



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Análisis del Proceso de Descentralización en Chile

1973 – 2010

Revisión de las bases de la Regionalización durante la dictadura militar y análisis de las propuestas descentralizadoras en los programas de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO
Y AL GRADO DE LICENCIADO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumno

MATIAS ALONSO ENCINA OLIVARES

Profesor guía

EDUARDO MUÑOZ INCHAUSTI

Valparaíso, Enero 2014.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a mi familia por todo su apoyo, mi madre Lina, mi padre Cesar a mis hermanas, Belén e Isidora y a mi primo, Kristobal, por haber sido los pilares fundamentales en mi proceso Universitario. Junto con ellos agradecer infinitamente a mi compañera Gabriela que muchas veces me dio el empuje que necesitaba para seguir adelante, gracias por su paciencia y amor.

Dedico este trabajo a mi hija Amaranta que viene en camino.

Agradecer también la comprensión y ayuda de mi profesor guía, Eduardo Muñoz Inchausti.

Quisiera agradecer de forma especial al Partido Comunista de Chile y a las Juventudes Comunistas, pues como dijo el compañero Neruda:

Me has dado la fraternidad hacia el que no conozco.
Me has agregado la fuerza de todos los que viven.
Me has vuelto a dar la patria como en un nacimiento.
Me has dado la libertad que no tiene el solitario.
Me enseñaste a encender la bondad, como el fuego.
Me diste la rectitud que necesita el árbol.
Me enseñaste a ver la unidad y la diferencia de los hombres.
Me mostraste cómo el dolor de un ser ha muerto en la victoria de todos.
Me enseñaste a dormir en las camas duras de mis hermanos.
Me hiciste construir sobre la realidad como sobre una roca.
Me hiciste adversario del malvado y muro del frenético.
Me has hecho ver la claridad del mundo y la posibilidad de la alegría.
Me has hecho indestructible porque contigo no termino en mí mismo.

“Hay una universidad que es la vida diaria, en la cual no pagan matriculas ni se compran libros para darse cuenta de lo que está pasando o se gobierna para unos poco o se gobierna para todos los chilenos.”

Raúl Sánchez Bañados

INDICE

1. RESUMEN.....	4
2. INTRODUCCIÓN.....	5
3. MARCO TEORICO.....	6
3.1 Contexto Chileno.....	6
3.2 Descentralización desde 1973 a 1989.....	7
3.2.1 Descentralización plasmada en la Constitución de 1980	7
3.2.2 Regionalización.....	8
3.3 Descentralización y Regionalización en los Gobiernos de la Concertación.....	10
4. ANALISIS	19
4.1 Análisis del proceso de 1973 a 1989.....	21
4.2 Análisis del Programa de Gobierno de Patricio Aylwin Azocar.....	24
4.3 Análisis del Programa de Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.....	31
4.4 Análisis del Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar.....	38
4.5 Análisis del Programa de Gobierno de Michell Bachelet Jeria.....	45
5. CONCLUSIONES.....	52
5.1 Conclusiones generales del periodo de la concertación referente a sus programas de gobierno en materia de descentralización.....	52
5.2 Factores que pudieron haber afectado a la descentralización llevada a cabo por los gobiernos de la concertación.....	53
5.3 El conflicto de la lealtad. ¿Es un obstáculo para el buen funcionamiento de los Gobiernos Regionales?	54
5.4 El desarrollo país v/s la política cortoplacista.....	55
5.5 ¿Cómo se puede relacionar la democratización y la descentralización?....	56
5.6 ¿Cómo se traduce el centralismo en la participación ciudadana?.....	57
5.7 ¿Qué responsabilidad tiene la ciudadanía con la descentralización?.....	58
6. PROPUESTA	59
7. BIBLIOGRAFÍA.....	62
8. ANEXOS.....	63

1. RESUMEN

En Chile diversos procesos de descentralización se han llevado a cabo durante toda su vida como República, estos procesos siempre vienen acompañados de algunos patrones en común, relacionados a elementos ideológicos del cómo formar y organizar un Estado. “*Nuestro país ha tenido en el siglo XX por los menos 3 oleadas centralizadoras*”, (Heinrich Von Baer, Pensando Chile desde sus regiones, 2009). De las cuales profundizaremos sobre el proceso de la última, llevada a cabo por la dictadura militar del General Augusto Pinochet Ugarte y cómo ha evolucionado con los cuatro gobiernos de la Concertación.

Para Chile geográficamente, siempre ha sido un tema importante el cómo organizamos al Estado y cómo logramos a la vez tener un sistema político estable.

La descentralización ha sido durante estos últimos 40 años un tema sobre el cual se ha trabajado bastante, ya sea desde lo académico como desde los diferentes gobiernos.

Para entender este proceso analizaremos la **descentralización** desde la dictadura militar y su regionalización e incipiente descentralización hasta los programas de gobiernos de la Concertación y qué es lo que proponían en cuanto a este tema.

Logremos concluir varias cosas importantes referente al tema y como este se fue transformando en la solución o camino para los gobernantes que creen y plantean que la descentralización llevará a Chile al desarrollo.

2. INTRODUCCIÓN

La descentralización en Chile, se ha entendido como el proceso a través del cual el Estado logra un ordenamiento moderno referente a las facultades, competencias y recursos que se desligan del poder central hacia los poderes regionales y comunales, y como estos se relacionan con el concepto de Estado Unitario.

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar el proceso de descentralización en Chile, desde la Dictadura Militar hasta el último gobierno de la Concertación de Partidos por la democracia.

En sus primeras hojas describiremos la descentralización de acuerdo a opiniones de diferentes autores, los cuales explican la importancia, avances y retrocesos de este proceso durante el contexto de los diferentes gobiernos, seguidamente analizamos los avances que hubo en la dictadura militar en áreas como la regionalización y descentralización, hasta llegar al análisis de los planes de gobierno de los periodos de la concertación.

En su parte final realizamos una serie de conclusiones que analizan el proceso de descentralización, desde una perspectiva política de los avances y retrocesos. Además de cómo la descentralización fue entendida por la Concertación durante 20 años en el poder y lo que significaron sus aciertos y desaciertos.

Enlazamos conceptos propios que se fueron dando a la descentralización no tan sólo por los programas de gobierno, sino que además por algunos autores que nos sirvieron como guía para el desarrollo del este trabajo, como Heinrich Von Baer, Presidente del Consejo Nacional para la Descentralización.

3. MARCO TEÓRICO

Descentralizar para la Real Academia Española significa, *“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”*. Si bien esta definición es insuficiente para entender la complejidad que significa descentralización, sí podemos resaltar una palabra clave “transferir”.

“La diferencia básica que existe entre Regionalización y Descentralización, radica en que la primera es el fondo y forma que se da un país para “organizar” territorialmente el poder económico, social y político de una nación. Por su parte, Descentralización es la forma –amplia o restringida- de “distribuir” principalmente el poder político sobre aquella forma territorial en la que se ha organizado el país”. (Universidad de los Lagos, Mas-Descentralización o Nueva-regionalización, 2012)

3.1 Contexto Chileno

“Una revisión de la historia de las regiones chilenas nos llevaría probablemente a establecer su origen en el sistema político-administrativo de las antiguas veinticinco provincias conformado con la creación de Osorno en 1940, aunque los primeros intentos de establecer una regionalización propiamente tal, corresponderían a los esfuerzos realizados por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, en los años cincuenta.

Luego de la iniciativa mencionada tuvo lugar, aunque varios años más tarde, la propuesta de regiones de planificación impulsada por la naciente ODEPLAN a fines de los años sesenta, en el marco de su denominada “estrategia de desarrollo regional polarizado”, el denominado “desarrollo regional integrado” de la Unidad Popular y, finalmente, la “estrategia de la regionalización” impulsada por CONARA y que incluyó la creación de regiones político administrativas, lideradas por el Intendente Regional, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), importante instrumento financiero que con una o dos modificaciones muy importantes continúa vigente hasta nuestros días y de la estructura regionalmente desconcentrada de los ministerios sectoriales y de ciertos servicios públicos nacionales.”(Federico Arenas, Pensando en Chile y sus regiones, 2009).

3.2 Descentralización desde 1973 a 1989.

La descentralización durante la segunda mitad del siglo XX fue tomando relevancia, puesto que se transformó en una alternativa para reconstruir la orgánica de los países que estaban en contextos de gobiernos autoritarios y para otros que ya estaban en procesos de democratización. En Chile la descentralización, durante la dictadura Militar fue un tema preponderante en la agenda de gobierno, de hecho a los pocos días del golpe militar, el 17 de Diciembre de 1973 se Promulga el **Decreto Ley 212** que crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Además en esta administración se creó la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional del Estado, la cual es la materialización orgánica del trabajo de la Comisión.

“Es de urgencia revisar la organización de la Administración del Estado y sus estructuras, para mejorar el proceso administrativo a través de métodos y sistemas más racionales que permitan una alta productividad y hagan posible la mayor efectividad en las tareas del Gobierno” (decreto ley 212, 1973).

3.2.1 Descentralización plasmada en la Constitución de 1980

Para Sergio Boisier *“el gobierno militar que toma el poder en 1973, se compromete con un radical proyecto de reforma administrativa y de descentralización, que termina por convertirse en un modelo de centralización piramidal desconcentrada, esencialmente autoritario... En 1980 se introduce por primera vez la región como unidad básica para el gobierno y administración del estado por encima de la tradicional unidad provincial.”(Sergio Boisier, Estudios Regionales, Un difícil equilibrio: Centralización y Descentralización en Planificación Regional)*

Para la dictadura Militar era necesario lograr que el **Estado subsidiario** que se estaba instaurando en el país, tuviese un marco legal y administrativo que ayudara a la aplicación de las nuevas políticas de descentralización, es así como en la Constitución se consagra:

“El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley” (Constitución política de Chile, Art. 3º)

3.2.2 Regionalización

El inicio de la Regionalización en Chile se implementó con la siguiente distribución geográfica:

Regiones creadas por la CORFO

En 1950 se propuso la siguiente división política-administrativa, la cual constaba de seis grandes regiones:

<i>Norte Grande</i>	<i>Norte Chico</i>	<i>Núcleo Central</i>
<i>Concepción y La Frontera</i>	<i>Región de Los Lagos</i>	<i>Región de Los Canales</i>

*Esta división del territorio se basó principalmente en los **aspectos geográficos**. El objetivo de esta regionalización fue impulsar el desarrollo de cada región basándose en las características propias de cada zona: geográficas, humanas y económicas.*

Regiones de ODEPLAN

*La Oficina de Planificación Nacional, a partir de 1965, avanzó en la regionalización, estableciendo nuevas regiones basadas en un sistema de polos de desarrollo. El territorio quedó dividido en **once regiones** y una zona metropolitana. Este sistema se caracterizó por la creación de unidades espaciales en las que cada una tuviera un lugar central, determinado por una ciudad o polo de desarrollo que se expandiera al resto de la región. Se estableció como centro del desarrollo nacional la ciudad de Santiago, con la zona metropolitana a su alrededor, y tres polos de desarrollo multirregional, que fueron: **Antofagasta, Valparaíso y Concepción**, y en un tercer nivel de jerarquía otra serie de polos de desarrollo regional.*

Las regiones y provincias quedaron constituidas de la siguiente forma:

<i>I Región: Provincia de Tarapacá.</i>	<i>II Región: Provincia de Antofagasta</i>
<i>III Región: Provincias de Atacama y Coquimbo</i>	<i>IV Región: Provincias de Aconcagua y Valparaíso</i>
<i>V Región: Provincias O'Higgins y Colchagua</i>	<i>VI Región: Provincias de Curicó, Talca, Linares y Maule</i>
<i>VII Región: Provincias de Ñuble, Biobío, Concepción, Arauco y Malleco</i>	<i>VIII Región: Provincia de Cautín</i>
<i>IX Región: Provincia de Valdivia y Osorno</i>	<i>X Región: Provincias de Llanquihue, Chiloé y Aisén</i>
<i>XI Región: Provincia de Magallanes</i>	<i>Zona Metropolitana</i>

(Profesor en línea, Chile geografía, Regionalización)

Regiones creadas por CONARA: Regionalización actual

*La regionalización que actualmente rige en el país comenzó a aplicarse a partir de 1974. Se implementó con el objetivo de realizar la reforma de manera gradual en todo el sistema político-administrativo y para esto se promulgó el decreto N° 212 del 17 de diciembre de 1973, que crea la **Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)**. Este organismo sería el encargado de poner en marcha la nueva regionalización, teniendo los siguientes objetivos específicos:*

- **Incrementar la integración nacional.** *Con este objetivo se pretende utilizar en mejor forma los recursos naturales, considerando la distribución espacial de la población, para alcanzar una ocupación efectiva de todo el territorio nacional. Pretende también integrar a la población en las regiones, de modo que exista una real igualdad de oportunidades dentro del proceso de desarrollo nacional.*
-
- **Desarrollar un sistema de Seguridad Nacional.** *Este sistema pretende lograr la seguridad fronteriza y una cohesión interna para la ocupación humana de espacios vacíos del territorio, con el fin de lograr un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país.*

- **Alcanzar un desarrollo económico.** Los recursos existentes en el territorio deben ser utilizados con el objetivo de evitar la concentración del crecimiento económico que han alcanzado algunas ciudades del país.
- **Descentralización político-administrativa del país.** Participación del poder central establecido por medio de poderes reales que, a su vez, deleguen en otros poderes provinciales y comunales, con sus respectivos organismos técnicos y asesores, para lograr una administración acorde con los objetivos nacionales y la desburocratización del sistema administrativo.

Transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones. Actualmente y de acuerdo a ley Nº 19.175, sobre gobierno y administración regional, el concepto de descentralización se explica por la transferencia de competencias, desde la administración central a otras administraciones que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, como es el caso de los gobiernos regionales, que no están jerárquicamente subordinados al poder central, el cual sólo ejerce una supervigilancia de funciones como organismo central de coordinación. Además se establece el concepto de desconcentración, el cual se refiere a la transferencia de atribuciones del Presidente a una autoridad jerárquicamente inferior, para administrar ciertas materias sin poseer facultades, resolutivas y siempre subordinado al poder superior.

(Profesor en línea, Chile geografía, Regionalización)

3.3 Descentralización y Regionalización en los Gobiernos de la Concertación

“En las últimas décadas del siglo XX y la primera del actual, el proceso de concentración demográfica en la capital sigue aumentando. La brecha entre la Región Metropolitana y el resto de las regiones señala un desequilibrio creciente, según los usuales indicadores (inversión, consumo, gasto fiscal, etc.)”. (Eduardo Palma, *Pensado en Chile desde sus regiones*, 2009)

Para contextualizar cuales fueron los avances de los gobiernos de la concertación citaremos párrafos de Dolores Rufian Lizana, citados en el libro “Pensando en Chile desde sus regiones”

“En general, la primera etapa de la década de los noventa en Chile estuvo marcada, por un lado, por la preocupación de la democracia, y por otro, por el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y altas tasas de crecimiento, con la incorporación de una mayor equidad. Por otra parte, pero como una política casi independiente a la del desarrollo económico se establecieron en este momento histórico las nuevas bases de la división política territorial del país, tendientes a lograr un proceso progresivo de descentralización.

En esta disociación de ambas políticas, predominó una preocupación mayor por el desarrollo económico que, en general fue bastante exitoso. Esta primera etapa se caracteriza pues, por el restablecimiento de la democracia poniendo el acento sobre el mantenimiento del crecimiento y una mayor equidad social”.

“Respecto de la política de descentralización ésta se inspiró en la democratización de las instancias que se habían creado en el régimen militar. En efecto, la estructura político-administrativa vigente en Chile, procede, salvo algunas reformas, del período del gobierno militar que, en 1974 y 1976, dividieron el país en trece regiones y éstas a su vez, en provincias con la intención de desconcentrar administrativamente el país, a través de servicios públicos desconcentrados”.

En concreto, tales reformas se pueden sintetizar así:

“La Reforma Constitucional de 1991 introdujo innovaciones relevantes. De ellas, la más importante es el establecimiento de los Gobiernos Regionales y la elección democrática de alcaldes y concejales. Los Gobiernos Regionales se constituyen como nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En el ámbito provincial las gobernaciones se consideran entes desconcentradas del Intendente y en materia municipal la normativa legal permite que queden liberadas de la generalidad de las modalidades de control provenientes del gobierno, con excepción del de la Contraloría General de la República y se les entrega autonomía para la

administración de sus finanzas consagrándose un mecanismo de redistribución de los ingresos: el Fondo Común Municipal. En el aspecto financiero, la ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento para que cada región pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades”.

El Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle puso en marcha la descentralización y su relación con las políticas de desarrollo económico y productivo. Al respecto, la autora anota: *“...El Gobierno del Presidente Frei se propuso aumentar significativamente la Inversión de Decisión Regional (IDR) que debería pasar de un 18% de inicios de su gobierno a un 35% a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que contenía los fondos regionales que cada gobierno regional utilizaba para realizar sus propias inversiones, las Inversiones de Asignación Regional (ISAR) que eran programas sectoriales, incluidos en los presupuestos de cada Ministerio, pero cuyo destino debía ser decidido por el gobierno regional y los convenios de programación que podían ser de uno o más años y que permitían financiar de manera conjunta, entre el sector y la región respectiva, determinados proyectos. La meta fue ampliamente cumplida aunque, como veremos después, no ha estado exenta de críticas la forma cómo se llegó a estos porcentajes. Los gobiernos regionales desarrollaron las primeras Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), la mayoría de ellas de poco interés”.*

“Por otra parte, a comienzos de 1994 se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo dentro del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social: Forestación y Recuperación de Suelos, Riego Campesino y concursos regionales de proyectos. En una segunda etapa, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales. Un segundo tipo de iniciativas pretendió fomentar la asociatividad y la articulación entre productores de un mismo rubro mediante un programa de CORFO, el de Proyectos de Fomento Asociativo (PROFOS)”.

(Dolores M. Rufian Lizana., Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile ILPES, CEPAL. Naciones Unidas, 2009).

Respecto a los planes regionales, expresa: *“Desde 1997, se inició la implementación de una Política de Desarrollo Regional, preparada por el Comité Interministerial de*

Desarrollo Productivo (CIDP) que pretendió entregar los instrumentos necesarios para estimular la concreción de las oportunidades empresariales y productivas que existían en las regiones”.

El sello más característico de la política de dicha administración fue su esfuerzo de coordinación.

“Esta política implicó el desarrollo de mecanismos institucionales de coordinación; el diseño de instrumentos de fomento específicos para las regiones, así como un mayor protagonismo en el desarrollo regional de los Gobiernos Regionales, Municipalidades y oficinas regionales de los servicios públicos vinculados al desarrollo productivo. Estas iniciativas permitieron por ejemplo, que se triplicaran los recursos del FNDR destinados al fomento productivo en solo tres años, alcanzando US \$16,5 millones para 1999 o la creación del programa de fomento productivo Todo Chile de CORFO, en el cual permite una estrecha asociación entre el mundo público y el privado para la investigación, fomento y desarrollo de nuevas iniciativas empresariales. En marzo de 1998 las diferentes comisiones interministeriales involucradas aprobaron el documento Una Política Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa que incluía la coordinación a escala nacional y regional de las instituciones estatales de fomento y la creación de los Comités de Asignación de Recursos (CAR) en el ámbito regional. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en este proceso ha estado casi completamente ausente. Lo anterior, ocurre también en el ámbito local, donde las iniciativas que combinan recursos públicos y privados seguían siendo escasas”. (Dolores M. Rufian Lizana., Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile ILPES, CEPAL. Naciones Unidas, 2009).

El análisis de la autora concluye con el gobierno de Ricardo Lagos, cuya impronta la caracteriza desde el inicio: *“...con el último gobierno de la Concertación parece asentarse más la idea en la agenda de gobierno de una preocupación por el desarrollo regional y territorial orientada sobre el fenómeno económico y su relación con el territorio en el marco de un sistema de libre mercado”. (Dolores M. Rufian Lizana., Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile ILPES, CEPAL. Naciones Unidas, 2009).*

El programa del Presidente Ricardo Lagos, era importante puesto que postulaba lo siguiente: democratización de los órganos de gobiernos (gobiernos regionales), fomento del desarrollo territorial equilibrado, articular en el plano administrativo, la descentralización y la desconcentración, en el plano fiscal se ofrecía a las regiones dotarlas de mayores recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Se agrega como nuevo instrumento la coordinación, los contratos de Desarrollo Regional. Se proyecta otorgar mayores competencias a las comunas como órganos de desarrollo económico. Y, agrega: *“A partir del año 2000 entraron en vigor las nuevas Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) que suponen un cierto avance sobre las que se habían redactado anteriormente al tratar de concretar mejor sus objetivos (las ERD comprenden el período 2000-2006 excepto la de la región de La Araucanía que se extiende hasta el 2010). No obstante, todavía son criticadas porque en la mayor parte de los casos las ERD no están suficientemente validadas entre los actores públicos y privados y no tienen una estructura que les permita actuar como instrumento de gestión del desarrollo territorial; por consiguiente, para constituirse como instrumentos tienen que modificar su estructura y su forma de generación, estableciendo tipos de contenidos y niveles de precisión y territorialización así como mecanismos que garanticen la participación de toda la institucionalidad involucrada y de la ciudadanía en su formulación. Merecen no obstante destacarse esfuerzos importantes”.* (Dolores M. Rufian Lizana., *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile* ILPES, CEPAL. Naciones Unidas, 2009).

Y, concluye:

“no todos los compromisos del Presidente Lagos, esbozados en su Programa de Gobierno han sido cumplidos. No obstante como hitos importantes del tercer gobierno de la Concertación que han de considerarse promesas satisfechas tenemos que incluir la propuesta de incremento de la IDR al 50%, la puesta en funcionamiento de un nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión que es el Sistema de Gestión Territorial Integrada, la suscripción de contratos (Convenios marcos) entre las regiones y los sectores para planificar las inversiones y la modificación de la ley de rentas municipales para allegar más recursos a los municipios a través de la denominada Ley de Rentas I y el Proyecto, todavía en espera de aprobación, de la Ley de Rentas II”. (Dolores M. Rufian

Lizana., Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile ILPES, CEPAL. Naciones Unidas, 2009).

Para José Ávalos, Chile ha sufrido cambios en las realidades sociales y económicas regionales, planteando en un artículo llamado *“La construcción de capacidades políticas y administrativas regionales en un Estado unitario centralizado: Avances y desafíos en el caso chileno”*, del libro *Pensando en Chile desde sus regiones*, lo siguiente:

“En el ámbito de las dinámicas de desarrollo, las regiones y comunas muestran significativos cambios:

Según el informe CASEN, el paisaje social, de todas las regiones, muestra una notable caída de los indicadores de pobreza, en el período 1990-2006, desde un 38.6% al 13.7%, lo que en términos absolutos implicó bajar de 5 a 2.2 millones de personas viviendo en condición de pobre. Además se observa un descenso aún mayor de la pobreza en las áreas rurales respecto de las urbanas. En efecto, la pobreza rural descendió del 38.8 al 12.3, en tanto que la urbana lo hizo desde el 38.5 al 13.9%.

La evolución de la pobreza y de los indicadores de desarrollo humano a nivel local y regional, urbano y rural, dan cuenta del impacto favorable de la focalización de las políticas y recursos invertidos en las áreas de salud, educación, vivienda, equipamiento comunitario, infancia, adulto mayor, mujeres, indígenas, entre otros.

En infraestructura vial se han construido 2.500 Km. de autopistas urbanas e interurbanas, a lo que se agregan los 10.000 kilómetros de caminos rurales asfaltados o pavimentados. Se han modernizado prácticamente todos los terminales aéreos, portuarios y se ha extendido a casi todas las comunas la cobertura de conectividad digital. Hay 1.500 localidades rurales que están siendo conectadas digitalmente, reduciendo el aislamiento social y cultural y mejorando las posibilidades productivas de sus habitantes.

El Chile histórico, definido como una larga y angosta faja, unido por una ruta panamericana sobrepuesta a la red ferroviaria, que empezaba y terminaba en Santiago, ese Chile está desapareciendo merced a la construcción de numerosas rutas que conectan la costa, la depresión intermedia y la cordillera; otras que recorren el borde

costero tanto en el norte como en el sur, y aquellas que articulan la red de lagos en la zona sur o en la carretera austral.

Pero el desarrollo de la infraestructura vial no se agota en mejorar la conectividad interna. Desde 1990 se ha realizado un sistemático esfuerzo en habilitar nuevos complejos fronterizos y propulsar corredores bioceánicos, ampliando así las posibilidades de inserción internacional de las economías regionales.

En el transporte urbano, la problemática puesta en marcha del Transantiago y los mayores costos fiscales que implicó, tuvieron un doble correlato en las demás regiones. Por una parte, impulsó programas de reestructuración de los sistemas de transporte en todas las grandes ciudades, que consideraron los aspectos negativos y positivos del Transantiago; y también el Estado debió compensar a las regiones por el subsidio que empezó a otorgar al sistema capitalino. Buena parte de los 300 millones de dólares con que fueron compensadas las regiones se están invirtiendo en resolver problemas de transporte urbano y conectividad rural.

En el sector vivienda, haciendo un enorme esfuerzo, entre 1990 y 2005 se entregaron 93.000 soluciones habitacionales por año. Gracias a los mayores recursos fiscales, desde 2006 este promedio se elevó a 170.000 viviendas anuales, reduciendo de manera drástica el déficit habitacional. Esto ha implicado la erradicación de la mayor parte de los 1.000 campamentos que existían hace algunos años.

También las nuevas políticas han enfatizado la recuperación de barrios antiguos – plan de mejoramiento de 200barrios– y el desarrollo armónico de otros nuevos, buscando incorporar las otras necesidades de la comunidad: áreas verdes, transporte, acceso a servicios, equipamiento comunitario y recreativo, etc.

La cobertura de los servicios de luz, agua potable y alcantarillado bordea el 99% en las áreas urbanas y supera el 50% en las áreas rurales. Se incrementó la dotación de recintos deportivos, incluyendo cuatro estadios mundialistas, tres de estos situados en regiones, y se ha desarrollado un amplio programa de reparación y construcción de infraestructura para la práctica de diversas disciplinas tanto en ciudades cabeceras regionales como provinciales.

A nivel de la infraestructura en salud se ha realizado un vigoroso programa de modernización de los hospitales de la mayoría de las grandes ciudades de todas las regiones. En atención primaria se han construido o ampliado más de una centena de consultorios diversos (CESFAM y CESCOF). La cobertura de los programas AUGE abarca todo el país, lo que ha implicado un aumento significativo del personal médico y paramédico. El que el 86% de las atenciones AUGE se resuelvan en atención primaria, en consultorios cercanos a donde vive la gente, reduce en parte el problema del centralismo intrarregional histórico que también se planteaba en el ámbito del acceso a la salud.

En unos pocos años se ha cuadruplicado el número y cobertura de salas cunas y jardines infantiles gratuitos. Estos han tenido un gran impacto en zonas rurales, que no contaban con una oferta en esta materia. Allí un gran potencial de mujeres que, gracias a ello, se han integrado a labores productivas en trabajos de temporada y jornadas parciales o completas, elevando así el ingreso monetario familiar. Una parte de estas salas cunas se ha construido en zonas indígenas y su funcionamiento ha buscado respetar sus tradiciones y culturas.

En el campo de la educación, desde el ya legendario programa de las 900 escuelas de principios de los 90 o el programa Enlaces que, a cargo de una universidad regional, de La Frontera, incorporó la computación en la mayor parte de las escuelas de Chile, se ha ido mejorando sustancialmente la infraestructura y equipamiento de escuelas, gimnasios y laboratorios técnicos. Igualmente, ha habido saltos impensados en el equipamiento de laboratorios de computación y salas tecnológicas, lo que se ha completado con la entrega de computadores a alumnos y profesores de localidades pobres.

Los avances en el ámbito educacional han ido acompañados de fuertes inversiones en bibliotecas, centros culturales y museos, diversificando las oportunidades recreativas tanto en las grandes como pequeñas ciudades. La red de bibliotecas públicas ya cubre casi la totalidad de las comunas; en tanto, se han construido o están en desarrollo centros culturales en todas las ciudades medianas y grandes, superiores a 50.000 habitantes. Además, se refaccionan, amplían o construyen nuevos museos.

Pero sin duda uno de los cambios más drásticos ha sido el subsidio educacional diferenciado que reconoce los mayores costos y dificultades de brindar educación en lugares con mayor pobreza, en el entorno rural y en territorios aislados.

Otro cambio ha sido la multiplicación de las becas y créditos, su diversificación temática y la introducción de criterios para asegurar mayor equidad social, de género y territorial. Así, los postulantes de pueblos originarios, quienes sufran alguna discapacidad o provengan de regiones poseen un puntaje adicional.

La oferta de centros de educación superior, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, dejó de ser privilegio de unas pocas ciudades y hoy se hace presente en muchas, facilitando el acceso de más sectores sociales. A esto último ha ayudado la multiplicación de becas, créditos y otros sistemas de apoyo que brinda el Estado a sectores de ingresos medios y bajos. Al 2006, el Consejo Superior de Educación tenía registradas 166 casas centrales y 278 sedes totalizando 444 locaciones académicas en todo el país. De estas 119 estaban en Santiago y 325 en las restantes cuatro regiones. A nivel de carreras técnicas, 871 se ofrecían en Santiago y 1.732 en las demás regiones. En carreras profesionales Santiago tenía 1.559 y 2.224 en regiones. Sin embargo, las cifras siguen favoreciendo a la capital en la oferta de grados de magíster, doctorado y especialidades médicas.

Complementariamente, gracias a los mayores ingresos públicos, incrementados recientemente con la Ley del Royalty Minero, se ha fortalecido la capacidad de investigación científica y tecnológica en las diversas regiones. (Jóse Ávalos, Pensando en Chile desde sus regiones, 2009)

4. ANÁLISIS

Con la conformación del Estado-Nación de Chile, el país queda territorialmente conformado, pero sin embargo no es hasta 1950, tiempo en el cual las administraciones gubernamentales comienzan una incipiente regionalización, en que el país se dividió en regiones, y según Sergio Boisier, el desarrollo territorial comenzó a mirarse como política pública en 1965 en el gobierno de Frei Montalva.

Si bien la descentralización en nuestro país es un tema constante, pero a la vez pendiente en su desarrollo, cabe mencionar que sí tomamos como referencia el Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), en donde el territorio nacional se regionaliza, no sólo visto desde las elites políticas gobernantes, sino que además son las mismas regiones, a través de sus provincias, que comienzan a demandar inyecciones de recursos, y con ello se visualizan las desigualdades que existen entre ellas.

Ahora bien, el desarrollo territorial tiene que ver en cómo los diferentes sectores geográficos de Chile pueden ir económicamente aumentando su producción y su estabilidad, cómo pueden tener estabilidad política en sus diferentes órganos estatales y de la sociedad civil y cómo esos sectores puede identificarse con su territorio e interactuar entre sus pares locales, creando una identidad regional, provincial y/o local, que tenga concordancia entre estos diferentes aspectos. El desarrollo territorial es importante dentro de un proceso de descentralización, puesto que es el factor que ayuda a que la implementación de ésta, tenga viabilidad social y estabilidad en su ejecución.

Para diversos organismos internacionales, la descentralización es un proceso que ayuda a los países a su desarrollo nacional y que incluso puede marcar la diferencia entre el desarrollo y el subdesarrollo de éstos, puesto a que la transferencia de facultades, competencias y recursos del poder central a los diferentes estamentos de las estructuras regionales, en el caso de Chile a los Gobiernos Regionales, se puede incrementar y optimizar sus recursos económicos, y así las decisiones políticas aumentan su certeza de qué es lo que verdaderamente la ciudadanía del territorio requiere.

Hay que preguntarse además, el porqué del nacimiento de la descentralización, ya que como solución, costó siglos e incluso en algunos países, se vivieron guerras civiles y mundiales, guerrillas en otros. Como fue la concentración del poder en un solo órgano llamado Estado e incluso el poder de la religión, que se mostraba fuerte desde tiempos milenarios, no fue capaz de ganar esta batalla, la concentración del poder. El reconocimiento del Estado dentro de las naciones es tal, que el mundo casi en su totalidad lo reconozca como órgano superior de orden y seguridad nacional.

El poder por su parte tiene la cualidad de que quien lo posee, no querrá desprenderse de él o incluso de una parte de él. Lo podemos ver en las monarquías, en las Iglesias, entre otros ejemplos. Y lo vemos ahora en algunos políticos, quienes buscan dentro del sistema los mejores “trampolines”, para poder escalar cada vez más en las elecciones. Es difícil encontrar a un diputado que luego de ser electo por primera vez no quiera seguir postulándose (casos en Chile si los hay, como Álvaro Escobar) o un alcalde que no quiera continuar o incluso postularse para diputado, ejemplos existen muchos, pero para nuestros fines nos sirve saber que dentro de la política el poder es lo más importante, por lo tanto al momento de tenerlo, es difícil su desapego, aunque sea por un bien colectivo. La descentralización encuentra entonces su primer enemigo, el poder. Como segundo enemigo podemos mencionar a la actual clase política, en el caso chileno, la cual como demostraremos más adelante, ha manifestado que no está dispuesta a ceder terreno sobre descentralización, a excepción que sea presionada por la ciudadanía y que incluso así prefiere adoptar ante demandas regionales o locales, medidas de corto plazo sin una visión país, antes que realizar reformas profundas al sistema de regionalización y descentralización.

Otra causa del por qué hoy en día los países necesitan de la descentralización para su desarrollo, es la homogeneidad errónea que existe en el trato entre las regiones, es decir, que las políticas públicas que hoy existen, incluso en materia tanto nacionales como para gobiernos regionales, están diseñadas para que funcionen de igual forma en cualquier región o territorio local, entendiendo la problematización de la ciudadanía como una constante igualitaria en los diferentes sectores del país. Todas las regiones y provincias tienen determinadas características, las cuales pueden ser tomadas a favor o en contra de ciertas inversiones, modos de producción, o desarrollo, y es en base a esa

realidad socioeconómica que estas deben progresar y recibir la ayuda del gobierno central.

4.1. Análisis del proceso de 1973 a 1989

El desarrollo territorial del país, ya con la creación **CONARA** en 1973, comenzó a tomar importancia, debido que para la dictadura era necesario y urgente el control administrativo del país. Pero esta nueva regionalización venía acompañada con objetivos específicos, en los cuales se puede apreciar el alto control político que buscaba el régimen. Los objetivos eran:

- Incrementar la integración nacional.
- Desarrollar un sistema de Seguridad Nacional.
- Alcanzar un desarrollo económico.
- Descentralización político-administrativa del país.
- Transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones.

La instalación de un Estado de derecho para la dictadura se enlazaba con el nacimiento y aplicación de nuevas leyes que ayudarían a la reorganización del país. Existía no tan solo un proyecto político de los sectores conservadores y militares golpistas, sino también existía el interés internacional, por parte de los Estados Unidos, de instaurar un modelo neoliberal, que tenía como principales postulados la minimización del Estado, a través de la delegaciones de sus facultades, por medio de una regionalización, la cual organizaba al país territorialmente y una descentralización, que también reordenaba al país, política y administrativamente.

El problema de fondo que tenía la Dictadura en ese entonces, era cómo ponía en marcha una descentralización si en primer lugar no existía un Estado de Derecho, no existían los poderes del Estado con sus respectivas autonomías (poder judicial), el poder legislativo estaba clausurado, los partidos políticos estaban censurados, existían campos de concentración, los poderes locales desde las juntas de vecinos a los municipios estaban en manos de quienes fueran nombrados por los militares y la participación ciudadana no existía. Es decir, la descentralización no era sólo una implementación administrativa propiamente tal, sino para que ésta pudiese tener los efectos que buscaba,

debían existir mecanismos que aseguraran la libertad de la acción, que a través de la delegación de facultades, que ésta entregaba, pudiese garantizar un correcto funcionamiento.

Con la constitución de 1980, Chile comienza a funcionar ya bajo un marco legal que por muy cuestionado que pueda estar, se transformó en la Carta fundamental de la nación. Esta carta terminó por consagrar el actual sentido de la descentralización, que si bien ha sufrido cambios, no hemos sido capaces como país, de poder por primera vez en la Historia Republicana de Chile, crear una constitución democrática y con participación de la ciudadanía en cualquiera de sus niveles.

La descentralización para el régimen significaba traspasar poder “administrativo” a diferentes niveles, en este caso a los Gobiernos Regionales, los cuales lograron posicionarse como la administración regional de la dictadura, no así de las regiones, puesto que el trabajo empleado desde los GORES, cumplía con las demandas e intereses del régimen existente en el poder, más que fortalecer y favorecer a las regiones, y esa es una de las principales causas del por qué durante este periodo (1973-1989) la descentralización no paso de ser un proceso artificial y confuso. Por un lado para la dictadura no era fácil poder satisfacer todas las demandas locales que se levantaron y por otro no podía descentralizar, si aquel proceso trae consigo sí o sí, la participación ciudadana en el ámbito político.

La dictadura creó la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Administración y Gobierno regional, la cual dada el marco legal a la labor de los intendentes y gobernadores, los cuales debían cumplir con la función de descentralizar, desde el nivel central, las decisiones sobre las regiones, sin embargo al analizar la ley, lo que podemos deducir es que estos no eran más que funcionarios mandatados por el Presidente de la República, que no tenían facultades, ni competencias para determinar qué se hace o no en la región, debiendo su lealtad no a la ciudadanía sino a quien los envió y les nombró en aquel lugar, el Presidente de la República. Este problema se materializa en que el proceso con el que nos encontramos es más bien de desconcentración, que una descentralización, en vista que obedece a delegar funciones administrativas, y no a dar facultades a las autoridades regionales y provinciales, dando cabida a que sus funciones obedezcan al nivel central y no a los intereses de la ciudadanía a nivel regional.

A parte de la ley 19.175, el régimen creó la subsecretaría de desarrollo regional SUBDERE, la cual tenía como objetivo la búsqueda del desarrollo regional del país, bajo un proceso de descentralización constante. La subsecretaría toma importancia debido a que es la primera institución que crea el Estado para el desarrollo territorial.

Otro factor importante a analizar en este periodo, es cómo la dictadura pudo diseñar un programa de financiamiento para las regiones a través de los Gobiernos Regionales y los consejeros regionales, que aunque éstos no estaban mandatados por la ciudadanía y en muchos casos ni siquiera la ciudadanía sabía de su existencia, lograron a través de estos la minimización del Estado en temas de desarrollo local, dejando responsabilidades administrativas y económicas a los municipios sobre temas que antes fueron del Estado, como la educación y la salud, y centralizando los recursos de inversión regional a través de los Fondos de Desarrollo Regional, creando además competencia entre los municipios de la región para la obtención de estos fondos. Este modelo de inversión gubernamental territorial, tiene como principal objetivo la centralización del poder, político y económico y la minimización del Estado, no así la descentralización de éste, que es lo que la dictadura trataba de convencer a la opinión pública, esta incongruencia es debido a que se creía que descentralización significaba minimización de las competencias del Estado, cosas que por ningún motivo tienen relación.

Para las aspiraciones de Estados Unidos, Chile a mediados de la década de 1980, ya era un país suficientemente explotado e incipientemente en proceso de rebelión contra la dictadura, lo que lo hacía más propenso a ser tomado por un gobierno democrático que pudiese poner en peligro todo lo ya instalado a través del golpe militar. Las protestas contra la dictadura comenzaron a aumentar, el descontento y la pérdida del miedo de la ciudadanía era cada día mayor. Las alternativas de derrocar el poder por la fuerza habían fracasado, tanto las del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, como las del Movimiento de Izquierda Revolucionario, lo que dejaba como única solución la salida pactada de la dictadura entre la derecha chilena, los partidos políticos y organizaciones agrupados en lo que fuera la Concertación de Partidos por la Democracia.

Con este nuevo escenario la política dentro el país, vuelve a tomar un giro y junto con el triunfo del “No”, y la asunción de Patricio Aylwin como presidente electo

democráticamente. Nace además un nuevo ciclo en la política nacional, llamada “*la política de los consensos*”, la cual ayudara al proceso de transición de un país no democrático a un país en vías de democratización.

4.2. Análisis del Programa de Gobierno de Patricio Aylwin Azocar

Programa de gobierno

Según el primer programa de gobierno de la Concertación de partidos por la democracia, este gobierno iba a ser sin duda un gobierno de transición, pero estudiando su programa, este tenía como principal misión la democratización de autoridades locales regionales y nacionales. En su programa consagra:

Democratización y Descentralización.

El próximo gobierno asume como tarea fundamental la democratización del país, lo que supone tanto un esfuerzo permanente y sistemático en favor de una descentralización eficiente y de una participación activa y eficaz de la población con un pleno despliegue de los recursos regionales y locales para el desarrollo, y el establecimiento de instancias gubernamentales modernas para dar respuestas a las necesidades reales de la población.

Se persigue el logro de dos objetivos simultáneos:

- 1. La democratización del aparato estatal, que incluye dentro de otras políticas de la elección de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias del poder regional y local que incluye tanto la participación en las estructuras del Estado como el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que desde una posición de autonomía, interactúen con las primeras y desarrollen sus propias líneas de acción; y*
- 2. La descentralización de la Administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos y para enfrentar los*

problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos territorios y participación en la gestión local del desarrollo nacional.
(Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989)

Es importante destacar que para la administración de los partidos de la Concertación, era un papel fundamental para la descentralización, la democratización, pudiendo subrayar que estos puntos van unidos en su programa, lo que refuerza aún más, que una depende de la otra y viceversa. Es decir, que sin democratización en un país o territorio, es imposible pensar que la descentralización pueda ser bien ejecutada y de lo contrario que la descentralización por sí sola, lleva a profundizar la democracia de un país o territorio desde la perspectiva que abre espacios de participación y genera un nexo mucho más constante entre gobernantes y gobernados, instituciones y ciudadanos.

Sin embargo estas palabras plasmadas en los primeros párrafos de este punto *democratización y descentralización*, se ven contrapuestas con lo que se plantea unos párrafos más adelante:

Los criterios fundamentales que deben orientar las acciones de democratización y descentralización del próximo gobierno son las siguientes:

2.- El gobierno Regional estará compuesto por el Intendente, designado por el Presidente de la República, y por un Consejo Regional. Dicho Intendente deberá entregar cuenta periódica de su actividad al referido Consejo. El Consejo Regional se establecerá de acuerdo a una ley que modifique la actual de los Coredes. Estará integrado por los Alcaldes y Parlamentarios de la Región y por representantes del sector Empresarial, sindical, profesional y social. Estará dotado de atribuciones específicas en la destinación de recursos y en la confección de programas y proyectos de desarrollo; (Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989).

En el punto número 2, podemos apreciar que el intendente continúa siendo elegido por el Presidente de la República y el Consejo Regional iba a ser compuesto por los parlamentarios y alcaldes de la región, representantes del sector empresarial, sindical, profesional y social. Lo que quiere decir, que si bien este consejo en teoría lo iban a componer más organizaciones, eso no contraía consigo la descentralización, sino más

bien una incipiente democratización de aquel espacio. Junto con esto, el párrafo continúa con las atribuciones que estos nuevos integrantes tendrían y estas serían específicas a la destinación de recursos y la confección de programas y proyectos de desarrollo, es decir, tampoco iban a tener la autonomía para poder decidir sobre la inyección y destinación de recursos.

4.- El Gobierno Comunal estará compuesto por el Alcalde y por un Consejo Municipal integrado por Regidores, todos elegidos por votación directa y sufragio proporcional. Corresponderá al alcalde la ejecución de las políticas, planes, presupuestos y programas de acción. Al consejo Municipal le corresponderá, entre otras materias, la aprobación de las políticas comunales, los planes y programas de desarrollo, el presupuesto y la distribución de los fondos municipales; (Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989).

En el punto número 4, sobre los gobiernos comunales, existe una propuesta de democratización de éstos, a través de la elección directa y sufragio proporcional de alcaldes y regidores (actualmente concejales), y sobre las funciones del alcalde y del concejo, las cuales pueden tener ciertos grados de descentralización en la medida que dice que a los alcaldes corresponderá la ejecución de políticas, planes, presupuestos y programas de acción. Y al concejo le corresponderá la aprobación de las políticas comunales, los planes y programas de desarrollo, el presupuesto y distribución de los fondos municipales. Sobre este último, podemos decir que el municipio en su integridad como concejo (Alcalde y Regidores), tienen cierta autonomía para poder decidir sobre la destinación de los fondos municipales, sin embargo a esta propuesta le faltó especificar cuáles iban a ser esos fondos municipales, para poder entender si efectivamente estamos al frente de una transferencia de poder desde el nivel central a un poder local o simplemente era una autonomía inherente de aquel poder local, la cual se estaba reconociendo.

5.- En cada comuna existirá un Consejo de Desarrollo, que se regulara por una nueva Ley sustitutiva de la actual. Estará Integrado por representantes de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones sociales elegidos por estas y tendrá un carácter asesor del Gobierno Comunal. Este Consejo contara con las facultades

específicas para aprobar el programa de desarrollo comunal y el ordenamiento urbano; (Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989).

Sobre el punto 5 de la creación de un consejo de desarrollo local, si bien esta figura existe aún en la ley 19.175, como Consejo Económico y Social Provincial, estos consejos no tienen facultades de decisión y sólo son como dice la ley en su artículo 48º *“En cada provincia existirá un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominado consejo económico y social provincial.”*

Las facultades de este Consejo están en su artículo 51 y son

Artículo 51.- Serán atribuciones del consejo económico y social Provincial:

- a) Absolver las consultas del gobernador sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional, con anterioridad al sometimiento de estas iniciativas al consejo regional, y emitir opinión a su respecto;*
- b) Realizar estudios y emitir opinión en materias de desarrollo provincial;*
- c) Presentar proposiciones de proyectos específicos para el desarrollo de la provincia, a fin de que sean consideradas por el gobernador para su inclusión en los programas respectivos;*
- d) Absolver toda otra consulta que le formule el gobernador, y*
- e) Requerir por escrito, a las autoridades de gobierno comunal, provincial y regional, los antecedentes referidos a proyectos y programas de desarrollo social, económico y cultural que se contemplen dentro de la provincia, quedando obligadas dichas autoridades a entregarlos oportunamente.*

Ahora bien, respecto de la creación de este consejo, no existe mayor información sobre las Provincias que efectivamente hacen uso de éste. Por lo que no podríamos decir si esta propuesta tuvo o tiene hoy en día alguna implicancia en el proceso de descentralización o democratización, durante el periodo de gobierno de Patricio Aylwin. Sin embargo según lo que podemos revisar de la ley hoy en día, este consejo no significa que implique, según su funcionalidad, ningún tipo de descentralización, sino más bien un espacio de diálogo no vinculante entre lo que hace y propone el gobernador y lo que no.

7.- El Gobierno promoverá la modificación de la operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, creado mediante decreto ley 575/74, incrementándolo de manera de hacerlo compatible con la activación de programas significativos de desarrollo regional y local, vinculando su uso a proyectos diseñados desde las regiones y comunas, simplificando su operación administrativa y dotando a cada región de mayor autonomía respecto de su utilización; (Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989).

En el punto 7, propone la modificación de la operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la incrementación de éste. Entendemos que para la administración de Patricio Aylwin el reconocimiento del FNDR como instrumento centralizado de financiamiento a las regiones es una de las alternativa para el desarrollo regional, entendiendo esto, debemos analizar por separado las 2 ideas que se plantean: una es el incremento de FNDR y la otra que este incremento vaya en concordancia con programas de desarrollo regional y local, vinculando su uso a proyectos diseñados desde las regiones y comunas, simplificando su operación administrativa y dotando a cada región de mayor autonomía respecto de su utilización.

Sobre la primera idea de la incrementación de este FNDR, podemos decir que al plantear un aumento en el FNDR lógicamente no estamos frente a ninguna política descentralizadora, ni se busca en el programa algo parecido, pero al ligarlo con la segunda idea, si podríamos decir que al buscar una cierta autonomía de los gobiernos regionales y de cómo éstos distribuyen el FNDR, se está buscando profundizar consecuentemente en una incipiente descentralización de las competencias y facultades que tienen los gobierno regionales para distribuir el Fondo. Sin embargo al plantear esta autonomía a través de un incremento del FNDR y no como una reforma a las competencias de los gobiernos regionales. Podemos concluir que esta propuesta tampoco busca de forma asertiva una descentralización, sino mas bien trata de perfeccionar un mecanismo de financiamiento para las regiones, que es totalmente centralizado en la determinación de los montos para cada región, pero que con esta propuesta busca cómo esos recursos, ya destinados desde un nivel central, puedan ser distribuidos con la decisión de la región. Si bien desde este punto, se reconoce que existía la voluntad de darle poder a las regiones, de igual forma se limitaba a la región a enmarcar su desarrollo a un fondo que en su valor global no era discutido ni definido por ellos.

8.- *El Gobierno derogara el decreto 349, permitiendo con ello que las directivas de las Juntas de Vecinos vuelvan a ser elegidas por las bases. Se perfeccionara la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, facilitando el otorgamiento de personalidad jurídica, democratizando su integración y funcionamiento, facultando a las municipalidades para delegarles funciones y transferirles recursos; y estableciendo un Fondo Nacional de Capacitación y Desarrollo de las Organización Vecinales. (Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989).*

El punto número 8 toma importancia, desde la perspectiva que entendemos que después de una serie de propuestas de descentralización, también hay una serie de propuestas de democratización, lo cual nos permite visualizar una relación, que tiene que ver con la democratización de un país o territorio en pos de una descentralización efectiva. Esta relación no siempre se encuentra, y no es regla, que una lleve a la otra, sino que en nuestro país, debido a las ideas y la visión que existía de parte de la clase política y los gobernantes, se va haciendo necesario según nuestro contexto y perspectiva nacional una urgente democratización y una necesaria descentralización.

En las bases programáticas del primer gobierno de la Concertación, estaba presente la Participación, en la cual se tocaban varios temas que merecen de un análisis y nos ayudarán a seguir entendiendo esta constante búsqueda de la descentralización. Para esto podemos concluir que según la sección *“Bases programáticas económicas-sociales”. del Ítem V) La Participación, en el 5º punto “Un efectivo desarrollo regional y del poder local”, en los párrafos A,B Y C, del Programa de Gobierno de Patricio Aylwin Azocar (ver anexo).* Podemos inferir que el gobierno no buscaba la descentralización como un fin que se iba a cumplir durante esta administración, sino que entendían que su gobierno tenía como principal tarea la democratización de espacios políticos y sociales, pero que esa democratización debía tener una perspectiva de largo plazo que permitiera seguir trabajando en la perfección de la democracia a través de un Estado descentralizado, que fuera capaz de buscar su perfeccionamiento de forma consensuada y gradual.

Si bien este trabajo busca el análisis de la descentralización desde la dictadura a los gobiernos de la concertación, en base a sus programas de gobierno, también se busca

complementar dicho análisis, con la realidad que se enfrentaron dichos programas y cuáles fueron los avances más importantes que podemos rescatar de aquellas administraciones. Es en este marco que podemos decir, que durante el gobierno de Patricio Aylwin, hubo una importante reforma la de 1991 (CUÁL), que si bien no profundizaremos en ella, sí volveremos a la explicación de Dolores Rufian quien la describe como la más importante reforma constitucional llevada a cabo en dicho gobierno, pero la importancia que tuvo esta reforma para nuestro trabajo, es que en ella se materializaron en su mayoría, varias de las propuestas analizadas por nosotros recientemente.

Se establecieron los Gobiernos Regionales, que si bien no lo hicieron con la propuesta de conformación del programa, pudo darse estructura a este espacio. Y además se constituyeron como nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Lo cual es un avance en descentralización.

- Se eligieron democráticamente alcaldes y concejales.
- Las gobernaciones se declararon como entes Desconcentrados del Intendente.
- Y a nivel municipal, se deja liberado de la generalidad de las modalidades de control provenientes del gobierno, a excepción de la Contraloría General de la Republica y se crea el Fondo Común Municipal. Lo cual si bien puede ser tomada como una política descentralizadora, tiene también un trasfondo político-ideológico de minimizar al estado de sus responsabilidades sociales.

Conclusiones del Gobierno de Patricio Aylwin.

Para Chile post dictadura, era importante recuperar no tan sólo la democracia, sino que además refundar un país que había sido desarmado políticamente, desarticulado socialmente y expropiado culturalmente. Esta tarea la debía encabezar un Estado que volviera a ser un protector de su territorio y que tuviese la capacidad de proyectarse administrativamente estable dentro de un sistema político social, (sistema que ya había sido implementado con la dictadura, como lo fue el sistema neoliberal), este sistema requería de un proceso democrático que se acercará más a la ciudadanía y que abriera espacios de libertad en la discusión y resolución de conflictos e interés.

Para este proceso se necesitaba primero que todo y lo tenía muy claro la concertación, una actitud política de consenso, es decir, no se podía venir a echar abajo todo lo que había creado administrativamente la dictadura, entendían que se necesitaba una modernización del Estado en su generalidad, pero que requería de ciertas reformas de democratización.

La descentralización fue el hilo conductor que debían perfeccionar gradualmente, para hacer los cambios que requería la administración del país. Y se consagra que es la descentralización nuestro horizonte hacia el cual caminar.

4.3 Análisis del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

El programa del segundo gobierno de la concertación se dividió en 8 compromisos los cuales eran:

1. Más y mejor democracia para los nuevos tiempos.
 - Las Reformas Constitucionales Pendientes
 - El Sistema Electoral y los Partidos Políticos.
 - Derechos Humanos.
 - Áreas de Consenso Nacional.
 - Probidad Administrativa.
 - Regionalización y Descentralización.
 - Modernización de la Justicia.
 - Política de Defensa Nacional.
2. Más sociedad y participación.
3. Una economía al servicio de los chilenos.
4. Un programa nacional de superación de la pobreza.
5. Mejorar la calidad de vida.
6. Educación, Ciencia y Cultura: Claves del futuro.
7. Una política exterior para los nuevos tiempos.
8. Modernizar la Gestión del Estado.

Regionalización y Descentralización.

Este programa puede ser uno de los más claros en cuanto a visualizar un proceso de descentralización del Estado chileno, pero a la vez uno de los más contradictorios entre párrafos. Existe en él incluso una definición de descentralización muy exacta y contextualizada a Chile, “*supone la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y los municipios.*”

Ahora bien desde el punto de vista orgánico y de relación del programa, se liga la descentralización con la regionalización en el mismo punto sin embargo se encuentran englobados en el compromiso número 1, que se titula “Más y mejor democracia para los nuevos tiempos”, lo que nos lleva a deducir que para este gobierno la descentralización es un tema a profundizar si queremos avanzar en temas de democracia país.

La descentralización es parte de nuestro proyecto de país.

Se plantea que el proceso de descentralización que se está promoviendo debe contribuir a diferentes cuestiones. Las más importantes que se relacionan con este trabajo son:

“El perfeccionamiento de la democracia por medio del mejoramiento de los instrumentos de participación y representación: elección directa de los alcaldes, fortalecimiento de consejos regionales y provinciales y ampliación de los espacios de participación y cooperación de las organizaciones de la comunidad.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Es decir que el programa plantea de forma clara que la descentralización ayudara al proceso de democratización siempre y cuando sobre este último se realicen avances significativos en aperturas de espacios que cuenten con participación social. Si bien esto no es descentralización en su estricto rigor, si podemos decir que el programa acierta en como enlaza estos conceptos en pos de un desarrollo país.

“El crecimiento y modernización productiva de las regiones, por medio del desarrollo de instrumentos de fomento económico (corporaciones, sociedades mixtas, instrumentos crediticios y de asistencia técnica, la regionalización de las actividades de CORFO, SERCOTEC e INDAP) y ampliación progresiva de la capacidad regional y comunal de gestión económica del sector público (presupuesto regional, inversiones sectoriales, convenios de programación,

articulación público-privado).” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Una de las ideas fundamentales para este programa era poder vincular la descentralización con el aumento productivo del país, a través del desarrollo de sus regiones. En este punto el programa vuelve a acertar debido a que no confunde regionalización de ciertas instituciones con descentralización y a la vez busca la incipiente autonomía regional referente a la determinación de su gestión económica. Es indiscutible que el proceso de descentralización contribuirá al desarrollo de este punto.

“Fortalecer nuestra cultura. La descentralización y el desarrollo regional no pueden limitarse al desarrollo productivo, la equidad social y el ordenamiento territorial. Existe una dimensión cultural que debe ser asumida debidamente por cada región y provincia del país. Universidades, organizaciones profesionales y otros agentes culturales juegan aquí un papel fundamental.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Sobre este tema es el único programa de la Concertación que considera el factor cultural dentro del proceso descentralizador y más aún que propone que este proceso debe fortalecer nuestra cultura, si bien falta profundizar aún más la idea, si es muy clara y concisa en darnos a entender que cada región debe asumir su cultura en pos de poder potenciarla para su propio desarrollo. Lo importante a destacar también es que la responsabilidad de esto recae en un actor importantísimo para el proceso de descentralización, como los son las Universidades, que por mucho tiempo e incluso lo siguiendo, son altamente centralizadas y concentradas en la Región Metropolitana.

Un programa gradual de transferencias.

Otro alcance importantísimo que realiza el segundo programa de la Concertación es que plantea dentro de esta propuesta de Regionalización y Descentralización un punto de “Un programa gradual de transferencias”. Este programa si bien no se encuentra detallado si podemos rescatar algunas ideas que nos parece importante destacar, pues contribuyen al proceso de descentralización chileno.

“Un elemento básico para profundizar de la descentralización, es la existencia de gobiernos regionales y locales modernos, con competencias crecientes en materia de desarrollo y con capacidad para actuar eficaz y ágilmente en los ámbitos propios. Para esto es fundamental establecer un programa de transferencias graduales de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional y comunal.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Este enunciado puede ser el más tentativo y progresista que podamos encontrar incluso dentro de todos los programas de la concertación, sin embargo se queda solo en eso, puesto que no profundiza la idea e incluso continua y finaliza con esto:

“Es de la mayor importancia que los Gobiernos Regionales estén dotados de capacidades de articulación con actores sociales de la región, y con otros gobiernos regionales, con instituciones públicas y privadas del nivel central y con los Municipios de cada región. Ello no obsta para profundizar y ampliar la práctica de las asociaciones intermunicipales, de gran importancia en el mejoramiento de la gestión para el desarrollo rural, la provisión de recursos humanos calificados. el mejoramiento de la gestión local, el desarrollo de programas en cuencas o áreas ecológicas, y otros. (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Validamos un principio simultáneo de confianza y de desafío en regiones, provincias y comunas. Gobiernos Regionales y municipios poderosos, convocantes de organizaciones sociales, profesionales y empresariales, deberán ser la expresión institucional de un Chile moderno que enfrenta el futuro con participación, eficacia y sentido de responsabilidad.”

Hace referencia netamente a la capacidad de gestión y de interrelación de la región y no dice nada referente a como realizara este traspaso gradual de competencias.

Fortalecimiento del financiamiento del desarrollo regional y local

“...se deben perfeccionar los instrumentos de financiamiento creados por la ley de

Gobierno y Administración Regional (ISA-FNDR) manteniendo su ritmo de crecimiento actual, buscando que todo aquello que sea de nivel local y regional se decida, asigne, administre como en el nivel correspondiente.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

La idea de perfeccionar estos instrumentos no tiene nada que ver con descentralización sin embargo podemos notar una incipiente mirada descentralizadora en que se busca que la decisión, asignación y administración de estos instrumentos sea en el nivel correspondiente.

El Empresariado como un Pilar del Desarrollo Productivo Regional.

Al igual que el factor cultural mencionado anteriormente el programa integra a otro actor que está ausente en los demás programas que es el sector privado y la responsabilidad que tiene este en el proceso descentralización.

“El desarrollo económico de regiones y localidades, así como los nuevos avances en la capacidad exportadora del país, requieren de la incorporación del sector privado al proceso de descentralización y modernización productiva. Esto solo es posible si el sector privado asume el rol y la responsabilidad que le corresponde.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Este nuevo actor es incluido en el entendido que el desarrollo productivo de las regiones en su mayoría está dado por el sector privado, esto como consecuencia de la minimización del Estado, referente a sus empresas, donde ya el actor productivo del país en las regiones no eran empresas estatales, sino que empresas privadas, las cuales hasta entonces no eran consideradas como importantes para el proceso de descentralización chileno. Sin embargo el programa tampoco profundiza sobre esta relación sino que termina su explicación en que se deben asumir *“compromisos concretos que involucren la voluntad del empresariado y otros actores sociales relevantes, para dar impulso a las actividades productivas, internalizando el máximo de los beneficios en el territorio regional correspondiente. Esto permitirá enfrentar con éxito tareas fundamentales tales como la reconversión productiva, la innovación*

tecnológica y de gestión, la capacitación laboral y la superación de la pobreza, entre otras.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

El Municipio: Base del Desarrollo Local y Eje de la Descentralización de las Políticas Sociales

El programa de Eduardo Frei menciona dos factores que relacionan a la descentralización con los municipios, que nos parece importante analizar.

“Dos factores son esenciales para el cumplimiento exitoso de los objetivos del municipio en el marco de una política social descentralizada. Uno, es la calidad de su gestión lo cual requiere, al menos, fortalecer las finanzas locales con la pronta aplicación de las reformas a la Ley de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial y la profesionalización de las plantas municipales. El otro es el fortalecimiento de los servicios traspasados de educación y salud.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Cuando se habla de la calidad en su gestión primero que todo debemos entender que la mirada de gestores de los municipios, es un enfoque reaccionario de las administraciones locales para con la descentralización puesto que debido al centralismo y la poca capacidad de autonomía real que tienen los poderes subnacionales para administrar y ejecutar sus políticas, estos deben entrar en el juego de los favores políticos, el “lobby” y la competencia por adquirir más recursos para sus regiones o comunas y es así como se entiende que los municipios en este caso son gestores. La gestión de los municipios pasa hoy en día por tener la mayor capacidad de contactos para poder adjudicarse fondos, sin embargo en un proceso de descentralización serio y efectivo, la gestión de los municipios no pasaría por quien pueda tener el mejor lobby sino que por quien efectivamente presente los mejores proyectos. E incluso en un sistema descentralizado estos ni siquiera tendrían que competir por los recursos sino que los recursos se asignarían automáticamente y/o serían generados por ellos mismos.

Sobre el fortalecimiento de los servicios traspasados, cabe mencionar que estos servicios como ya lo hemos explicado, son políticas de minimización del Estado más que

de descentralización puesto que no explica y se responsabiliza del cómo pueden fortalecer a estos servicios desde el nivel central.

Los Actores Sociales y el Desarrollo Regional y Local.

“La descentralización real y la adecuada gestión de los gobiernos regionales y municipios depende, en gran medida, de la capacidad de cada comunidad de hacer suya la nueva institucionalidad y utilizarla en la promoción del desarrollo de la comuna y región en función de sus propias prioridades.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

La propuesta de Actores Sociales se basa principalmente en fortalecer a estos y a las organizaciones sociales con tal de poder formar una cultura del territorio en donde estos actores colaboren con sus visiones y propuestas al desarrollo regional y local. Ahora bien este nuevo rol que se le da a la ciudadanía podemos decir que es avanzado en la medida que busca no la integración individual de los ciudadanos al desarrollo regional y local, sino que plantea una mirada colectiva de Actores Sociales que proyectan además la cultura de la región y la posicionan como un factor importante en la construcción de esta.

Conclusiones del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

A modo de conclusión quisiéramos citar uno de los primeros párrafos en donde se puede vislumbrar que la descentralización toca y tocara siempre los umbrales del poder:

“La descentralización no atenta contra el carácter unitario del Estado, sino que lo revitaliza y crea mejores oportunidades para que cumpla con eficacia sus funciones básicas. El Estado retendrá a nivel central funciones y responsabilidades irrenunciables que garanticen vigencia del Estado unitario, un marco económico y político estable y condiciones de equidad social a través de todo el territorio.” (Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994).

Con esta idea que no tiene explicación tampoco sobre cuánto y qué retendrá el Estado a nivel central para garantizar un Estado unitario, podemos concluir que si bien el programa plantea varias cuestiones de avance en un proceso de descentralización sigue estando cuestionado sobre qué tan comprometido está el gobierno con estas propuestas. Si bien muchas de las propuestas asemejan un paso en la descentralización se quedan inconclusas debido a esta propuesta de retener a nivel central las funciones y responsabilidades que garanticen un Estado unitario.

4.4 Análisis del Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar.

En el programa de gobierno de Ricardo Lagos nos encontramos que en su índice también ha ganado un espacio la descentralización, pero esta vez igualmente acompañada por otra idea a profundizar, la participación.

En el punto IX *más descentralización y participación*, nos encontramos con un programa de gobierno que plantea ideas muy buenas en cuanto al avance que se proponía dar sobre el tema, dicho avance tiene sus matices referente a cómo se profundiza el sistema neoliberal en Chile, pero como lo explicamos en el análisis del gobierno de Patricio Aylwin, la descentralización se iba transformando cada vez más en el hilo conductor de la administración gubernamental.

A continuación analizaremos cada propuesta realizada en este ítem y si éstas ayudarían efectivamente a un proceso de descentralización.

“IX. Más descentralización y participación.

La concentración económica, por una parte, y el centralismo político administrativo, por otra, ahogan nuestro desarrollo e impiden echar raíces más profundas a nuestra democracia. Para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con una distribución equitativa de los recursos. (Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999).

Lo importante que podemos rescatar de este corto párrafo inicial, es que se reconoce en primer lugar la excesiva concentración económica que existe en Chile y el fuerte centralismo político-administrativo. Se logra con esto hacer el nexo que este escenario describe el cual no ayuda al desarrollo del país y por otro lado a nuestra democracia. Es decir, si analizamos por separado estas afirmaciones que realiza la Concertación a través del programa de su candidato presidencial, estos siguen creyendo que Chile es un país fuertemente centralista y que pese a sus dos anteriores gobiernos este escenario no ha cambiado y que por lo demás pone nuevamente en una relación directa a la descentralización con la democracia.

Como tercera idea, está la otorgación de poder a la ciudadanía y que ésta sea más activa en las decisiones que competen a su territorio. Es decir, agregan un elemento más a la profundización de la descentralización, el factor ciudadano y el empoderamiento de éste, el cual no es explícito dentro del programa el cómo será, más que en una que otra propuesta que analizaremos más adelante.

“• Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional, precisando las funciones de gobierno interior y de coordinación de servicios públicos que correspondan al Gobierno central, de las funciones de desarrollo regional, las cuales recaerán en las instancias electas por la ciudadanía. Esta reforma deberá ser parte de una propuesta global de democratización del sistema político nacional y regional, incluido el tema del financiamiento de la política”. (Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999).

Esta propuesta era un claro avance en la descentralización. La elección directa del ejecutivo regional, entendiendo a éstos como los Intendentes, Consejeros Regionales y los gobernadores, al ser electos de forma directa, ya no deberían lealtad al gobierno central o precisamente al presidente de la república, sino más bien deberían su lealtad y rendición cuentas directamente a la ciudadanía que los eligió. Sin embargo este avance en descentralización se vería más completo en la medida que existieran mecanismos más claros de rendición de cuentas, para con la ciudadanía, además de instancias resolutorias con participación ciudadana, sobre el gasto del presupuesto regional.

“Crearemos un sistema de consultas ciudadanas y fortaleceremos la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles, regionales y comunales, como complemento de las instituciones de representación regional y local”.
(Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999).

Esta propuesta si bien no plantea una idea de descentralización, sino más bien una profundización de la democracia y de los mecanismos de participación social, traza también, de forma cauta, a lo que dice la Constitución política del Estado, referente a los plebiscitos y plantea como alternativa no contraria a la Constitución, la idea de consulta ciudadana, la cual tiene la diferencia con el plebiscito, en que las primeras no son vinculantes, es decir, que las consultas ciudadanas pueden ser implementadas por cualquier organización y/o autoridad (en el caso de los municipios), para saber la opinión de la ciudadanía referente a un tema en específico, sin embargo esta consulta no tiene vinculación directa con la decisión final. Por cuanto podemos observar que como propuesta para profundizar la democracia es muy buena, pero deja muchos vacíos de cómo estas consultas ciudadanas se implementarán y que poder resolutivo tendrán.

“Completaremos, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado. Evaluaremos la estructura de las regiones para fortalecer su identidad y el compromiso de la población con ellas. Traspasaremos competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a regiones. Se ampliarán las actuales facultades regionales relacionadas con la inversión en infraestructura y con los programas de fomento productivo, agroforestal y minero, capacitación, deportes, cultura y desarrollo urbano. Esto contempla la radicación en regiones de las sedes centrales de algunos de los servicios mencionados. Dotaremos a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Incrementaremos el volumen de inversión pública de decisión regional y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local. Pondremos en marcha un Programa de Fomento de Oportunidades para las Regiones que apoye los esfuerzos de éstas, orientados a incrementar su atractivo económico para la inversión privada y a mejorar las oportunidades para sus habitantes, especialmente en educación, salud, empleo de calidad y bien remunerado. Esto significa, entre otras cosas, que Santiago deberá asumir por sí mismo los costos de su concentración industrial y de

población. Impulsaremos programas de desarrollo para Regiones extremas y aisladas, pues el país debe asegurarle solidariamente a todas las chilenas y chilenos condiciones de igualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo nacional. Firmaremos Contratos de Desarrollo Regional con cada región. Ellos contemplarán programas de inversión pública y estímulos a la inversión privada. Como también acciones de apoyo a los grupos sociales y sectores productivos rezagados en cada región. Aseguraremos un mejor acceso al desarrollo económico y a mejores empleos en comunas, particularmente las más vulnerables, por medio de instrumentos para financiar proyectos productivos y servicios vinculados a nuevas empresas con aportes del gobierno central. Otorgaremos facultades transitorias compensadas por el Estado, como exención de patentes comerciales, para permitirles atraer inversión privada en sus comunas". (Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999).

Esta idea de completar en un plazo de 5 años el proceso descentralizador en Chile, tiene desde un sesgo académico hasta un populismo engañoso. Es imposible plantear que un proceso que lleva alrededor de 34 años forjándose sea completado por un gobierno en un plazo determinado de 4 años. La descentralización es un horizonte donde cada vez que avanzamos como país, en temas como democracia, participación e igualdad va adoptando nuevos esfuerzos y nuevas metas. No se puede ver a la descentralización como un fin, sino como un medio bajo el cual se tiene que ir adaptando a los avances y desafíos que vaya teniendo el Estado. De este paquete de medidas, no corresponde analizar si se cumplieron o no, sin embargo si podemos analizar las propuestas y para ello, sacaremos las ideas que apuntan más a fondo de lo que se podría entender como proceso descentralizador.

La primera idea que podemos rescatar es el traspaso de competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a las regiones, esta idea es prácticamente una definición propia de descentralización, por lo cual como idea bruta es indudablemente un aporte al proceso de descentralización Chileno. Como consecuencia de aquella idea podemos desglosar el detalle de cómo se realizará con el segundo planteamiento, la cual ampliará las actuales facultades regionales, relacionadas con la inversión en diferentes áreas, esta idea es la materialización de la primera que nos da a entender de mejor forma que estamos al frente de una propuesta de descentralización. Como segunda idea, se dotará a las regiones con más recursos propios y con mayor autonomía en la elaboración

de sus presupuestos regionales. Acá hay que detenerse un poco, puesto que en los programas anteriores habíamos visto como propuesta el aumento de los FNDR, y los recursos para las regiones, pero ahora estamos al frente de una propuesta que por muy parecida que sea tiene una diferencia importante, recursos propios. Esta idea de recursos propios comienza a tomar fuerza desde la ciudadanía, al ver cómo su región es y puede ser altamente rica en Recursos Naturales, Producción, Turismo o cualquier característica propia de ésta y que significaría un fuerte ingreso para la misma y termina con la recolección de estos fondos, que se los lleva el nivel central, a través del pago de los impuestos, contribuciones etc. Es decir, tenemos regiones tan ricas como por ejemplo en el norte del país a la industria minera, pero que el pago de impuestos de las mineras en su mayoría las recauda el nivel central y es muy poco lo que se les devuelve a las regiones, que por lo demás es a través del FNDR. Y las utilidades que generan empresas estatales como CODELCO, son acaparadas por el nivel central sin tener ninguna retribución a la región de donde se explota el recurso y territorio. Este problema lo recoge muy bien el programa, planteando que dotaran de recursos propios a las regiones, esta idea la podemos enmarcar en una clara ayuda a la descentralización. Aportando de forma real para que las regiones puedan elaborar autónomamente sus presupuestos, sin tener que esperar la repartición que se haga en la ley de presupuesto todos los años.

Como última idea, está incrementar la decisión pública de decisión regional y el FNDR, que si bien son cuestiones ya analizadas en los pasados programas de gobierno, podemos rescatar que éste contempla el aumento de inversión pública, pero de decisión regional aumentando aún más la autonomía decisoria de las regiones

“Fortaleceremos el sistema municipal para que pueda mejorar la salud primaria así como la calidad y la equidad de la educación básica. Les daremos a los municipios las competencias, capacidades y autonomía necesarias, así como los aportes fiscales correspondientes, para enfrentar estas tareas, con especial consideración por aquellas comunas más pobres. Equilibraremos la asignación de los recursos públicos con la magnitud de los compromisos asumidos por los municipios en el marco de la descentralización y desconcentración del Estado”. (Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999).

Sobre este tema se mantiene la idea de que descentralización significa el traspaso de responsabilidades de necesidades básicas a los municipios, esta idea que viene con la tesis de la minimización del Estado, no ayuda en nada a la descentralización, puesto que traspasa una necesidad nacional altamente valorado por la ciudadanía, como lo es la salud y educación delegando su administración a un ente mucho más limitado en recursos humanos, en presupuesto y capacidad de gestión, como lo son los municipios, es decir, que el concepto neoliberal de la municipalización sigue constante y determinando las propuestas de mejoramiento de estas necesidades.

Más adelante revisaremos cómo los movimientos sociales han puesto en cuestión el desentendimiento del Estado en su calidad de garante de estos derechos traspasándolos a las municipalidades.

“Delegaremos facultades y recursos a los alcaldes para ejecutar planes comunales de seguridad ciudadana, con metas y compromisos concretos cuya materialización contará con apoyo institucional y material de Carabineros y una amplia participación de la comunidad. Fomentaremos una distribución más equitativa del Fondo Común Municipal. Aumentaremos, por esa vía, los ingresos de los municipios más pobres. Crearemos gobiernos para las grandes ciudades. Estos organismos asumirán la gestión de los desafíos socioeconómicos, políticos, ambientales y culturales de nuestras emergentes metrópolis, tales como el manejo del transporte urbano, de los residuos, de las aguas, así como la formulación y coordinación de sus planes de desarrollo urbano; regional y de descontaminación. Estas autoridades serán elegidas directamente por los 52 ciudadanos y su institucionalidad consultará una amplia participación ciudadana, como también una estrecha cooperación con la región y los municipios respectivos”. (Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999).

Esta propuesta de traspasar la seguridad ciudadana a los municipios, no es más que tratar de desligar, al igual que la salud y la educación un problema nacional del Estado, y hacer responsable de esta gran tarea a los municipios que por lo demás no depende únicamente de ellos sino que de los planes que puedan coordinar con Carabineros, institución que debe velar por la seguridad ciudadana.

El problema del traspaso de responsabilidades no es sólo un tema ideológico, de minimización del Estado, sino en cómo se va entendiendo, que un país que camina por la descentralización, debe ser capaz de mantener este proceso de manera constante y lo más armónico posible, en la medida de resolución de conflictos de sus ciudadanos. Lógica que no se cumple al traspasar estas grandes responsabilidades a los municipios, menos cuando el financiamiento de los municipios no es descentralizado por parte del gobierno central, es decir, mientras los municipios reciben responsabilidades desde el poder central y no traspasan con dicha responsabilidad los recursos necesarios para que los municipios puedan cumplir con las funciones exigidas y a la vez seguir invirtiendo y desarrollando su comuna, no existe ni existirá un avance en el proceso de descentralización.

Conclusiones de las propuestas de descentralización del programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar.

Sin duda alguna, este programa planteaba ideas más de fondo que los anteriores. Se visualizaba una valorizada participación ciudadana y ponía como principal punta de lanza de la descentralización la participación y la democratización de espacios. Esto nos permite concluir que Chile, a pesar de llevar hasta ese momento su tercer gobierno democrático, se sigue trabando en la discusión sobre descentralización, la escasa participación que tiene la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en la poca democratización que existe de los espacios de poder.

Uno de los elementos a destacar, es la dotación dentro de un programa de gobierno, de más recursos propios para las regiones, que si bien no es objetivo de este trabajo revisar qué es lo que efectivamente se trabajó en este tema con el gobierno de Ricardo Lagos, sí podemos valorar la importancia que va teniendo la descentralización y el poder regional y local en los programas de gobierno como ejes importantes que se comprometían a trabajar.

Otra de las importancias de estas propuestas, radica en la visión que se sigue teniendo del Estado y cómo a pesar de todas las deficiencias que se creen que existen e incluso son reconocidas, se sigue creyendo por parte de esta coalición, que el modelo neoliberal a través del reduccionismo del Estado sigue siendo una vía factible para resolver las problemáticas sociales. No existe alguna propuesta que cambie el modelo

tanto de regionalización y descentralización de la dictadura. Teniendo en cuenta que son las ataduras constitucionales y de diseño de las instituciones realizadas en ese periodo, las que no dejan avanzar en una descentralización plena y abierta para con las regiones del país.

4.5 Análisis del Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

En el programa de Michelle Bachelet, el punto de **descentralización** se encuentra bajo el ítem de un Nuevo Trato Ciudadano, en el cual comparte espacio con temas como Calidad de la Democracia, Sistema electoral, Reforma del Estado, Transparencia y Probidad, Participación Ciudadana, Justicia para todos y por último descentralización. Este bosquejo básico nos da a entender en dónde ubica la descentralización esta administración y qué valorización le da respecto a los demás puntos que trata en el ítem Nuevo Trato Ciudadano. Es decir, podemos comenzar diciendo que en este programa la descentralización se ganó un espacio por sí sola, sin embargo viene bajo un contexto donde se le relaciona con temas ya tratados anteriormente en otros programas como democracia y participación ciudadana.

A continuación analizaremos los principales párrafos referentes a descentralización por parte del 4º programa presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, materializados en el programa presidencial de Michelle Bachelet.

“Descentralización:

La concentración de decisiones y de poder en Santiago, la dificultad de los actores sociales y económicos regionales para impulsar sus propios proyectos de desarrollo y la incapacidad de las autoridades locales para responder a las prioridades de la comunidad, son parte del complejo entramado de la desigualdad, la discriminación y la ineficiencia. La descentralización es un pilar fundamental de un proyecto de país para todos.

Todos estos avances representan hoy una base para que las regiones y comunas de Chile puedan dar un salto en su desarrollo. El desafío hoy es que las regiones, las comunas y su gente dispongan de las capacidades y las herramientas para gestionar su destino. Ése es el desafío que asumirá el próximo gobierno de la Concertación”. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Se reconoce que Santiago sigue siendo la concentración del poder y que existe un fuerte centralismo. Se entiende, además que la descentralización es un pilar fundamental para un proyecto país y que los avances que han existido en materia de descentralización han servido como base para que las regiones puedan dar un salto al desarrollo, es decir, se sigue creyendo que la descentralización es el medio por el cual avanzaremos al desarrollo.

“La democracia en la puerta de la casa.

La expansión de las capacidades de las regiones para administrar su territorio y promover la innovación requiere que los habitantes de cada región tengan la posibilidad de hacer oír su voz frente a las autoridades”. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Hace referencia a un nuevo elemento que ya tomamos en cuenta en el programa de Ricardo Lagos, la ciudadanía y la importancia que se le comienza a dar por parte de la clase política gobernante, en la que busca el empoderamiento de ésta, haciéndola responsable también de ser parte de este proceso descentralizador y que debe tomar un rol activo en las decisiones de su territorio.

“Impulsaremos la elección directa de los consejeros regionales, terminando de este modo con el actual sistema de elección indirecta de éstos. Promoveremos el fortalecimiento de los gobiernos regionales, definiendo de mejor forma las facultades de intendentes, gobernadores y consejos regionales”. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Sobre este punto se deben separar dos ideas, la primera es la elección directa de los consejeros regionales, la cual puede ser tomada como un acto incipiente de descentralización, pero que sin embargo, es más un acto de democratización de este espacio, que no redistribuye las facultades y competencias de los consejeros, sino que pasarían de ser electos por los concejales de la provincia y región a ser electos por la ciudadanía. Ahora bien, el fortalecimiento de los gobiernos regionales, a través de definir de mejor forma las facultades de los intendentes, gobernadores y consejos regionales, no

es más que una solución para la dualidad de funciones que tienen los intendentes y gobernadores. Por lo que como una propuesta de avance de la descentralización tampoco puede ser considerada.

“Con la expansión de funciones hacia la administración del territorio, su infraestructura y el fomento productivo, los gobiernos regionales resolverán sobre la asignación de recursos a inversiones, proyectos y programas con la mayor incidencia directa sobre la vida cotidiana de sus habitantes. Las comunidades deben ser capaces de expresar sus opiniones y preferencias sobre estas asignaciones. Desarrollaremos mecanismos de presupuestos participativos, que permitan que la voz de la ciudadanía se exprese e incida sobre las prioridades en la asignación de recursos”. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Sobre esta idea, ya empieza de alguna manera a tomar forma la relación que se busca entre descentralización y participación ciudadana, a través de los presupuestos participativos en el que ya varios municipios en Chile han comenzado a implementar dentro de sus programas presupuestarios. Los presupuestos participativos son uno de los pocos espacios en donde la ciudadanía comienza a tener posicionamiento en las decisiones presupuestarias, sin embargo esto aún no rige como obligación para todos los espacios creados para la descentralización.

“Municipalidades al servicio de la gente.

Sin embargo, queda aún mucho por hacer. Los mecanismos de participación ciudadana en las comunas dependen demasiado de la voluntad de los alcaldes. Se mantienen diferencias excesivas de capacidades y recursos entre las municipalidades de comunas ricas y las de comunas pobres o rurales. Los municipios están demasiado limitados en su capacidad de gestión y los vecinos tienen poca información para juzgar cuándo un proyecto no se ha podido realizar por falta de recursos o falta de eficiencia.

Nuestra meta es que en todas las comunas de Chile las municipalidades cuenten con similares capacidades para responder a las necesidades de sus vecinos. Para ello, promoveremos un gran pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía,

orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas”. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Se reconoce lo expuesto en el análisis del periodo anterior, en donde se hacía referencia a la descentralización de las responsabilidades del Estado hacia las municipalidades, pero faltando por entregar por parte de éste los recursos necesarios para que las últimas puedan administrar con responsabilidad las facultades y competencias designadas.

“Gestionar el desarrollo en el terreno.

Por eso, traspasaremos a los gobiernos regionales y municipales, a través de un proceso planificado, todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio”.

Esto abarca la construcción y conservación de calles, caminos locales, escuelas, consultorios, parques, plazas y centros comunitarios, la regulación del espacio urbano, la administración de propiedades públicas de uso regional, el transporte, la conservación del medio ambiente y de áreas protegidas, y la reacción ante emergencias”. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Esta propuesta es una clara muestra de descentralización. Busca dar ciertos grados de autonomía a los gobiernos regionales y municipalidades para gestionar políticas públicas en el territorio lo que si falta, es una propuesta de inyección de recursos para estas gestiones, no tan solo de su ejecución como tal (construcción) sino que también de su mantenimiento y los fondos con que se responsabilizaría el Estado para el mantenimiento de estas obras.

“Regiones capaces de competir.

Nuestro objetivo es que cada región sea capaz de encontrar el camino de su desarrollo, aprovechando sus ventajas comparativas, desarrollando sus vocaciones productivas y relacionándose con el resto del mundo, fortaleciendo su propia identidad, sin depender de concesiones o permisos desde la capital.

Al igual que ocurre con los países, la competitividad de cada región depende de su acceso a los recursos que hoy son más valorados: los recursos humanos calificados, el conocimiento, la capacidad de innovación, la tecnología y la conectividad. Hoy éstos están distribuidos muy desigualmente. Para revertir esta situación estableceremos una política activa de fortalecimiento de la competitividad de las regiones”.

Para que éstas puedan desarrollar sus proyectos y competir en igualdad de condiciones, apoyaremos activamente la formación, retención y traslado de profesionales calificados a regiones. Con este propósito, fortaleceremos las universidades regionales. Permitiremos que el Estado pague parcial o totalmente el crédito universitario de profesionales jóvenes que se radiquen en regiones para desempeñar funciones claves para el desarrollo social y productivo de éstas.

Del mismo modo, aprovecharemos las oportunidades que brindará el Fondo Nacional de Innovación para promover proyectos asociativos de innovación y desarrollo tecnológico en regiones. La experiencia del Centro de Altos Estudios en Valdivia o del Centro de Biotecnología de Concepción muestra que no es necesario estar en Santiago para hacer ciencia de clase mundial.

Para que las regiones sean capaces de desarrollar sus ventajas competitivas, y tengan acceso al conocimiento y a la innovación, es también necesario que éstas estén plenamente conectadas al mundo. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen hoy esa oportunidad, pero se requiere una infraestructura apropiada. En el transcurso del próximo gobierno todas las regiones de Chile, incluyendo las más apartadas del extremo austral, deberán estar conectadas al mundo, al conocimiento y a los mercados a través de servicios de banda ancha de alta velocidad. (Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Todas estas propuestas muestran por primera vez en un programa de la concertación una visión clara de la realidad de las regiones y un abanico de propuestas que además brindan una solución a los problemas de las regiones y si bien, administrativamente no las podemos catalogar como propuestas que buscan directamente la descentralización, sí podemos decir que buscan crear el contexto adecuado para poder

implementar políticas descentralizadoras en las regiones y además que tengan una viabilidad técnica en su diseño, implementación y ejecución.

Una estrategia inteligente para avanzar.

La descentralización en Chile ha esperado demasiado tiempo como para que quede sujeta a la improvisación. Necesitamos una estrategia inteligente que reconozca la magnitud del desafío, empuje con decisión las reformas más urgentes, sume voluntades y sea capaz de reconocer la diversidad de las regiones y las comunas del país.

Un avance decidido hacia la descentralización deberá luchar no sólo contra el poder de la capital y la burocracia de los ministerios sectoriales, sino también contra el populismo, la apatía y el subcentralismo que se genera en torno a las capitales regionales. La descentralización requiere desmontar gradualmente la cultura y la práctica del centralismo, y reemplazarla por nuevas instituciones y nuevas capacidades en las regiones. Con ese fin, recurriremos a facultades legales recientemente aprobadas para traspasar funciones desde el nivel central a las regiones, y reestructuraremos la dispersa institucionalidad de apoyo a la descentralización.

Una de las herencias culturales del centralismo contra la que deberemos luchar es el pensar en los gobiernos regionales y las municipalidades como una masa uniforme, sujeta a políticas homogéneas. El proceso de descentralización debe apoyar especialmente a las regiones y comunas con más problemas, pero también debe ser capaz de darles espacio para avanzar a aquellas más capaces y dinámicas. Por esta razón, el traspaso de recursos y competencias debe poder actuar selectivamente, de manera que las comunidades con instituciones más exitosas no estén forzadas a seguir el ritmo de las más rezagadas". (Programa de Gobierno "Estoy Contigo", Michelle Bachelet Jeria, 2005).

Sobre este último punto aprovecharemos de realizar las conclusiones pertinentes a este programa.

Primero que todo destacaremos ciertas ideas que se plantean y que nos parecen importantes que estén plasmada en un programa presidencial, como lo son el

subcentralismo de las capitales regionales y la homogenización de las regiones y comunas.

El programa en el marco de una estrategia inteligente para avanzar en la descentralización habla sobre el subcentralismo de las capitales regionales, tema que es muy fuerte y cierto, en nuestro país, puesto que al existir un Estado centralista una de las formas de demostrar cierta descentralización es traspasar poder y recursos a las regiones, sin embargo como lo hemos visto, este traspaso de poder no es gratis ni 100% efectivo, sino que más bien se entrega este poder pero no a la región sino que al Intendente, el cual por lo demás no responde a una ciudadanía sino que al presidente de la República. En otras palabras el poder central entrega poder pero no a la ciudadanía sino que a miembros de su gabinete, que deberían representar los intereses de la región pero que su lealtad es hacia quien lo designa.

Esta práctica ha generado que lo más importante para el poder central es traspasar poder y recursos a una figura (que se cree descentralizada) que al no contar con un esquema realmente descentralizado, hace que la mayoría de los recursos se concentren en la capital regional, puesto que por costumbre en su mayoría son las ciudades más grandes geográfica y/o demográficamente.

La otra idea que plantea el programa en este último apartado es la homogenización de las regiones y comunas. Esta idea de tratar a todos por igual, se ha mal entendido en cuanto a la aplicación de programas gubernamentales puesto que cada región y territorio tiene sus propias características y métodos de avance y progreso de ciertos temas. La descentralización por tanto debe encontrar estas diferencias para poder ejecutar de buena medida las políticas que pondrán en práctica.

Los territorios deben ser los protagonistas de su desarrollo y por tanto de la descentralización pero deben obedecer a los patrones culturales y políticos que ellos mismo se han dado, sin que por ejemplo sus programas sean igual que la región o comuna de al lado. Esta visión de reconocimiento de diferencias no pone en peligro en ningún momento al Estado unitario que tenemos sino que más bien refuerza la identidad local en pos de una identidad nacional.

Analizadas estas dos ideas podemos mencionar que esta última propuesta de buscar una estrategia inteligente para avanzar, muestra un acierto en su planteamiento puesto que reconoce dos problemas claros que han estancado el proceso de descentralización y que si son trabajadas lograrían destrabar estos nudos de problemas que no dejan avanzar el desarrollo de las Regiones y Comunas.

A modo de conclusión general del programa de Michelle Bachelet, podemos decir que sus propuestas no buscaban como los anteriores programas, una solución definitiva al proceso de descentralización, sino más bien plantea los problemas de las regiones y las dificultades que existen para poder instalar una descentralización. Hace un bosquejo de la realidad muy acertado y busca avanzar en como primero que todo avanzamos en la solución de las causas de los problemas y después proyectamos una descentralización. Visión inteligente que nos muestra una nueva forma de tratar el tema de la descentralización pero de una forma ordenada y poco populista, comparándola con la forma de presentar el tema en los otros programas de gobierno.

5. CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones generales del periodo de la concertación referente a sus programas de gobierno en materia de descentralización.

Es indudable el avance que han significado los gobiernos de la concertación en materia de democratización de espacios y en materia de administración gubernamental, sus programas han tenido como ejes principales a la descentralización como la forma de perfeccionar al Estado y han podido consensuar la democratización de los espacios de poder, como los gobiernos regionales y Municipalidades, junto con una serie de reformas administrativas que han llevado a la desconcentración del poder a lo largo de todo Chile, las oficinas ministeriales son un claro ejemplo de ello, además de los avances en cobertura de la salud, pobreza, educación.

Durante este periodo 1990-2010, hemos podido ver claramente la evolución de los programas y cómo la descentralización fue tomando cada vez más importancia, sin embargo también podemos ver cómo se fue transformando en un problema del cual ninguna solución y propuesta, por muy buena que haya sido, fue capaz de dar un gran

salto en este tema. No es casualidad que una coalición que creyera que hizo lo mejor en democracia, participación y descentralización perdiera el poder después de haber tenido 20 años para poder consolidar estas temáticas que fueron parte de los 4 gobiernos que administraron consecuentemente. Sin duda alguna, algo o muchas cosas fallaron, muchas pueden ser las causas del porqué de esta pérdida de elección presidencial, pero para este trabajo lo importante a recalcar es que pese a todos los esfuerzos por democratizar al país, por aumentar la participación ciudadana, por llevar a cabo un proceso descentralizador que no tuvo su mejor comienzo en un contexto de dictadura militar, la concertación no fue capaz de entregar al país un proyecto convincente de descentralización y esta no fue como un horizonte al que todos queríamos llegar, sino como un trofeo del que todos quisieron apoderarse y que los diferentes gobiernos si bien concordaban en sus programas con que esta era una de las soluciones para el desarrollo territorial, nunca pudieron realizar las reformas necesarias para una descentralización clara y decidida.

5.2 Factores que pudieron haber afectado a la descentralización llevada a cabo por los gobiernos de la concertación

Diversos factores pudieron haber sido los que influyeron en la ejecución de los programas de la concertación referente a la descentralización, uno de los principales, es la oposición de la Alianza a los proyectos de ley presentados en el Congreso.

Cabe recordar también que Augusto Pinochet Ugarte fue comandante en jefe del ejército hasta 1998 y senador vitalicio hasta el año 2002, es decir, que si bien la democracia había sido devuelta al país, aún quedaban muchas trabas por romper e incluso la misma constitución, que prohibía muchas de las reformas profundas que si intentaran realizar.

El poder sin duda alguna es uno de los principales culpables del por qué Chile vivió 20 años de gobiernos con poca claridad del qué hacer en materia de descentralización. Sus programas como fueron analizados carecían en su mayoría de propuestas descentralizadoras claras, que más bien justificaban a la descentralización con la democratización del país y la participación ciudadana.

El diagnóstico estaba dado ya en el programa de Patricio Aylwin pero las voluntades políticas nunca existieron y Chile sigue estancado en un centralismo exacerbado.

Para Henrich Von Baer *“la falta de voluntad política asociado y potenciado por el inmediatez, por el electoralismo, por el cortoplacismo es lo que a Chile lo tiene entrampado no solamente en materia de no avance de la descentralización sino que en otros temas también”*. (Entrevista en Hora 15, programa CNN, 2012).

5.3 El conflicto de la lealtad. ¿Es un obstáculo para el buen funcionamiento de los Gobiernos Regionales?

Uno de los mayores problemas que han sufrido los intendentes y que lleva a la poca estabilidad de los gobiernos regionales para Heinrich Von Baer recae en cuatro puntos. (Heinrich Von Baer, Entrevista CNN, 2013)

- No tienen estabilidad en sus cargos
- No tienen legitimidad ciudadana de origen
- No tienen capacidad de negociación de igual a igual con el centro
- No tienen - dado a que no son electos - la capacidad de generar propuestas programáticas competitivas para ser compartidas con la ciudadanía regional y que la ciudadanía pueda juzgar si ha cumplido o no ha cumplido.

Si analizamos el primer punto, podemos ver que un intendente al deber su cargo al presidente de la república, puesto que este los designa de forma autónoma, se ha transformado en una costumbre que deban su lealtad no a su región ni menos a la ciudadanía sino que al Presidente y por lo tanto su actuar va a depender de la relación casi personal que este pueda tener con el presidente. Otro actor importante también en la estabilidad de los intendentes en sus cargos son las negociaciones de los partidos, que los llevan a obtener el cargo, así ya el intendente por un lado le debe lealtad al presidente y por otro a las negociaciones que los partidos tuvieron para que ocupase el cargo. Junto con esto al ser el intendente un representante del presidente en la región, debe asumir las responsabilidades muchas veces mal correspondidas, de las demandas de organizaciones que residen en la región, y enfrentar como parte del poder ejecutivo las

problemáticas que puedan estar ocurriendo en él territorio aunque muchas de estas no sean originadas en su periodo.

Es decir, son muchas las sensibilidades que tiene que cuidar el intendente y lo más importante es que de todas, la sensibilidad ciudadana es por jerarquía la menos importante debido a como es la obtención del poder del intendente.

Como segundo punto la legitimidad ciudadana de los intendentes, que no tienen debido a su origen, les hace ser autoridades de la región alejadas de la ciudadanía y por ende todo lo que hagan o no hagan no tiene valor para ésta. Ellos no son más que una figura que el presidente de la república puso ahí y muchas veces su nombre no traspasa más allá de las fronteras de la capital regional.

El tercer punto se refiere a que no tiene capacidad de negociación con el centro, vale decir que un intendente al depender su cargo de lo expuesto en el primer punto y de no tener legitimidad ciudadana, la capacidad de negociación que tenga con el nivel central es prácticamente nula, puesto que no tiene condiciones y un respaldo para que pueda sentarse a negociar con quienes le están dando el cargo.

Como cuarto y último punto, al no tener la capacidad de generar propuestas programáticas que puedan servir para que la ciudadanía lo juzgue durante su periodo o al finalizar este, puesto que su labor no se la debe a la ciudadanía sino que al presidente y los partidos políticos que lo tienen en el cargo, esta oportunidad que ayudaría inclusive al proceso de descentralización queda obsoleta debido a la naturaleza de su cargo.

5.4 El desarrollo país v/s la política cortoplacista.

Uno de los factores que han influido en el fuerte centralismo que hubo hasta el fin de los gobiernos de la concertación, es el haber entendido por parte de la clase política gobernante que la descentralización debía obedecer a un objetivo fijo y una meta que cada gobierno debía cumplir, sin embargo nunca fue vista como un medio para lograr el desarrollo país que necesitamos, de forma que lo importante no era quien descentralizaba más o menos, o quien entregaba más recursos o menos recursos a las regiones, sino que era todo un proceso el cual se necesitaba que los mismo gobernantes entregaran más

poder de decisión a las regiones, más recursos para que ellas puedan elegir sus inversiones pero todo esto dentro de una reforma real a los Gobiernos Regionales, llevando a la elección directa y universal al gobierno regional en su conjunto (Intendentes y CORES). Si bien esto no asegura una descentralización, si se daba el primer paso para que la participación ciudadana tomara fuerza y sirviera como nexo entre la democracia y la descentralización. Así además se obliga a sus postulantes a deberse a sus regiones y rendir cuentas no al presidente ni al partido que lo dejó en el poder, sino que sus errores y aciertos serían juzgados por la ciudadanía. Junto con esto se le entregaría una estabilidad en los cargos que les permitiría desarrollar de buena forma sus planes, con plazos suficientes para proyectar un trabajo de mediano y largo plazo.

Otro tema que se contrapone al desarrollo país con la política cortoplacista, es que en los programas de gobiernos de la concertación si bien proponían aumentar los recursos a las regiones nunca se plantea una reforma de fondo al financiamiento tanto de las municipalidades como de los gobiernos regionales, sino que más bien buscaban perfeccionar el sistema ya heredado de la dictadura, sistema que por lo demás ya está caducando según informes de la misma CONAREDE.

Los movimientos sociales durante los últimos años también han ido tomando importancia, el tema está en que éstos fueron resueltos a través de políticas sectoriales, las cuales no buscaban la solución del conflicto en su generalidad, sino más bien la solución es tomada como el acallamiento del problema, entregando una solución rápida y superficial. La mirada cortoplacista de las soluciones a las problemáticas es un obstáculo más para la descentralización que busca transformarse ya desde hace casi 50 años en un medio para lograr el desarrollo del país.

5.5 ¿Cómo se puede relacionar la democratización y la descentralización?

En un país como el nuestro, donde el proceso de regionalización y descentralización fue llevado a cabo desde un dictadura militar por 17 años, cuesta decir que es fácil descentralizar a un Estado donde todo el poder era autoritario, donde no existía un tejido social, las organizaciones sociales no existían o estaban en manos del mismo poder, donde no existían las elecciones y una oposición política declarada y formal en un territorio donde había terrorismo de Estado. Era muy difícil llevar a cabo una

descentralización verdadera y profunda, más bien aquella descentralización fue entendida bajo el alero de valores militares de control del territorio, en una forma de administración estatal, justificada por la dictadura cívico-militar.

Es entendido entonces el proceso de democratización de un país como las aperturas de diferentes espacios de poder y discusión que fueron censurados por un gobierno autoritario o también espacios que el mismo desarrollo del país va abriendo, estos espacios pueden ser centralizados o descentralizados, concentrados o desconcentrados, sin embargo en Chile este proceso se relaciona con que la descentralización es vista como alternativa de desarrollo para este Estado que tiene altos índices de centralismo y que requiere por su pasado una democratización de sus instituciones y de su sistema político social. Se entiende entonces que mientras se democratizan más espacios existirá más participación social trayendo como consecuencia la generación de un contexto político-social adecuado para la implementación de políticas descentralizadoras.

La descentralización entendida como el traspaso de facultades, competencias y recursos desde una unidad central a otra regional y/o comunal, trae consigo un mayor desarrollo para estas unidades lo que sin duda contribuirá al proceso de democratización del país.

Para que exista un vínculo directo entre democratización y descentralización debe existir un nexo para estos dos procesos y ese nexo es la participación ciudadana, puesto que con la participación se garantiza que la descentralización profundice a su vez a la democracia y no se traspase el poder central a un subpoder central - regional.

5.6 ¿Cómo se traduce el centralismo en la participación ciudadana?

Existe un descontento por parte de la ciudadanía con las autoridades regionales e incluso locales, que no han mostrado interés en cambiar la actual situación de centralismo y que sus ansias de poder y de perpetuamiento en este, no han dejado abrir espacios de decisión y participación para la ciudadanía.

Tener un fuerte centralismo, conlleva a que la ciudadanía de regiones principalmente, tenga altos grados de descontento y enojo con la clase política gobernante y la política en general, no importando la participación en los pocos espacios que fueron democratizados como las juntas de vecinos, partidos políticos, sindicatos etc. La escasa participación ciudadana se ve reflejada incluso en las elecciones presidenciales.

Año de Elección presidencial	Total Hab.	Hab. Inscritos	Votantes	% Participación
1989		7.557.537	7.158.727	94.72
1993	9.052.632	8.085.493	7.376.691	91.23
1999	15.197.213 (población total)	8.084.476	7.271.584 (1° vuelta) 7.326.753 (2° vuelta)	89.95 90.63
2005	11.419.104 (+18 años)	8.220.897	7.207.278 (1°vuelta) 7.162.345 (2° vuelta)	87.67 87.12
2009	12.277.915 (+18 años)	8.285.186	7.264.136 (1° vuelta) 7.203.371 (2° vuelta)	87.66 86.94

Fuente: Servel e INE

Nuestro estudio llega hasta el último periodo de la concertación año 2010 en el que existe una disminución en el porcentaje de participación que llega al 7.78% tomando en cuenta desde la participación porcentual de las elecciones de 1989 hasta la segunda vuelta de las elecciones del 2009. Si bien este dato no es abrumador, si tenemos que considerar que la participación durante este periodo de la ciudadanía en política es a través de las elecciones, lo que al ser este el único espacio de decisión vinculante que tiene la población, si es grave que disminuya en vez de aumentar. Ahora bien otro dato importante a considerar es que la obligación del voto para quienes estaban inscritos ayudaba también a mantener cierta cantidad de participación relativamente estable, pero si consideramos los inscritos en 1989 y los inscritos en el año 2009 solo aumento en 727.649 los inscritos voluntariamente, cuestión que está muy por debajo de la tasa de

crecimiento de la población total y de la población mayor de 18 años para el 2009, la cual superaba los 12 millones.

5.7 ¿Qué responsabilidad tiene la ciudadanía con la descentralización?

La descentralización debería ser entendida como un proceso por el cual se va a lograr el desarrollo del país, pero que su implementación no va a pasar precisamente por el poder político, sino más bien por la presión que vaya haciendo la propia ciudadanía a través de su organización a los sectores políticos gobernantes, es decir, que sin una ciudadanía empoderada por un movimiento social constante que ponga en la palestra diferentes demandas gremiales, sociales, entre otras y que sean capaz de plantear soluciones que resuelvan los problemas de fondo, va a ser muy difícil que el proceso de la descentralización tome un cauce correcto. Los años han demostrado que el poder político no busca el poder para entregarlo o compartirlo, sino más bien para acaparar lo máximo posible y es la perpetuación de este poder, el que se transforma en el objetivo de los gobernantes.

La ciudadanía se plantea entonces, como históricamente lo ha hecho cuando un sistema comienza a caducar, como un ente movilizador del poder que a través de su organización comienza a presionar a los poderes políticos o a que cambien su parecer referente a cómo ven la descentralización o simplemente la ciudadanía a través del voto y en las urnas va cambiando a sus gobernantes castigándolos cada vez más hasta desplazarlos de los poderes que acaparan. Como fue lo ocurrido con la concertación en las elecciones del 2009. Que no fueron capaces a pesar de tener el poder durante 20 años de convencer y mostrar un proyecto político que concordara con lo que la ciudadanía quería y esperaba.

6. PROPUESTA

¿Cómo debería ser entonces la descentralización en Chile?

Es difícil poder establecer una especie de manual del cómo debería ser la descentralización en Chile, sin embargo lo que podemos realizar es una propuesta que

especifique algunos avances o pasos que como país deberíamos dar en materia de democratización política.

En primer lugar debemos entender que un proceso de descentralización no puede ser copiado de ningún país sino que debe ser acorde a la realidad propia de Chile.

Como base fundamental de esta descentralización son el conceso político que debe existir entre los poderes políticos y la ciudadanía a través de sus organizaciones de base. Es decir que no podemos creer que un proceso descentralizador tiene que ser llevado solo por una fuerza política e inclusive si esta estuviese en el gobierno. La descentralización es en el fondo un perfeccionamiento de la democracia para los países, y por esto requiere del más amplio consenso político para poder ejecutarla. Es una red que tiene que ser tejida por todos, pero en quien recae la mayor responsabilidad es en la ciudadanía, puesto que ésta es la que podrá ejercer presión a la clase política que este en los poderes para realizar los cambios y avances que ellos demanden.

Al tener este consenso amplio, podemos avanzar primero en la democratización de algunos espacios que para nuestro juicio nos parecen importante puesto que empoderarían orgánicamente a la ciudadanía, como los son las elecciones de los Intendentes, el fin al binominal (para que el congreso que discuta las leyes pueda ser lo más amplio y transversal posible), que exista libertad para poder sindicalizarse en todo tipo de trabajo remunerado, más allá de la condición contractual que tenga el trabajador y una Nueva Constitución. Sin duda pueden sumarse más espacios de democratización pero para nuestra visión con estos 4 avances de democratización, Chile y sus ciudadanos empezarían a empoderarse de los espacios de poder que definen las políticas y programas a ejecutar en su territorio.

Nuestra propuesta entonces de descentralización en el ámbito político es en primer lugar la democratización de los espacios de discusión, es imposible un proceso de descentralización llevado a cabo entre cuatro paredes o de forma dictatorial por un poder, partido político o conglomerado. Con esta democratización de espacios políticos la ciudadanía tendrá el espacio y el poder suficiente para poder decidir qué es lo que quiere para el país y para su región sin caer tampoco en un asambleísmo o una horizontalidad.

A nivel económico es necesario que los ingresos que genere la región por la explotación de la misma, queden en un porcentaje mayor en la misma región.

Esta es la incipiente propuesta de descentralización que podemos realizar puesto que la mejor propuesta y el mejor proceso de descentralización que Chile puede tener es el que su mismo pueblo se dará, lo demás va seguir siendo papel, programas y problemas. Hemos visto como los diferentes gobiernos han realizado sus mejores esfuerzos en poder avanzar en un proceso de descentralización que sin embargo aún nos mantiene como un país centralista, hemos podido ver cómo a pesar de todos los avances que se han realizado desde la dictadura hasta el último gobierno de la concertación, los movimientos sociales siguen poniendo en "jaque" a la institucionalidad. Esto nos hace concluir que el futuro de Chile no está en manos de unos pocos, sino que de todos y todas y que mientras estos hombres y mujeres no estén tomados en cuenta y su opinión siga siendo acallada, no en un debate limpio de ideas, sino que por un sistema cruel y despiadado que profundiza aún más las desigualdades y no se importa por la participación social y la democracia, Chile seguirá siendo centralista.

6.- BIBLIOGRAFIA

- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175.
- Decreto ley 212., 1973.
- Programa de Gobierno Patricio Aylwin Azocar, 1989.
- Programa de Gobierno un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994.
- Programa de Gobierno Para Crecer con Igualdad, Ricardo Lagos Escobar, 1999.
- Programa de Gobierno “Estoy Contigo”, Michelle Bachelet Jeria, 2005.
- Profesor en línea, Chile geografía, Regionalización.
- Heinrich Von Baer, Pensando Chile desde sus regiones, 2009.
- Dolores M. Rufian Lizana, , Pensando Chile desde sus regiones, 2009).
- Sergio Boisier, Estudios Regionales, Un difícil equilibrio: Centralización y Descentralización en Planificación Regional.

- Heinrich Von Baer, Entrevista CNN, 2013.
- Juan J. Linz, y Arturo Valenzuela La crisis del presidencialismo perspectivas comparativas, 1997, Alianza Editorial, Madrid.
- Alfredo Jocelyn-Holt , El peso de la noche, nuestra frágil fortaleza histórica, 1997.
- Pablo Monje-Reyes y Fernando Guilherme Tenório, Ciudadanía, Territorio y Políticas Públicas, Editorial ARCIS.

7. ANEXO

Programas de Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990 – 1994)

Una de las modificaciones constitucionales que se plasmó en el programa de Gobierno de Aylwin era:

“Descentralización efectiva de la administración del Estado, dotando de una adecuada autonomía, dentro de los límites de un Estado unitario, a las regiones y comunas.”

Bases programáticas político-institucionales.

- I. Reformas constitucionales y leyes políticas
- II. Derechos Humanos
- III. Poder Judicial
- IV. Seguridad del Estado
- V. Defensa Nacional y Fuerzas
- VI. Incorporación plena de la mujer y protección de la familia
- VII. Democratización y descentralización.**
- VIII. Cultura y comunicaciones

VII. Democratización y Descentralización.

El próximo gobierno asume como tarea fundamental la democratización del país, lo que supone tanto un esfuerzo permanente y sistemático en favor de una descentralización eficiente y de una participación activa y eficaz de la población con un pleno despliegue de los recursos regionales y locales para el desarrollo, y el establecimiento de instancias gubernamentales modernas para dar respuestas a las necesidades reales de la población.

Se persigue el logro de dos objetivos simultáneos:

1. La democratización del aparato estatal, que incluye dentro de otras políticas de la elección de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias del poder regional y local que incluye tanto la participación en las estructuras del Estado como el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que desde una posición de autonomía, interactúen con las primeras y desarrollen sus propias líneas de acción; y
2. La descentralización de la Administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos y para enfrentar los problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos territorios y participación en la gestión local del desarrollo nacional.

Los criterios fundamentales que deben orientar las acciones de democratización y descentralización del próximo gobierno son las siguientes:

- 1.- La descentralización y democratización del aparato estatal se realizara junto con la propia instalación del gobierno democrático y tendrá un carácter gradual. Se establecerá un conjunto de instrumentos efectivos que hagan posible el desarrollo regional y local, especialmente en materia de acceso a recursos, afianzamiento de las respectivas autonomías, fortalecimiento institucional y cambio de la actual institucionalidad de participación social.

- 2.- El gobierno Regional estará compuesto por el Intendente, designado por el Presidente de la República, y por un Consejo Regional. Dicho Intendente deberá entregar cuenta periódica de su actividad al referido Consejo. El Consejo Regional se establecerá de acuerdo a una ley que modifique la actual de los Coredes. Estará integrado por los Alcaldes y Parlamentarios de la Región y por representantes del sector Empresarial, sindical, profesional y social. Estará dotado de atribuciones específicas en la destinación de recursos y en la confección de programas y proyectos de desarrollo;
- 3.- Sera responsabilidad inmediata del Gobierno Regional la elaboración y puesta en práctica de un Programa Socioeconómico de Emergencia destinado a definir acciones urgentes y específicas en materia de empleo, satisfacción de necesidades básicas para la población y activación productiva regional. Dicho programa implicara un proceso expedito y eficaz de consulta al conjunto de los actores sociales regionales y compatibilizara con las propuestas generales del Fondo de Solidaridad que operara a nivel nacional.
- 4.- El Gobierno Comunal estará compuesto por el Alcalde y por un Consejo Municipal integrado por Regidores, todos elegidos por votación directa y sufragio proporcional. Corresponderá al alcalde la ejecución de las políticas, planes, presupuestos y programas de acción. Al consejo Municipal le corresponderá, entre otras materias, la aprobación de las políticas comunales, los planes y programas de desarrollo, el presupuesto y la distribución de los fondos municipales;
- 5.- En cada comuna existirá un Consejo de Desarrollo, que se regulara por una nueva Ley sustitutiva de la actual. Estará Integrado por representantes de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones sociales elegidos por estas y tendrá un carácter asesor del Gobierno Comunal. Este Consejo contara con las facultades específicas para aprobar el programa de desarrollo comunal y el ordenamiento urbano;
- 6.- Se establecerá una gradual descentralización de los servicios nacionales de la Administración del Estado, del poder Judicial y de la Contraloría General de la Republica. Se incentivara la descentralización de los servicios sociales básicos a nivel regional y comunal, contemplado para ello modalidades que surjan de la

evaluación crítica de las respectivas instancias profesionales y laborales e incorporando activa y permanentemente a representantes de los usuarios en la gestión de programas específicos;

- 7.- El Gobierno promoverá la modificación de la operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, creado mediante decreto ley 575/74, incrementándolo de manera de hacerlo compatible con la activación de programas significativos de desarrollo regional y local, vinculando su uso a proyectos diseñados desde las regiones y comunas, simplificando su operación administrativa y dotando a cada región de mayor autonomía respecto de su utilización;
- 8.- El Gobierno derogara el decreto 349, permitiendo con ello que las directivas de las Juntas de Vecinos vuelvan a ser elegidas por las bases. Se perfeccionara la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, facilitando el otorgamiento de personalidad jurídica, democratizando su integración y funcionamiento, facultando a las municipalidades para delegarles funciones y transferirles recursos; y estableciendo un Fondo Nacional de Capacitación y Desarrollo de las Organización Vecinales.

Bases programáticas económicas-sociales.

- I. Los criterios básicos de la gestión económica del Gobierno
- II. La política económica
- III. El crecimiento
- IV. La justicia social
- V. La participación**
- VI. La autonomía económica nacional

V. La Participación.

5. Un efectivo desarrollo regional y del poder local.

- a) Sostenemos que un desarrollo regional más equilibrado y una efectiva descentralización política, administrativa y económica, y una asignación de los recursos

públicos en proporción a las necesidades de las regiones del país, es condición básica para lograr el desarrollo equitativo que buscamos.

b) Reconocemos la complejidad de un proceso de desarrollo regional que tenga un alto contenido de descentralización, por lo que señalamos que tal proceso será inevitablemente gradual y selectivo. Durante el gobierno de recuperación de la democracia será necesario diseñar las políticas institucionales, administrativas, económicas, sociales y culturales necesarias para poner en marcha dicho proceso.

c) Nos proponemos impulsar un conjunto de acciones descentralizadoras en la gestión gubernamental de incentivos a programas equilibrados de distribución territorial de las empresas y en el apoyo efectivo a actividades regionales especialmente relevantes como educación, cultura y capacitación laboral, para acrecentar el arraigo territorial efectivo. La regionalización sistemática de los presupuestos ministeriales y un mejoramiento en la gestión, monto y operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional será complementada, además, por la utilización de asesorías profesionales de alto nivel, capaces de dar a las decisiones regionales y municipales un máximo de fundamento analítico y capacidad creativa.

De este modo se aumentará la capacidad de las regiones para establecer una organización y gestión gubernamental descentralizada y retener y desarrollar el potencial de la población joven en sus localidades de origen.

d) Declaramos que como contrapartida de una efectiva política de desarrollo regional, será necesario definir simultáneamente una política de control sobre la expansión física y económica de la región metropolitana, que desincentive la continuación del proceso de concentración poblacional, económica y cultural de Santiago.

e) Proponemos la introducción de criterios de mayor equidad en la asignación de recursos entre municipalidades, de modo de desestimar una mayor proporción de esos fondos a las comunas más pobres, para así revertir la absurda situación actual en la que el gasto per cápita en las comunas ricas es enormemente superior al de las comunas pobres. Introduciremos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y al Fondo de Desarrollo Comunal sendos criterios de distribución y asignación de recursos que establezcan una

proporcionalidad directa entre el monto asignado y el nivel de los indicadores de ingreso y carencias sociales básicas de las respectivas regiones y comunas.

Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

El programa del segundo gobierno de la concertación se dividió en 8 compromisos los cuales eran:

2. Más y mejor democracia para los nuevos tiempos.
 - Las Reformas Constitucionales Pendientes
 - El Sistema Electoral y los Partidos Políticos.
 - Derechos Humanos.
 - Áreas de Consenso Nacional.
 - Probidad Administrativa.
 - Regionalización y Descentralización.
 - Modernización de la Justicia.
 - Política de Defensa Nacional.

2. Más sociedad y participación.
3. Una economía al servicio de los chilenos.
4. Un programa nacional de superación de la pobreza.
5. Mejorar la calidad de vida.
6. Educación, Ciencia y Cultura: Claves del futuro.
7. Una política exterior para los nuevos tiempos.
8. Modernizar la Gestión del Estado.

REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION

14. La descentralización, el desarrollo de las regiones y el fortalecimiento del municipio son objetivos fundamentales del próximo Gobierno de la Concertación. La descentralización responde a la profunda convicción de que ésta es necesaria para el perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana, así como para en el desarrollo económico y social del país en la lucha para superar la pobreza.

15. La descentralización del Estado es indispensable para acercar las decisiones a quienes éstas afectan. Ello supone la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y los municipios. En este sentido, el segundo Gobierno de la Concertación expresará su decidida voluntad política de avanzar hacia un Chile con un Estado más descentralizado.
18. Un proceso de descentralización de esta magnitud compromete tanto al Gobierno Central como a los propios Gobiernos Regionales y Municipios y a sus respectivas comunidades. El desarrollo de cada comuna, provincia o región descansará de manera creciente en su capacidad de movilización y fortalecimiento propio, así como en la capacidad de emplear en su provecho los instrumentos y políticas que el Gobierno Central pone a su disposición
19. La descentralización no atenta contra el carácter unitario del Estado, sino que lo revitaliza y crea mejores oportunidades para que cumpla con eficacia sus funciones básicas. El Estado retendrá a nivel central funciones y responsabilidades irrenunciables que garanticen vigencia del Estado unitario, un marco económico y político estable y condiciones de equidad social a través de todo el territorio.
20. Las realizaciones del Gobierno del Presidente Aylwin permitieron consolidar y profundizar la descentralización, la democratización de los municipios y la instalación de los gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio, así como capacidades de decisión en materia de inversión pública, creando nuevas oportunidades para avances adicionales.

La descentralización es parte de nuestro proyecto de país.

21. La descentralización no es un fin en sí mismo sino una precondition para alcanzar otros objetivos nacionales de desarrollo. El proceso de descentralización que estamos promoviendo deberá contribuir a:
 - El perfeccionamiento de la democracia por medio del mejoramiento de los

instrumentos de participación y representación: elección directa de los alcaldes, fortalecimiento de consejos regionales y provinciales y ampliación de los espacios de participación y cooperación de las organizaciones de la comunidad.

- La modernización del Estado a través del mejoramiento de la gestión pública a nivel regional y comunal, del desarrollo de formas nuevas de organización del sector público regional y local, el incremento de la productividad, y el mejoramiento de la calidad de la función pública. La idea descentralizadora debe estar presente en el conjunto de los esfuerzos públicos y privados por desarrollo, equidad, lucha contra la pobreza y modernización de la sociedad lo que significa grandes esfuerzos por fortalecer la calificación de los recursos humanos.
- La lucha contra la pobreza y por el mejoramiento de la calidad de vida, acogiendo la diversidad de situaciones en las distintas localidades, a través de una acción mancomunada eficaz y con compromisos precisos entre la comunidad organizada y el municipio, quien habrá de constituirse en el ejecutor principal de programas y proyectos sociales.

Para hacer posible el objetivo de elevar la calidad de vida de los ciudadanos promoveremos también la constitución de administraciones que coordinen las áreas metropolitanas fundamentales.

- El crecimiento y modernización productiva de las regiones, por medio del desarrollo de instrumentos de fomento económico (corporaciones, sociedades mixtas, instrumentos crediticios y de asistencia técnica, la regionalización de las actividades de CORFO, SERCOTEC e INDAP) y ampliación progresiva de la capacidad regional y comunal de gestión económica del sector público (presupuesto regional, inversiones sectoriales, convenios de programación, articulación público-privado).
- Una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas, a partir de una política nacional de ordenamiento del territorio y de asentamientos humanos que incremente el atractivo de las

regiones respecto de la Región Metropolitana; que promueva el desarrollo de ciudades intermedias; que integre áreas rurales y periféricas; que mejore las condiciones de las regiones de difícil acceso y que evite procesos de concentración en las capitales regionales.

- Fortalecer nuestra cultura. La descentralización y el desarrollo regional no pueden limitarse al desarrollo productivo, la equidad social y el ordenamiento territorial. Existe una dimensión cultural que debe ser asumida debidamente por cada región y provincia del país. Universidades, organizaciones profesionales y otros agentes culturales juegan aquí un papel fundamental.
- Generar una creciente capacidad de gestión regional y comunal del medio ambiente, de modo de garantizar la sustentabilidad del crecimiento y la calidad, de vida de la población.

Un programa gradual de transferencias.

22. Un elemento básico para profundizar de la descentralización, es la existencia de gobiernos regionales y locales modernos, con competencias crecientes en materia de desarrollo y con capacidad para actuar eficaz y ágilmente en los ámbitos propios. Para esto es fundamental establecer un programa de transferencias graduales de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional y comunal.
23. Es de la mayor importancia que los Gobiernos Regionales estén dotados de capacidades de articulación con actores sociales de la región, y con otros gobiernos regionales, con instituciones públicas y privadas del nivel central y con los Municipios de cada región. Ello no obsta para profundizar y ampliar la práctica de las asociaciones intermunicipales, de gran importancia en el mejoramiento de la gestión para el desarrollo rural, la provisión de recursos humanos calificados. el mejoramiento de la gestión local, el desarrollo de programas en cuencas o áreas ecológicas, y otros.
24. Validamos un principio simultáneo de confianza y de desafío en regiones,

provincias y comunas. Gobiernos Regionales y municipios poderosos, convocantes de organizaciones sociales, profesionales y empresariales, deberán ser la expresión institucional de un Chile moderno que enfrenta el futuro con participación, eficacia y sentido de responsabilidad.

Fortalecimiento del financiamiento del desarrollo regional y local.

25. Más de tres cuartas partes de la inversión privada se está realizando fuera de la Región Metropolitana. Esto obliga a que los gobiernos regionales y locales deban asumir también un rol mucho más activo, para facilitar y complementar el esfuerzo privado. Para ello requiere de recursos más elevados y de asignación más flexible.
26. En materia de inversión pública, en salud, educación, saneamiento e infraestructura –acogiendo las particularidades de nuestro territorio- se deben perfeccionar los instrumentos de financiamiento creados por la ley de Gobierno y Administración Regional (ISA-FNDR) manteniendo su ritmo de crecimiento actual, buscando que todo aquello que sea de nivel local y regional se decida, asigne, administre como en el nivel correspondiente. Así se dispondrá de sistemas de gestión más eficientes, mejores controles de la comunidad organizada y una participación ciudadana cada vez más eficaz.

El Municipio: Base del Desarrollo Local y Eje de la Descentralización de las Políticas Sociales

27. El Municipio debe transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo local, asumiendo un rol articulador de proyectos e iniciativas públicas y privadas que promuevan la economía local y un desarrollo social y cultural, en un contexto de gestión abierta y participativa.
28. Sin perjuicio de sus funciones propias y permanentes, el municipio deberá también

transformarse gradualmente en el eje articulador y brazo ejecutor de las políticas sociales que el gobierno descentralice al nivel comunal.

29. Dos factores son esenciales para el cumplimiento exitoso de los objetivos del municipio en el marco de una política social descentralizada. Uno, es la calidad de su gestión lo cual requiere, al menos, fortalecer las finanzas locales con la pronta aplicación de las reformas a la Ley de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial y la profesionalización de las plantas municipales. El otro es el fortalecimiento de los servicios traspasados de educación y salud.

En relación con las mejorías de estos servicios, los objetivos son su adecuación institucional y el mejoramiento de su financiamiento a través del perfeccionamiento de los instrumentos de transferencia financiera y el apoyo a su gestión.

30. El refuerzo del Municipio es condición esencial del avance descentralizador. Allí deben ir residiendo cada vez más responsabilidades, tanto sobre la inversión como sobre la administración de servicios sociales y locales. Se debe invertir como país para que las administraciones locales tengan capacidad de resolución, poniendo énfasis en sus equipos profesionales y en su infraestructura elemental.

La asociación entre Municipios, la colaboración con Ministerios y otras agencias públicas y la acción conjunta con organizaciones sociales y el empresariado local, son fundamentales para avanzar en la descentralización y al mismo tiempo mejorar la gestión de los Municipios del país (metropolitanos, intermedios y, sobre todo, rurales). Esa será la dirección principal de la acción descentralizadora del próximo Gobierno de la Concertación.

Los Actores Sociales y el Desarrollo Regional y Local.

31. La descentralización real y la adecuada gestión de los gobiernos regionales y municipios depende, en gran medida, de la capacidad de cada

comunidad de hacer suya la nueva institucionalidad y utilizarla en la promoción del desarrollo de la comuna y región en función de sus propias prioridades.

32. En razón de lo anterior, es indispensable procurar y estimular el fortalecimiento de actores sociales y organizaciones representativas de la pluralidad de intereses y sectores existentes en la comunidad.

Se requiere, por ejemplo, una organización con capacidad de interlocución y propuesta, que logre integrar sus propios intereses en una visión de comuna, provincia y región según corresponda. Del mismo modo, otros sectores de la sociedad, jóvenes, pobladores, mujeres, pequeños empresarios, consumidores, gente del arte y la cultura, deportistas, ambientalistas, profesionales y otros, tienen mucho que aportar en la promoción del desarrollo de sus propias comunidades y la gestión de los gobiernos regionales y comunales.

El Empresariado como un Pilar del Desarrollo Productivo Regional.

33. El desarrollo económico de regiones y localidades, así como los nuevos avances en la capacidad exportadora del país, requieren de la incorporación del sector privado al proceso de descentralización y modernización productiva. Esto solo es posible si el sector privado asume el rol y la responsabilidad que le corresponde.
34. Es preciso promover en cada región y provincia del país compromisos concretos que involucren la voluntad del empresariado y otros actores sociales relevantes, para dar impulso a las actividades productivas, internalizando el máximo de los beneficios en el territorio regional correspondiente. Esto permitirá enfrentar con éxito tareas fundamentales tales como la reconversión productiva, la innovación tecnológica y de gestión, la capacitación laboral y la superación de la pobreza, entre otras.

En definitiva, la descentralización no es solo un desafío para el Gobierno sino un esfuerzo que debe comprometer a toda la sociedad y, en particular, al

empresariado.

El Gobierno y el Desarrollo Productivo de las Regiones.

35. El Gobierno contribuirá al desarrollo de todas las regiones creando las condiciones políticas, sociales y económicas apropiadas. Un crecimiento económico acelerado estable abrirá oportunidades a cada una de las regiones del país. Por otra parte, el Gobierno pondrá a disposición de todas las regiones instrumentos de fomento productivo que le permitirán acceder al crédito, a la asistencia técnica y a la formación de recursos humanos, con el objeto de promover el desarrollo productivo y la innovación en todo el territorio.
36. Dado que el nivel de desarrollo es desigual y que el proceso de crecimiento no afectara del mismo modo a todo el territorio, el Gobierno tendrá especial preocupación por las regiones rezagadas, por aquellas de difícil accesibilidad, las que requieran reconversión productiva y las que deban enfrentar crisis significativas por cambios tecnológicos o de mercado. Para estos efectos, se buscara articular en el territorio los recursos y atribuciones del gobierno central con los de los Gobiernos Regionales y Municipios, así como con aquellos correspondientes al sector privado y las organizaciones sociales.

La Región Metropolitana y el Desarrollo de las Regiones.

37. Un aspecto fundamental en la construcción de un Estado descentralizado es el tratamiento a la Región y área Metropolitanas. La regionalización no es en enigma sino aliada de esta congestionada Región. Si el país va estructurando formas de desarrollo regional más variadas y si consolida acciones de infraestructura importantes en el ámbito rural y en las ciudades medias, se están generando oportunidades alternativas de desarrollo para jóvenes y mujeres que hoy migran a la capital.

Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)

Programa de Gobierno

- I.- Crecimiento Económico con más y mejores empleos.
- II.- Un gran salto en Educación, Chile primero en América Latina.
- III.- Reforma Integral a la Salud.
- IV.- Integración plena de las mujeres.
- V.- Un Estado protector de las personas y sus familias.
- VI.- Protección al medio ambiente.
- VII.- Una cultura libre y al alcance de todos.
- VIII.- Seguridad en nuestros barrios y ciudades.
- IX.- Mas descentralización y participación.**
- X.- Democracia plena, iguales derechos y mejor trato.

IX. Más descentralización y participación.

Todos los habitantes del país, independientemente de la región, comuna o ciudad donde vivan o trabajen, tienen los mismos derechos de acceso a las oportunidades de crecimiento y de mejor calidad de vida. Una de las desigualdades más desoladoras son las que se expresan entre regiones y entre comunas. La concentración económica, por una parte, y el centralismo político administrativo, por otra, ahogan nuestro desarrollo e impiden echar raíces más profundas a nuestra democracia. Para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con una distribución equitativa de los recursos. Este es el compromiso del gobierno de Ricardo Lagos.

• **Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional**, precisando las funciones de gobierno interior y de coordinación de servicios públicos que correspondan al Gobierno central, de las funciones de desarrollo regional, las cuales recaerán en las instancias electas por la ciudadanía. Esta reforma deberá ser parte de una propuesta global de democratización del sistema político nacional y regional, incluido el tema del financiamiento de la política.

- **Crearemos un sistema de consultas ciudadanas y fortaleceremos la participación de las organizaciones sociales** en todos los niveles, regionales y comunales, como complemento de las instituciones de representación regional y local.

- **Completaremos, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado.** Evaluaremos la estructura de las regiones para fortalecer su identidad y el compromiso de la población con ellas. Traspasaremos competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a regiones. Se ampliarán las actuales facultades regionales relacionadas con la inversión en infraestructura y con los programas de fomento productivo, agroforestal y minero, capacitación, deportes, cultura y desarrollo urbano. Esto contempla la radicación en regiones de las sedes centrales de algunos de los servicios mencionados. Dotaremos a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Incrementaremos el volumen de inversión pública de decisión regional y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local. Pondremos en marcha un Programa de Fomento de Oportunidades para las Regiones que apoye los esfuerzos de éstas, orientados a incrementar su atractivo económico para la inversión privada y a mejorar las oportunidades para sus habitantes, especialmente en educación, salud, empleo de calidad y bien remunerado. Esto significa, entre otras cosas, que Santiago deberá asumir por sí mismo los costos de su concentración industrial y de población. Impulsaremos programas de desarrollo para Regiones extremas y aisladas, pues el país debe asegurarle solidariamente a todas las chilenas y chilenos condiciones de igualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo nacional. Firmaremos Contratos de Desarrollo Regional con cada región. Ellos contemplarán programas de inversión pública y estímulos a la inversión privada. Como también acciones de apoyo a los grupos sociales y sectores productivos rezagados en cada región. Aseguraremos un mejor acceso al desarrollo económico y a mejores empleos en comunas, particularmente las más vulnerables, por medio de instrumentos para financiar proyectos productivos y servicios vinculados a nuevas empresas con aportes del gobierno central. Otorgaremos facultades transitorias compensadas por el Estado, como exención de patentes comerciales, para permitirles atraer inversión privada en sus comunas.

- **Fomentaremos la constitución de parques industriales en comunas vulnerables** a través de programas de apoyo a la actualización de Planes Reguladores, acompañados por la facilitación de la instalación de nuevas empresas con normas simples que posibiliten asociaciones entre municipios y sector privado. Para esto, modificaremos la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- **Fortaleceremos el sistema municipal para que pueda mejorar la salud primaria así como la calidad y la equidad de la educación básica.** Les daremos a los municipios las competencias, capacidades y autonomía 5H necesarias, así como los aportes fiscales correspondientes, para enfrentar estas tareas, con especial consideración por aquellas comunas más pobres. Equilibraremos la asignación de los recursos públicos con la magnitud de los compromisos asumidos por los municipios en el marco de la descentralización y desconcentración del Estado.

- **Mejoraremos las capacidades de los municipios** por medio de un programa de fortalecimiento de la gestión municipal (PROFIM), de tres destinados a los 100 municipios más vulnerables y aislados. Este programa se ejecutará coordinadamente con los gobiernos regionales, reforzando de paso los mecanismos asociativos entre los municipios.

- **Delegaremos facultades y recursos a los alcaldes para** ejecutar planes comunales de seguridad ciudadana, con metas y compromisos concretos cuya materialización contará con apoyo institucional y material de Carabineros y una amplia participación de la comunidad. Fomentaremos una distribución más equitativa del Fondo Común Municipal. Aumentaremos, por esa vía, los ingresos de los municipios más pobres. Crearemos gobiernos para las grandes ciudades. Estos organismos asumirán la gestión de los desafíos socioeconómicos, políticos, ambientales y culturales de nuestras emergentes metrópolis, tales como el manejo del transporte urbano, de los residuos, de las aguas, así como la formulación y coordinación de sus planes de desarrollo urbano; regional y de descontaminación. Estas autoridades serán elegidas directamente por los 52 ciudadanos y su institucionalidad consultará una amplia participación ciudadana, como también una estrecha cooperación con la región y los municipios respectivos.

Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)

Programa de Gobierno

Descentralización:

Los chilenos tenemos domicilio. Los chilenos desarrollamos nuestras vidas, nuestros trabajos, nuestros proyectos, en espacios concretos. La sociedad civil tiene domicilio: está en el barrio, en la comuna, en la región. Es allí donde se encuentra la riqueza humana de Chile y donde en buena medida se gestan o se frustran las oportunidades de cada uno para participar en el progreso del país.

Todos los chilenos deben tener las mismas oportunidades, independientemente del lugar del territorio en que vivan; pero también tienen el derecho de construir comunidades con identidad, capaces de responder a las necesidades de sus vecinos, donde sus problemas puedan encontrar soluciones. La igualdad de oportunidades no tiene por qué ser sinónimo de uniformidad.

La verdadera descentralización tiene esa doble dimensión. Por un lado, la de borrar las fronteras internas que diferencian las posibilidades de las personas a ejercer sus derechos y emprender sus proyectos. Por otro, la de reconocer la diversidad de las comunidades que integran la nación, dándoles la capacidad de organizar su espacio cotidiano sobre la base de su identidad y sus necesidades.

La concentración de decisiones y de poder en Santiago, la dificultad de los actores sociales y económicos regionales para impulsar sus propios proyectos de desarrollo y la incapacidad de las autoridades locales para responder a las prioridades de la comunidad, son parte del complejo entramado de la desigualdad, la discriminación y la ineficiencia. La descentralización es un pilar fundamental de un proyecto de país para todos.

Los gobiernos de la Concertación han dado pasos importantes para revertir el centralismo que históricamente ha agobiado a Chile. El gobierno del Presidente Aylwin democratizó los municipios y creó los gobiernos regionales. El gobierno del Presidente Frei duplicó la inversión de decisión regional y llevó los servicios básicos a muchas localidades aisladas. El gobierno del Presidente Lagos conectó a todo el país a través de

una red de infraestructura y comunicaciones, y dotó a las municipalidades y gobiernos regionales de más recursos.

Todos estos avances representan hoy una base para que las regiones y comunas de Chile puedan dar un salto en su desarrollo. El desafío hoy es que las regiones, las comunas y su gente dispongan de las capacidades y las herramientas para gestionar su destino. Ése es el desafío que asumirá el próximo gobierno de la Concertación.

La democracia en la puerta de la casa.

La expansión de las capacidades de las regiones para administrar su territorio y promover la innovación requiere que los habitantes de cada región tengan la posibilidad de hacer oír su voz frente a las autoridades. De poco sirve criticar o reclamar cuando no ha existido antes la posibilidad de proponer y opinar.

La sola cercanía física de las municipalidades, las intendencias y los gobiernos regionales no es garantía suficiente para que los chilenos sean capaces de expresar sus prioridades y para que las autoridades las incorporen a sus decisiones. El nuevo trato entre el Estado y la ciudadanía debe partir en la comuna y la región.

Impulsaremos la elección directa de los consejeros regionales, terminando de este modo con el actual sistema de elección indirecta de éstos. Promoveremos el fortalecimiento de los gobiernos regionales, definiendo de mejor forma las facultades de intendentes, gobernadores y consejos regionales.

Con la expansión de funciones hacia la administración del territorio, su infraestructura y el fomento productivo, los gobiernos regionales resolverán sobre la asignación de recursos a inversiones, proyectos y programas con la mayor incidencia directa sobre la vida cotidiana de sus habitantes. Las comunidades deben ser capaces de expresar sus opiniones y preferencias sobre estas asignaciones. Desarrollaremos mecanismos de presupuestos participativos, que permitan que la voz de la ciudadanía se exprese e incida sobre las prioridades en la asignación de recursos.

Municipalidades al servicio de la gente.

La relación más directa y cotidiana entre el Estado y la ciudadanía se establece a través de las municipalidades. Éstas administran una amplia gama de beneficios sociales, regulan el tránsito, administran escuelas, postas y consultorios. Un nuevo trato entre el Estado y la ciudadanía estaría incompleto sin las municipalidades.

Durante el gobierno del Presidente Lagos se dio un paso fundamental para fortalecer la capacidad de las municipalidades, a fin de responder a las necesidades de sus ciudadanos, con la elección directa de alcaldes. Con esta reforma se aseguró que los alcaldes obtengan su mandato directamente de la voluntad ciudadana y no de arreglos políticos.

Sin embargo, queda aún mucho por hacer. Los mecanismos de participación ciudadana en las comunas dependen demasiado de la voluntad de los alcaldes. Se mantienen diferencias excesivas de capacidades y recursos entre las municipalidades de comunas ricas y las de comunas pobres o rurales. Los municipios están demasiado limitados en su capacidad de gestión y los vecinos tienen poca información para juzgar cuándo un proyecto no se ha podido realizar por falta de recursos o falta de eficiencia.

Nuestra meta es que en todas las comunas de Chile las municipalidades cuenten con similares capacidades para responder a las necesidades de sus vecinos. Para ello, promoveremos un gran pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas.

Este pacto debe ser un esfuerzo centrado exclusivamente en los intereses de los vecinos de cada comuna, de tal modo que los municipios bien administrados sean premiados con más recursos y con el reconocimiento ciudadano, mientras que los malos administradores puedan ser identificados y sancionados antes de que perjudiquen irreversiblemente a la población.

Gestionar el desarrollo en el terreno.

Las regiones y sus habitantes merecen ser tratados como adultos, no como niños guiados desde las oficinas centrales. Una vecina no debe recibir más la excusa de que la pavimentación de su calle o el recorrido del bus que la lleva a su trabajo espera la aprobación de Santiago. Si un proyecto productivo requiere capacitar trabajadores, no se le puede responder que hay recursos pero que son para otra cosa. Actualmente, los gobiernos regionales deciden sobre parte importante de la inversión pública. Pero esto no es suficiente para responder por el conjunto de factores que afectan las condiciones de vida en cada territorio. Por eso, traspasaremos a los gobiernos regionales y municipales, a través de un proceso planificado, todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio.

Esto abarca la construcción y conservación de calles, caminos locales, escuelas, consultorios, parques, plazas y centros comunitarios, la regulación del espacio urbano, la administración de propiedades públicas de uso regional, el transporte, la conservación del medio ambiente y de áreas protegidas, y la reacción ante emergencias.

Porque el desarrollo se gesta en el territorio, también traspasaremos a las regiones buena parte de las funciones públicas de fomento productivo. El desarrollo productivo debe ser una de las preocupaciones principales de las autoridades regionales. Las Agencias Regionales de Desarrollo se constituirán en el corazón de una alianza estratégica entre los sectores público y privado en beneficio del desarrollo de cada región.

Regiones capaces de competir.

Nuestro objetivo es que cada región sea capaz de encontrar el camino de su desarrollo, aprovechando sus ventajas comparativas, desarrollando sus vocaciones productivas y relacionándose con el resto del mundo, fortaleciendo su propia identidad, sin depender de concesiones o permisos desde la capital.

Al igual que ocurre con los países, la competitividad de cada región depende de su acceso a los recursos que hoy son más valorados: los recursos humanos calificados, el conocimiento, la capacidad de innovación, la tecnología y la conectividad. Hoy éstos están

distribuidos muy desigualmente. Para revertir esta situación estableceremos una política activa de fortalecimiento de la competitividad de las regiones.

Para que éstas puedan desarrollar sus proyectos y competir en igualdad de condiciones, apoyaremos activamente la formación, retención y traslado de profesionales calificados a regiones. Con este propósito, fortaleceremos las universidades regionales. Permitiremos que el Estado pague parcial o totalmente el crédito universitario de profesionales jóvenes que se radiquen en regiones para desempeñar funciones claves para el desarrollo social y productivo de éstas.

Del mismo modo, aprovecharemos las oportunidades que brindará el Fondo Nacional de Innovación para promover proyectos asociativos de innovación y desarrollo tecnológico en regiones. La experiencia del Centro de Altos Estudios en Valdivia o del Centro de Biotecnología de Concepción muestra que no es necesario estar en Santiago para hacer ciencia de clase mundial.

Nuestra estrategia nacional de innovación considerará a las regiones como actores centrales en el esfuerzo por reorientar la estrategia de desarrollo del país desde la explotación de recursos naturales no renovables hasta el desarrollo de nuevas industrias basadas en el talento de nuestra gente. Esto requerirá una inversión sostenida en la capacidad de innovación, así como alentar a las empresas, institutos y universidades a participar en proyectos asociativos regionales.

Para que las regiones sean capaces de desarrollar sus ventajas competitivas, y tengan acceso al conocimiento y a la innovación, es también necesario que éstas estén plenamente conectadas al mundo. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen hoy esa oportunidad, pero se requiere una infraestructura apropiada. En el transcurso del próximo gobierno todas las regiones de Chile, incluyendo las más apartadas del extremo austral, deberán estar conectadas al mundo, al conocimiento y a los mercados a través de servicios de banda ancha de alta velocidad.

Así como en otras políticas destinadas a combatir las desigualdades se recurre a la discriminación positiva a favor de los más postergados, lo mismo debe ocurrir en relación a las regiones. La estrategia nacional de innovación debe otorgar prioridad a las

regiones de menores recursos. Los habitantes del resto del país tampoco pueden financiar los altos costos de mantener y desarrollar la infraestructura de la Región Metropolitana. Haremos un seguimiento riguroso de la inversión pública directa e indirecta por regiones y exigiremos que al menos un 75 por ciento se dirija a otras, distintas de la Metropolitana.

Una estrategia inteligente para avanzar.

La descentralización en Chile ha esperado demasiado tiempo como para que quede sujeta a la improvisación. Necesitamos una estrategia inteligente que reconozca la magnitud del desafío, empuje con decisión las reformas más urgentes, sume voluntades y sea capaz de reconocer la diversidad de las regiones y las comunas del país.

Un avance decidido hacia la descentralización deberá luchar no sólo contra el poder de la capital y la burocracia de los ministerios sectoriales, sino también contra el populismo, la apatía y el subcentralismo que se genera en torno a las capitales regionales. La descentralización requiere desmontar gradualmente la cultura y la práctica del centralismo, y reemplazarla por nuevas instituciones y nuevas capacidades en las regiones. Con ese fin, recurriremos a facultades legales recientemente aprobadas para traspasar funciones desde el nivel central a las regiones, y reestructuraremos la dispersa institucionalidad de apoyo a la descentralización.

Una de las herencias culturales del centralismo contra la que deberemos luchar es el pensar en los gobiernos regionales y las municipalidades como una masa uniforme, sujeta a políticas homogéneas. El proceso de descentralización debe apoyar especialmente a las regiones y comunas con más problemas, pero también debe ser capaz de darles espacio para avanzar a aquellas más capaces y dinámicas. Por esta razón, el traspaso de recursos y competencias debe poder actuar selectivamente, de manera que las comunidades con instituciones más exitosas no estén forzadas a seguir el ritmo de las más rezagadas.