



Fortalecer hoy la Descentralización y los Gobiernos Subnacionales

*Exposición en el II Congreso de Descentralización,
Universidad Católica de Valparaíso, agosto 2023*



Por Sergio Galilea Ocón,
Académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile
Integrante del Grupo de Investigación en
"Descentralización, territorios, gestión regional y local"

1. La Descentralización es un proceso complejo que requiere conocimiento, rigor y probidad

La Descentralización definida como un proceso complejo de transferencia de competencias gubernamentales desde el nivel central al subnacional, se enfrenta a dificultades notables en un contexto cultural chileno arraigado en el centralismo. Este proceso comprende múltiples dimensiones, como la administrativa, fiscal y política, lo que le agrega una capa adicional de complejidad, pero a la vez define desafíos relevantes.

En Chile, se han registrado avances en esta materia desde la reforma constitucional de 1992 y la Ley de Gobiernos Regionales y la modificación de la Ley de Municipalidades. No obstante, de manera periódica, resurgen dificultades de naturaleza centralista y se manifiesta una desconfianza hacia quienes promueven la descentralización. En determinadas ocasiones, son precisamente los errores cometidos por liderazgos regionales y municipales, los que acentúan las críticas de índole centralista. A pesar de ello, el proceso descentralizador chileno avanza y tiene sólidas bases. **Para**

efectuar una descentralización exitosa, se requiere combinar esfuerzos en tres áreas fundamentales: la generación de conocimiento, la aplicación de rigor y la promoción de la probidad. A continuación, se detallan los esfuerzos necesarios en estas materias:

Generación de conocimiento: A pesar de que no se hable mucho sobre descentralización, no es fácil abordar dicho proceso y sus variadas y complejas interrelaciones. Muchas y muchos “líderes ejecutores” y “profesionales” se aventuran en el ejercicio de la descentralización sin un conocimiento acabado de la legalidad, de la trayectoria que en el tiempo ha tenido este esfuerzo, de las cuestiones presupuestarias, de la confección de las carteras de proyectos, de las imprescindibles relaciones con el mundo privado y de la participación social. Pocas veces se reflexiona sobre la necesidad de interacción y articulación entre entidades regionales y municipales y de su imprescindible accionar conjunto. **Un mayor y generalizado conocimiento es fundamental para rescatar nuestra historia descentralizadora, valorar su trayectoria y resolver sus dificultades estructurales.**

Aplicación de rigor: Es un elemento especialmente necesario, más aún cuando se requiere tomar decisiones en tiempos limitados. Una aplicación rigurosa resulta indispensable para definir, dialogar, liderar, convocar y actuar en todos los ámbitos de las políticas públicas a nivel territorial. Este rigor ha sido sometido recientemente a pruebas en el ámbito presupuestario y en la esfera crítica de la inversión pública. Dicho enfoque no debe permitir “apuestas al vacío”, riesgos presupuestarios ni dilataciones en la ejecución de los proyectos de inversión. Asimismo, implica enfrentar de forma directa las dificultades institucionales, normalmente marcadas por la desconfianza centralista que caracteriza la figura de las y los Delegados Presidenciales.

La rigurosidad, debe extenderse a la asociación con el sector privado y la sociedad civil. Este enfoque implica “*decidir con diligencia, inteligencia y urgencia*”. **El camino del rigor en la descentralización se opone a la improvisación, las decisiones tomadas sin consulta y a desviaciones peligrosas, especialmente en lo referido a la inversión pública.**

Promoción de la probidad: La integridad es una característica fundamental de todo proceso y al mismo tiempo, plantea un riesgo intrínseco en el contexto de la descentralización. En la práctica, numerosas gestiones municipales adolecen de faltas a la probidad y de un uso inapropiado de los recursos públicos, lo que ha lesionado la confianza en los municipios en general, intensificando la influencia del centralismo cultural. Una dinámica similar ocurre con los gobiernos regionales que al privilegiar las

transferencias por sobre las inversiones, han dado lugar a asignaciones directas y faltas graves en términos de transparencia. Ello inevitablemente impactará sobre el proceso descentralizador y ya se alzan *“voces al efecto”*. La experiencia internacional indica que la probidad de los gobiernos subnacionales es superior a la de las entidades gubernamentales centrales. En los hechos, el accionar regional y municipal está contrarrestado por Cuerpos Colegiados, y las actividades territoriales que se realizan bajo la supervisión atenta de la ciudadanía fiscalizadora. **Es perfectamente posible *“revertir el desprestigio transitorio”* de los gobiernos subnacionales en relación a la probidad. Sin embargo, esto requiere fuertes y buenos liderazgos, claridad, transparencia y plena asunción de responsabilidades.**

2. La descentralización es clave para Chile, no solo para los territorios y los gobiernos regionales y municipales

La descentralización no puede ser vista únicamente como la *“reivindicación”* de los gobiernos en los territorios de Chile. Es una necesidad nacional de nuestro desarrollo productivo, de nuestra pretendida cohesión social, de la modernización de la gestión pública y de la participación ciudadana democrática. La descentralización es una piedra angular para el desarrollo del país.

“Si cada región y conjunto armónico de municipios actúa con visión estratégica productiva, Chile mejorará”

El desafío de la diversificación y sustentabilidad productiva nacional es fundamental. Tendremos que avanzar decididamente en la diversificación de nuestra matriz energética, en el uso adecuado, justo y riguroso del agua como recurso clave para el desarrollo, y comenzar el recorrido del Hidrógeno Verde en la renovación imprescindible de los combustibles. Estas acciones tendrán una expresión muy diferenciada y precisa en nuestros territorios. **Si cada región y conjunto armónico de municipios actúa con visión estratégica productiva, Chile mejorará.** Ese es el aporte descentralizador a la cuestión productiva y al crecimiento nacional.

La tarea de la cohesión social es también vital para Chile. Nuestra estabilidad democrática e institucional dependerá de la cohesión y fortaleza social. Ganaremos en gobernabilidad si tenemos una articulación social que los gobiernos subnacionales debiesen liderar desde los territorios en Chile. Este esfuerzo requiere *“especificidad y vitalidad territorial”*. La integración al desarrollo del conjunto de la sociedad implicará trabajar los sectores y

zonas rezagadas, promover modelos de integración y cohesión, en los que la gestión regional y local desempeñen un rol insustituible.

Qué duda cabe que el país requiere nuevos modelos de gestión pública, centrados en la eficiencia, la coherencia, la acción interagencial, la definición estratégica de metas y resultados medibles, y una fortaleza pública superior a la que hoy se observa. Este esfuerzo nacional de primer orden requiere descentralización, donde buena parte de los problemas cotidianos sean asumidos por las gestiones locales, otras de mayor envergadura por los gobiernos regionales y donde la visión estratégica nacional sea propia del gobierno central. Este modelo de “*gobiernos coexistiendo*” es la base de una modernización fundamental de la gestión pública.

Finalmente, la participación ciudadana organizada y activa es central para el fortalecimiento democrático. **La democracia es representativa y social, y en esta última dimensión los municipios juegan un rol insustituible.** Incluso, es más, los gobiernos subnacionales están mucho más preparados para escuchar, dialogar, acordar y construir alianzas estratégicas con las organizaciones de la sociedad civil en cada territorio. Aquí radica la principal contribución de la descentralización a la mejora de nuestra democracia.

3. La principal dificultad para la descentralización en el Chile de hoy es la figura atrabiliaria y centralista de los Delegados Presidenciales

Con el enorme avance de legitimidad democrática y fortaleza territorial que implicó la elección soberana de las y los Gobernadores Regionales (ojalá presidencia de los Gobiernos Regionales en un futuro próximo), las reformas legales que hicieron posible ese gran logro llevaron aparejada una serie de aspectos muy complejos para la descentralización chilena. Por de pronto, un texto legal en el que se impone una “*desconfianza fuerte*” en los gobiernos regionales, donde incluso se habla de transferencias condicionadas y con avances limitados en materia de descentralización fiscal.

Sin embargo, la figura de la Delegación Presidencial se presenta como la “*piedra de tope*” para la descentralización. Esta figura establece en la práctica, representación del Estado Unitario en el territorio, teniendo potestad sobre el conjunto de representantes ministeriales en cada región. Se le comenzó a “*competir*” a la Gobernación, electa democráticamente, con una figura de intromisión exagerada y se le “*despojó*” del vínculo imprescindible con los ministerios y servicios públicos en el territorio. En lugar de contar con un gabinete propio, se le ha forzado a optar por instancias de coordinación precarias, redundantes y de eficiencia limitada.

En la práctica, se ha pasado por alto la experiencia histórica de la *“Ley de Gobiernos Regionales”*, que establecía la figura ministerial de doble dependencia. De acuerdo con esta norma, la autoridad regional colaboraba con los ministerios en el territorio para todo lo vinculado con las necesidades regionales y locales (estrategia de desarrollo, inversiones y proyectos, ejecución presupuestaria y dinámicas interministeriales). Mientras tanto, cada SEREMI dependía de su propio ministerio, para todo lo normativo y el sentido principal de las políticas públicas.

El Gobernador, como el otrora Intendente, debe disponer de un gabinete ministerial en el territorio para las cuestiones propiamente regionales, pero que son claves. **Es crucial que el Gobierno Regional tenga unidades técnicas ministeriales en cada región, cada una de ellas fundamentales para la definición y ejecución de la inversión pública.**

Se *“tiró por la borda”* un tipo de relación construida entre el gobierno regional y los ministerios, lo que se ve agravado por la pérdida de relevancia de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y particularmente los Convenios de Programación, los que explican buena parte de la perspectiva estratégica de la inversión pública en cada territorio.

Contra esa valiosa práctica se definieron las Delegaciones Presidenciales, quienes incluso discuten hasta el protocolo y los edificios con el electo gobernador o gobernadora regional, un total contrasentido. Es más, se insiste en la figura, hasta en la propuesta constitucional de las y los expertos, aunque bajándole el carácter intrusivo en materias propiamente regionales.

4. La Gestión de la Inversión Pública es absolutamente esencial en la descentralización chilena y debemos afianzarla

La esencia del desarrollo territorial de las regiones está en la inversión pública. Esta definición absolutamente clave de la Ley de 1992, es propia de aquellos países unitarios descentralizados, con nulas o escasas posibilidades de definir territorialmente sus propios tributos. La inversión pública, a través de programas diversos definidos en la Ley Anual de Presupuestos, habilitará a los gobiernos regionales a utilizar con sabiduría y equilibrio territorial la palanca fundamental del desarrollo: la inversión pública.

El camino recorrido desde 1992 es bastante interesante al efecto. En los hechos, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) ha sido el más eficiente programa de inversión pública a nivel nacional. Aunque la adjudicación y ejercicio de esos recursos tenga complejidades

procedimentales, es la cercanía territorial de los proyectos lo que ha contribuido poderosamente a su eficiencia y eficacia.

El poder legislativo en su oportunidad definió el FNDR como una estructura de financiamiento territorialmente compensatorio, al estilo de los fondos europeos de compensación y apoyo a los territorios rezagados. Se impulsó que dicha definición se extendiera también al interior de cada región para favorecer la integración territorial y social. Mucha de la inversión sustantiva sobre zonas rurales ha sido posible por esta estructura de financiamiento, que ha acrecentado objetivamente la equidad territorial en Chile.

“La figura de la Delegación Presidencial se presenta como la “piedra de tope” para la descentralización”

También se buscó un “arreglo institucional” con los ministerios para que los programas de inversión considerarán en la adjudicación a proyectos específicos de cada región a los gobiernos regionales. Esto se materializó en las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, que han tenido diversas variantes a lo largo del tiempo.

Singular importancia tiene la figura institucional de los Convenios de Programación, definidos como acuerdos de inversión entre gobiernos regionales y ministerios, de horizonte plurianual para definir cuestiones estratégicas de la inversión pública en el mediano y largo plazo. Muchos grandes desafíos inversionistas en prácticamente todas las regiones de Chile no habrían sido posible sin dichos convenios. El origen histórico de este instrumento se encuentra en los contratos planificados franceses.

Desafortunadamente, en los últimos años, se han subestimado estos instrumentos clave de inversión pública para el desarrollo regional. Es más, podríamos decir que en los últimos cinco años prácticamente no se han suscrito nuevos Convenios de Programación. Se debe insistir en este mecanismo tan eficiente para disciplinar la inversión pública en los territorios. Es más, los esfuerzos futuros deben estar en asociar la inversión pública con la inversión privada. Establecer estas asociaciones público-privadas es crucial para el trabajo de inversión venidero.

Lamentablemente, en un enfoque inadecuado y desorganizado, se han acentuado las transferencias en perjuicio de la inversión regional. Este peligroso camino ha sido abierto a formas de cooperación con fundaciones privadas y no solo entre entidades del ámbito público. Se genera una *“importante incertidumbre”* sobre el manejo y la gestión de recursos. Cuando, además por ineficiencias regionales propias y/o circunstancias

nacionales complejas, se va produciendo una subejecución presupuestaria regional, la que en su media histórica de 30 años nunca fue inferior el 95%, se *"cae en la tentación"* de transferir recursos u otros organismos (públicos y sobre todo privados) para *"no perderlos"*. Una trasgresión en toda regla. Frente a esto, surgen las voces centralistas respecto a no avanzar en el debate abierto de la modesta pero significativa Ley de Rentas Regionales, y se congelan avances importantes para la aplicación del *"royalty"*, en favor de entidades regionales y municipales aplicadas a ámbitos productivos más allá de la minería.

5. El FNDR y los Recursos Regionales no se agotan en el esfuerzo infraestructural del desarrollo

Es innegable que los recursos regionales no deben limitarse únicamente a solventar las notorias carencias de infraestructuras presentes en los territorios. Además de fomentar asociaciones beneficiosas con la inversión privada, los recursos públicos deben promover las actividades productivas, brindar apoyo técnico a los emprendedores y afrontar desafíos de largo aliento en materia energética y de aguas.

Este camino debe ser bien recorrido, habida cuenta del escaso aporte que las instituciones nacionales sobre fomento y desarrollo productivo han tenido en la práctica para el desarrollo regional de Chile. Estas entidades tienden a ser centralistas y carecen de una conexión sólida en cada región. Debemos avanzar simultáneamente en un compromiso público fuerte con el fomento y el emprendimiento productivo regional.

De este modo, los gobiernos regionales, deberán ampliar adecuadamente su *"abanico inversionista"*. Por ejemplo, en cada región debieran volver a plantearse los clústeres productivos, entendidos como focos de innovación público-privada, que marcan una dirección futura hacia la diversificación productiva sustentable en cada territorio. **Son urgentes los acuerdos de financiamiento con entes privados regionales relevantes en materia de pre-inversión de proyectos innovativos, con el objeto de realizar una capacitación conjunta de profesionales especializados y una aplicación inteligente de experiencias internacionales.**

6. Los Gobiernos Regionales deben trabajar más *"entre sí"* y con los municipios porque lo subnacional es una *"sola entidad conceptual"*

Entre los desafíos futuros del fortalecimiento de los gobiernos regionales están sus prácticas de trabajo común con los municipios, entidades fundamentales que no deben ser consideradas simplemente como *"demandantes"* de recursos del FNDR. Sobre todo, hay una fuerza

territorial reforzada con la acción de los gobiernos regionales y los municipios, por ejemplo, en los niveles provinciales respectivos.

Debemos buscar acoger de mejor manera, en forma y fondo, el rol de los municipios en el desarrollo territorial. También debemos ampliar la acción institucional *“intermunicipal”* que muchas veces es la escala adecuada para el enfrentamiento de problemas y de soluciones en el territorio. Por el momento, los instrumentos urgentes de planificación y ordenamiento territorial, el transporte público y la gestión de residuos sólidos son ejemplos de problemáticas típicas que requieren un enfoque intercomunal.

Es loable que exista una Asociación de Gobiernos Regionales, porque ello facilita la coherencia del proceso descentralizador y posibilita una relación horizontal y respetuosa con el Gobierno central. Mucho se puede hacer a nivel de macrorregiones en el territorio y debemos avanzar en la integración territorial del norte, centro y sur del país. Existen temáticas y problemas comunes como la integración internacional, el desarrollo del turismo especializado y esquemas conjuntos para promover innovaciones en materia de energía y agua.

7. Demandemos más al sector privado y a las entidades de la Sociedad Civil para la descentralización

El proceso de descentralización no se limita a *“lo público”*. Debemos avanzar hacia colaboraciones con el sector privado, estableciendo compromisos simultáneos y complementando inversiones. **A nivel regional, es posible establecer un clima de cooperación *“no ideológica”* entre agentes públicos y privados. Ese camino es fundamental para el desarrollo regional de largo aliento.**

Además, del esfuerzo conjunto para el desarrollo de clústeres productivos, debemos unir fuerzas para enfrentar los desastres sicionaturales derivados del calentamiento global. Ámbito en el que la participación privada ha sido vital para el combate de los incendios forestales y en la reconstrucción tras aluviones e inundaciones.

Otro tanto ocurre con las organizaciones sociales de la sociedad civil en el territorio. Debemos reconocer la existencia de movimientos sociales y valorarlas como un activo fundamental para el desarrollo. Así ha ocurrido en la experiencia internacional. La acción social es de primera importancia en la elaboración de planes de desarrollo urbano, políticas de renovación patrimonial, programas integrados de vivienda social, y el mantenimiento de los sistemas de agua potable y de caminos en las áreas rurales.

¿Por qué no podemos hacer lo que Sergio Fajardo lideró en Medellín y en el departamento de Antioquia en décadas recientes? Allí se establecieron alianzas estratégicas fundamentales con el empresariado y el mundo social organizado. Es eso lo que permitió la pacificación de tan clave territorio colombiano. Chile puede y debe recorrer esos caminos de acción conjunta.

8. La Descentralización es un camino sin retorno

Sin importar las dificultades que la descentralización chilena pueda presentar, las razones a favor de este proceso son contundentes. Hemos abierto desde los años 90, junto con la redemocratización chilena, la ruta pedregosa y compleja de la descentralización.

Requerimos cambios y ajustes constitucionales y legales, qué duda cabe. Pero será de la “fuerza regional y municipal” propia de quien dependerá en última instancia el éxito descentralizador de Chile.

Con mayor conocimiento sistemático de los equipos profesionales en cada territorio, con un trabajo riguroso, interagencial, en equipo y con una probidad a prueba de estafas oportunistas.



DIRECCIÓN:
Sergio Galilea Ocón

EDICIÓN:
Equipo Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP)
Gustavo Orrego Méndez, Leandro Espíndola Vergara y Beatriz Pogorelow Morales.

Revisor externo, Samuel Garrido Ruiz.

DISEÑO:
Alejandro Peredo Gómez

Contacto e informaciones: capp@gobierno.uchile.cl