

Contribuciones al debate constitucional n°2: descentralización

Centro de Análisis de Políticas Públicas

30 de junio de 2021

El proceso de descentralización chileno ha tenido distintas postergaciones históricas, debido a que la tradición centralista está muy arraigada. El acentuado presidencialismo, las raíces históricas centralistas y la desconfianza ancestral hacia un protagonismo regional y local, han sido factores claves de esta actitud. Excepcionalmente, en el 1991, en el marco de la restauración democrática formal y a raíz de la necesidad de la elección directa de las autoridades locales, se impuso, por consenso parlamentario, la creación de los Gobiernos Regionales.

Se fue así generando un proceso de descentralización moderado y prudente. Las competencias transferidas a las entidades regionales han sido limitadas y, en ocasiones, con respecto de la inversión pública en el territorio y la cuestión medioambiental, constatamos severos retrocesos. Los Convenios de programación, que son acuerdos plurianuales de inversión pública entre Ministerios y Gobiernos Regionales, se han visto severamente limitados. Las competencias ambientales que definió la Ley ambiental de 1994 se han debilitado regionalmente con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y sus dinámicas centralizadoras. Este proceso vacilante, descentralizador, ha sido fuertemente controlado desde el nivel central, y la SUBDERE se ha convertido más en un vigilante centralista que en un animador del desarrollo regional y local.

Otro tanto ocurre con las actuales administraciones municipales, con recursos marcadamente desiguales y también severas diferencias en capacidades profesionales y técnicas, los municipios se mueven en un contexto de gran precariedad, salvo los de la zona Oriente de Santiago. En materia de competencias, estas son limitadas y el centralismo arraigado ha visto con desconfianza cualquier forma de autonomía local. Con todo, los alcaldes y alcaldesas han recibido, especialmente en el estallido social y la pandemia, una confianza ciudadana no menor si la comparamos con el conjunto de la institucionalidad pública.

La reciente elección de Gobernadores (as) regionales sigue siendo una prueba de esta descentralización “vacilante, en cámara lenta y plena de desconfianza centralista”. El Poder Ejecutivo y también el Parlamento no han logrado aprobar reformas importantes en transferencias de competencias como en rentas y recursos propios regionales. Es más, hasta el día de hoy no hay claridad de funciones a cumplir por las autoridades electas, ni una definición precisa de roles con el cuestionable papel de los Delegados Presidenciales. No está claro ni siquiera que la sede regional principal debe ser ocupada por el Gobernador.

Varias de estas materias podrían ser objeto de leyes específicas, como el mejoramiento cualitativo de la Ley de Gobiernos Regionales o la Ley Orgánica de Municipalidades. Ciertamente, ese camino debe ser recorrido, siempre con el criterio de afianzar los Gobiernos Subnacionales, transferir crecientes competencias a las entidades regionales e instaurar definitivamente los Gobiernos Municipales.

Es plausible que sea la Convención Constituyente la que deba definir con precisión constitucional la temática de la descentralización. Una gran mayoría de las y los constituyentes han adelantado juicios favorables a esa perspectiva y la composición predominantemente ciudadana y regional de la Convención establece una razonable expectativa favorable.

En nuestra opinión, el texto constitucional debiera decir:

“El Estado de Chile es unitario y descentralizado, su territorio se divide en regiones y en él coexisten el Gobierno Central con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales, con sus respectivas competencias y consiguiente financiamiento, en conformidad con la ley”.

Esta sola frase constitucional implica un “cambio esencial” a lo actual. Reconoce la coexistencia de tres niveles de gobierno (no de mera administración). Por otra parte, mandata a la ley para que defina las competencias fundamentales de cada instancia de Gobierno y sus respectivos financiamientos. Las mismas disposiciones legales debieran establecer competencias compartidas entre algunos de esos niveles de Gobierno, como debe ocurrir en materias de ordenamiento territorial entre Gobiernos Regionales y Municipalidades.

Es posible avanzar en afianzar las competencias principales que estableció la Ley Regional de 1992 para los Gobiernos Regionales, con el énfasis en a) definir la totalidad de la inversión pública en el territorio; b) establecer o sancionar los instrumentos de ordenamiento territorial (en conjunto con los respectivos Municipios), c) certificar ambientalmente los proyectos públicos y privados significativos, y d) dirigir y gestionar en el territorio los instrumentos de fomento y emprendimiento productivo.

El financiamiento regional debe fundarse en criterios de equidad y compensación territorial en favor de los territorios con mayor pobreza, más rurales y más aislados. Además del Fondo nacional de Desarrollo Regional (FNDR), tendrán que haber otros programas de inversión pública regionales, modalidades de decisión regional de programas ministeriales y convenios plurianuales de programación entre Ministerios y Gobiernos Regionales. Los recursos provenientes de patentes de acceso a recursos naturales serán de beneficio de cada región, con un porcentaje a un fondo redistributivo nacional.-

En términos de los Gobiernos Municipales, las competencias principales debieran estar en: a) establecer el conjunto de normativas y dirigir todos los servicios de connotación local; b) definir instancias de colaboración público privadas para asegurar el desarrollo local efectivo; c) construir (en conjunto con el Gobierno Regional) los planos reguladores comunales (urbanos y rurales), y d) generar instancias permanentes de vínculo asociativo con las organizaciones locales de la sociedad civil, definiendo al efecto modalidades participativas efectivas.

El financiamiento basal municipal debe estar fundado en un per cápita igualitario para todos los municipios, independiente de sus ingresos propios, ajustándose el Fondo Común Municipal al efecto y las competencias traspasadas , a lo menos, la totalidad de los recursos centrales, incluidos los traspasos de personal. -