



FUNDACIÓN

**REPÚBLICA  
EN MARCHA**

# INFORME DE DESCENTRALIZACIÓN

Consideraciones y propuestas sobre el proceso de  
descentralización del país



Informe de Descentralización

Fundación República en Marcha  
[www.republicaenmarcha.cl](http://www.republicaenmarcha.cl)  
[contacto@republicaenmarcha.cl](mailto:contacto@republicaenmarcha.cl)

Enero 2019

# INTRODUCCIÓN

Para la Fundación República en Marcha, constituye un honor, compartir con ustedes, nuestro primer informe técnico referido a descentralización.

En la Fundación República en Marcha, hemos acogido con entusiasmo la invitación del Presidente Sebastián Piñera, a hacer una segunda transición, esta vez al desarrollo y a un desarrollo integral y queremos aportar desde un conjunto de documentos, seminarios, jornadas de análisis y discusión al debate en torno a los que consideramos los ejes fundamentales para poder generar el salto que Chile requiere para sortear primero, la trampa de los países de ingresos medios y luego para generar las condiciones para ir alcanzando progresivamente una mejor calidad de vida, avanzando en inclusión de manera integral, sumándonos y asumiendo liderazgo en esta cuarta Revolución Industrial, avanzando en la construcción de un Chile Sustentable, con una mejor democracia que nos permita en una mirada republicana ir amalgamando a la nación como un gran proyecto colectivo.

Nos asiste la convicción más profunda, que esta exhortación constituye un imperativo ético y es el camino para ir construyendo una patria que vaya al reencuentro de sus ciudadanos, para concurrir en la búsqueda de la felicidad y de una vida mejor para nuestra gente.

Es en este contexto hemos querido comenzar por la Descentralización y toda vez que el factor territorial es sin lugar a dudas el principal de los rostros de la desigualdad y constituye el piso, para ir asegurando mayor igualdad en dignidad y derechos, como principio fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en nuestra carta fundamental.

No es posible el desarrollo, si los frutos del progreso no alcanzan a cada rincón y a la puerta de cada hogar de cada uno de los Chilenos y Chilenas y esto es posible a través de una descentralización efectiva que nos permita alcanzar mayores grados de eficiencia y eficacia en materia de inversión pública a través de una Modernización del Estado que debe a demás devolver credibilidad, dignidad y prestancia a la acción pública y que esta reforma sea una reforma siamesa de una descentralización efectiva y que permita llevar un piso de dignidad a través de la inversión más focalizada a los rincones más apartados, ahí donde falta agua potable, electrificación, donde los establecimientos educacionales están más apartados y el acceso a la salud es más esquivo.



**Augusto Parra Ahumada**  
Presidente Fundación República en Marcha

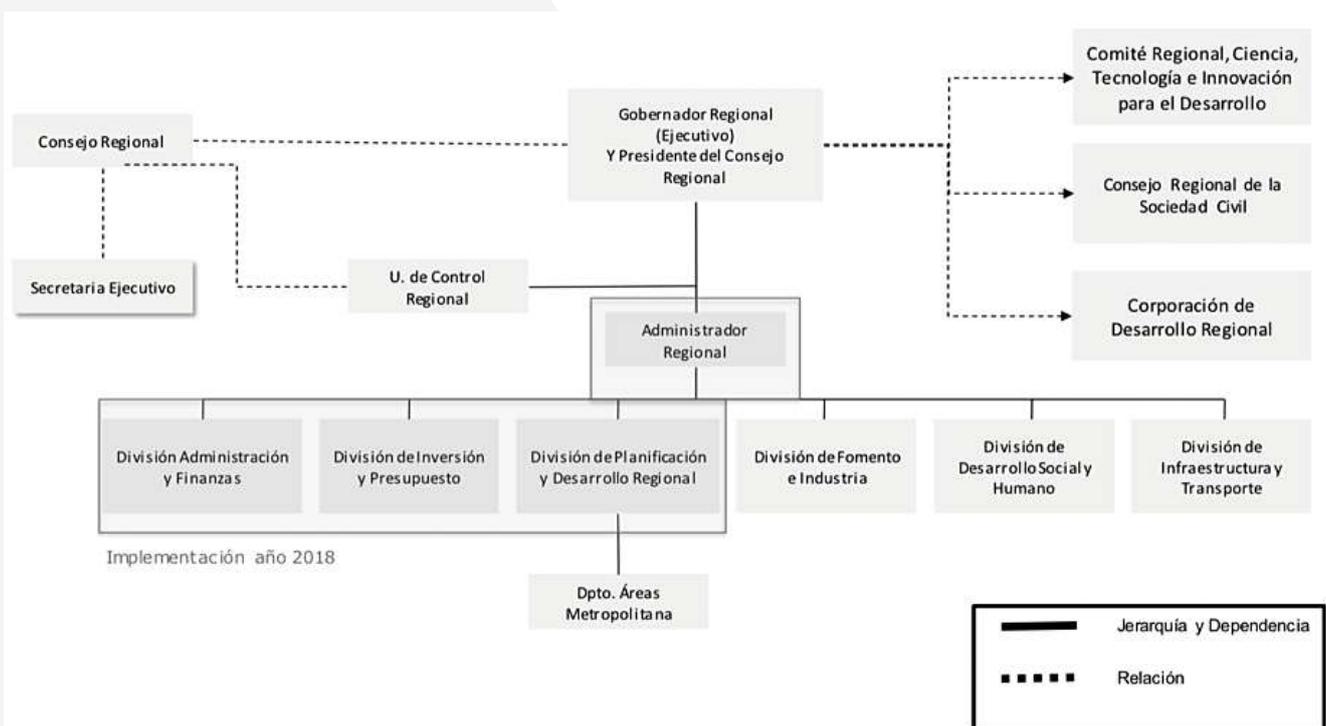
# IMPLEMENTACIÓN

La Agenda para la Descentralización Regional representa el mayor hito de descentralización del país en los últimos 30 años, principalmente porque es un proceso que cambia la estructura administrativa y política de los gobiernos regionales, estableciendo un nuevo ordenamiento de los territorios en función del rol del gobierno regional y su fortalecimiento.

Con la agenda se inicia un proceso de diagnóstico de competencias en cada región, con el fin de observar cuales de ellas serán

transferidas en los plazos que determina la ley. Así, los gobiernos regionales deben adecuar su estructura en los próximos años para poder abordar los cambios reglamentarios que serán aplicados, haciendo con ello que cada región defina los ámbitos que estima prioritarios para impulsar su desarrollo.

La siguiente figura ilustra la nueva estructura que los gobiernos regionales deberán conformar.



# AGENDA DE DESCENTRALIZACIÓN

La Agenda para la Descentralización Regional propone la elección del ejecutivo del gobierno regional, mediante la elección directa del gobernador regional. En este sentido, se busca la elección popular y directa del gobernador regional, que es quien preside el Consejo regional y ejecutivo de cada gobierno regional. Así también se considera la creación del cargo de secretario regional y provincial presidencial. La propuesta contiene un principio de subsidiariedad y operaría bajo un sistema de elección mayoría absoluta, existiendo inhabilidades de autoridades para acceder a otros cargos de representación.

De igual forma propone el fortalecimiento de la regionalización, a través de un nuevo modelo de transferencia de competencia y fortalecimiento de la estructura administrativa, que considera nuevas funciones a los gobiernos regionales, la creación de nuevos instrumentos de planificación presupuestaria, un nuevo procedimiento de transferencia de competencias, la modificación de la estructura administrativa de los gobiernos regionales y la creación de los gobiernos de las áreas metropolitanas.

Así también considera la estructuración financiera, que permita incrementar la autonomía de los gobiernos regionales, mediante una ley de financiamiento regional y responsabilidad fiscal, que considere la definición de ingresos propios, la identificación de los ingresos del gobierno regional, la redefinición del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la creación de un fondo de convergencia, la existencia de normas de flexibilidad presupuestaria, la existencia de un contrato región, acuerdo nación región, el impulso de normas de endeudamiento de los gobiernos regionales, así como las normas de responsabilidad fiscal.

Por último, se busca la adecuación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) y la elección del gobernador regional, resignando las funciones del Título I del Gobierno Interior y adecuando las normas del Título II de la Administración Regional, esto es, eliminando el nombre Intendente para reemplazarlo por el de Gobernador Regional, establecer un sistema de elección para este cargo y sus correspondientes inhabilidades.



# PROPUESTAS

Es de la mayor importancia modernizar el sistema de inversión pública. Actualmente se producen una serie de nudos críticos, los que están dados porque la Agenda de Descentralización no considera modernizar el sistema de inversión pública (ver figura 1), no acoplando el gasto con la planificación y con los instrumentos de planificación y gestión territorial, dejando al arbitrio de los municipios la iniciativa de inversión, que no necesariamente guarda coherencia con el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), con el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), entre otros instrumentos. Más aún, existe una desigualdad en la capacidad de cada municipio, en virtud que cada Secretaría Comunal de Planificación, que tiene como objetivo asesorar al Alcalde y al Concejo Municipal, en la formulación de las estrategias comunales y municipales para lograr el desarrollo comunal, tiene equipos asimétricos, habiendo Serplac con plantas profesionales mas grandes y mejor preparadas que las existentes en otros municipios del país.

Por otro lado, la actual calificación técnica, tiende a fomentar el centralismo al privilegiar criterios de rentabilidad social, lo que conlleva a priorizar asentamientos humanos más significativos al poseer un mayor número de beneficiarios por proyecto, lo que tiende a postergar a las localidades y comunas más pequeñas y alejadas del progreso. Se debe eliminar el criterio de rentabilidad social, para de ésta manera priorizar justamente aquellos sectores que tienen menos beneficiarios, que son los que han quedado postergados en el tiempo, orientando la calificación técnica a la calidad que posea el proyecto. Si se genera desarrollo en lugares menos poblados también estaremos contribuyendo a que las personas migren a sectores menos densificados.



Figura 1. Elaboración propia.

# PROPUESTAS

Posteriormente el proyecto ingresa a un banco integrado de proyectos, del cual es el intendente el encargado de coger un proyecto para ponerlo en tabla. Desde luego la elección popular de gobernador tiende a poderá a la autoridad regional y aquello no debe ser sustituible, sin embargo, se debe disminuir el rango de discrecionalidad, mediante la implementación de un algoritmo que oriente la decisión. Para ello, esta fórmula debe asegurar la coherencia entre un proyecto y los instrumentos de planificación regional, como por ejemplo, la estrategia regional de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial, arrojando cada proyecto un puntaje que permita orientar la elegibilidad. El algoritmo no puede estar por sobre el criterio de la autoridad, puesto que siempre van a existir criterios políticos, sociales o económicos que sobreponer en el ejercicio de la toma de decisiones.

A cada proyecto, luego de haber sido puesto en tabla y votado por los consejeros regionales, se le debe efectuar la creación presupuestaria mediante la autorización de la Dirección de Presupuesto, DIPRES, debiendo existir una oficina regional de este organismo que debiese localizarse en la Secretaría Regional Ministerial de Hacienda, robusteciendo la gestión y las atribuciones de ésta. Es en el ámbito regional donde se deben generar las decisiones de inversión pública y de ejecución de un presupuesto que previamente ha sido definido para cada región del país. Con ello se espera además, reducir los tiempos de espera y dotar al proceso de mayor eficiencia y eficacia.

Para robustecer el proceso de toma de decisiones, se propone la creación de un Observatorio, el cual debe ser desarrollado en conjunto con una o un conjunto de

universidades de cada región, para que de forma autónoma evalúe la calidad de la gestión de los gobiernos regionales e indicando qué porcentaje de la inversión es coherente con los instrumentos de planificación regional. Lo anterior responde a que actualmente existe un déficit, aun no cuantificable por falta de información, en materia de equidad territorial.

Para avanzar en el proceso de descentralización se hace urgente dotar a cada región de una profunda modernización al Sistema de Inversión Pública en su conjunto, en la búsqueda de dar coherencia a la planificación con la iniciativa.

Sumado a lo anterior, es importante considerar las siguientes acciones a fin de fortalecer la descentralización:

- Priorizar los desafíos de desarrollo regional y una identificación de las barreras que impiden el logro del desarrollo de cada territorio.
- Aprobación del presupuesto FNDR para un periodo de 5 años y se renueve en un periodo intermedio, de tal manera que el presupuesto de los siguientes años sea conocido, a fin de planificar debidamente la inversión y asegurar el cumplimiento de los compromisos de los gobiernos regionales.
- Devolver el FNDR a su origen y crear dos nuevos fondos. El primero para promover el desarrollo estratégico y la infraestructura y el segundo, enfocado en la inversión de I+D.
- Desarrollar un marco para los procesos de planificación regional y la gestión de bases de datos con información regional.
- Un Marco de Acuerdo Regional Multiactor, que permita la generación de espacios de diálogo que faciliten construir una visión estratégica compartida y de priorización regional en materia de transferencias de competencias, materializada en una agenda regional de descentralización.

# ELECCIÓN GOBERNADOR REGIONAL

La descentralización más allá de lo electoral

La agenda puesta en el debate sobre descentralización estructurada a partir del fortalecimiento de los gobiernos regionales y que contempla la elección popular de gobernador regional para el año 2020, requiere ser abordada con responsabilidad, prudencia, inteligencia y sensatez estableciendo una priorización que asegure orientar el proceso en función de objetivos que contribuyan a avanzar en el desarrollo regional integral, inclusivo, observando los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 que suscribió Chile, reduciendo la pobreza multidimensional en el territorio, observando los objetivos propios de cada región en función de sus instrumentos de planificación, tendiendo a la reducción de la desigualdad territorial como imperativo moral, para avanzar en igualdad en dignidad y derechos.

Para ello se requiere:

1. Abordar la reforma constitucional que modifica el artículo 3 de la Constitución en relación a transitar de un Estado Unitario a uno Regional descentralizado, abriendo el debate pendiente respecto a esta materia.



# DESCENTRALIZAR PARA EQUILIBRAR

2. Se requiere, revisar, corregir, perfeccionar y dictar los reglamentos correspondientes a las Leyes promulgadas y en proceso de implementación sobre el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y de traspaso de competencias, en los tiempos necesarios, para una adecuación y perfeccionamiento adecuado.

3. Estudiar un marco financiero integral al funcionamiento de los Gobiernos Regionales, que contemple una Ley de Rentas Regionales y un Fondo Común, junto con la revisión de los actuales instrumentos, propendiendo a mejorar la proporción de decisión presupuestaria subnacional dentro del Presupuesto del Estado, en atención a que la OCDE en promedio muestra un 14,4%, al tiempo que Chile alcanza un 3,7%, según informes OCDE y BID.

4. Una profunda adaptación y modernización del Sistema de Inversión Pública diferenciado para los Gobiernos Subnacionales, considerando informe y recomendaciones técnicas de la Fundación República en Marcha. Así, la descentralización debe contribuir a reducir la desigualdad territorial, y para ello se requiere una mayor eficiencia de los instrumentos para definir la asignación de recursos, para no reproducir desigualdad territorial con recursos públicos.

5. La discusión respecto de la Regionalización o división político administrativa del territorio nacional, no puede ser postergada y debe ser abordada previo a la Elección. La Fundación, República en Marcha, en función del equilibrio territorial, de representatividad y de legitimidad, en el ejercicio del mandato ciudadano, propone transitar hacia Macro Regiones, que tengan problemas y desafíos comunes y que sean complementarias en términos de logística. Para la competitividad y el desarrollo, se debe

propender a unidades territoriales con el máximo de equivalencia política, económica y social. Descentralizar significa terminar con discriminaciones arbitrarias y con los ciudadanos de categorías distintas en virtud del tamaño de los asentamientos donde desarrollan sus vidas.

6. Consideramos responsable y prudente aplazar la elección popular para el año 2021, a lo menos, en la lógica de priorizar el avance en las materias descritas en este documento para evitar generar, roces de competencias, deterioro de la gobernanza y gobernabilidad, evitar sobre expectativas que puedan restar legitimidad al ejercicio de la función del Gobernador Regional.

7. Por último, rescatamos el valor de la separación de funciones de la jefatura del gobierno interior, con la de jefe del Gobierno Regional en el territorio y el aporte legitimador que puede tener la elección democrática, para las autoridades que adoptarán decisiones descentralizadas en el territorio, pero creemos aconsejable asegurar las condiciones para que las decisiones descentralizadas muestren eficiencia, efectividad y una asertividad mayor que las adoptadas por el nivel central y esos objetivos requieren de una gran responsabilidad ética de quienes anhelamos un país descentralizado y que acerque los frutos del progreso a los más postergados, a quienes arbitrariamente y por factores territoriales, tienen dificultades de acceso a la salud, a la educación, al agua potable, a los servicios básicos, a un medio ambiente libre de contaminación, a quienes sufren los factores de la pobreza multidimensional y a quienes viven en un entorno alejado de una buena calidad de vida y, en algunos casos, alejados de dignidad. Por mandato constitucional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos se debe garantizar que los chilenos nazcan libres e iguales en dignidad y derechos, pues ese es el piso ético de la política.

# REFLEXIONES

En base al documento entregado por el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, respecto al proceso de descentralización y fortalecimiento de la regionalización en Chile.

La Fundación República en Marcha, comprometida con un desarrollo integral y una descentralización efectiva para nuestro país, ha querido estar presente respecto a la discusión que se ha instalado en la agenda pública respecto a la elección de gobernadores regionales el 2020. Cabe destacar que esto, es solo una parte del proceso real y efectivo que la sociedad civil ha venido realizando en los últimos años, donde se le pide al Estado de Chile generar las condiciones para un real empoderamiento y descentralización de tipo administrativa, política y fiscal para las regiones del país, esto, como consecuencia de una ciudadanía cada vez más exigente y consciente de la importancia y sentido que adquiere que su voz sea escuchada desde los territorios, dejando las prácticas centralistas como único eje de decisiones en nuestro país.

Ante esto, es que como Fundación, hemos querido hacernos parte de este debate con algunas consideraciones frente a lo que consideramos necesario e importante y que complementa lo expuesto por la Comisión, esto, con el fin que el proceso de una verdadera descentralización llegue correctamente y así evitar generar roces de competencias, deterioro de la gobernanza y gobernabilidad, expectativas falsas, entre otras consecuencias, que puedan restar legitimidad al ejercicio de la función del Gobernador Regional y la nueva estructura del gobierno regional.



**DESCENTRALIZAR  
PARA  
DESARROLLAR**

Esta Fundación, consciente del gran aporte que a nuestro país le haría el fortalecimiento de las regiones, es que pretende abrir el debate en lo que conlleva a este transe, esto es de un Estado Unitario a uno descentralizado, puesto que este importante proceso ha sido reducido comunicacionalmente por diversos actores como el simple hecho de elegir a representantes regionales por vía democrática, sin plantear alternativas como por ejemplo realizarlas en 2021 o cuando las condiciones lo permitan, generando en la opinión pública una minimización de lo que conlleva un proceso que de acuerdo con el informe del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado adolece por no “tener un diseño institucional que nos guíe.

Tampoco se exhibe una reflexión suficientemente profunda de los necesarios ajustes que debemos hacer al gobierno nacional para poder apoyar, acompañar y ser una buena contraparte de los gobiernos regionales”.[1]

Es importante tener claro que en el debate debe haber un mínimo de consideraciones que permitan tener un eje que conduzca el proceso de avance en la instalación de esta importante política pública, ejemplo de esto, es que toda reforma o modificación que se haga debe tener como principio rector que el Estado de Chile seguirá siendo unitario-descentralizado.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información disponible en documento del Consejo Asesor Presidencial para la Modernización del Estado, 2019.

[1] Ver en documento enviado al presidente de la República por el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado donde presentan observaciones a las Leyes 21.073/21.074 sobre el proceso de descentralización.