el sistema del FCM y crear un Fondo Nacional de Desarrollo Local que deba financiarse con todos aquellos recursos de inversión del gobierno central y de los gobiernos regionales que financian obras de impacto en una determinada comuna. Solo de esta forma se lograría que los gobiernos regionales puedan abocarse al ámbito regional para el cual fueron creados y así los municipios fortalezcan su autonomía financiera respecto al gobierno central.
- ✓ Necesidad de transparentar la asignación de recursos hacia los gobiernos regionales y las municipalidades, disminuyendo y controlando las discrecionalidades y las faltas de información.

Los procesos de descentralización y autonomía descritos, a partir de los años 70, nos muestran una combinación que se encuentra actualmente en un proceso intermedio entre elementos administrativos centralizados y excesivamente discrecionales, junto a procesos de fortalecimientos fiscales municipales de redistribución de recursos y generación de democracias representativas de calidad.

Es posible señalar además, que el proceso de descentralización político/administrativa de los municipios en Chile, se inicia y focaliza su estrategia desde las reformas en las áreas de Salud y Educación. Este hecho, particular en Latinoamérica, focaliza la estrategia de



Depto. Estudios

descentralización chilena en las transferencias sectoriales, en un esquema que intenta, aunque no siempre lo logra, premiar con incentivos al mejor uso de los recursos, a través de la competencia en el acceso a recursos dentro del sector público.