

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA

Una reflexión aplicada desde la región de Valparaíso

TALLER DE DESCENTRALIZACIÓN

**Patricio Aroca, Macarena Carroza, Maximiliano Duarte,
Pedro Fierro, Marcela le Roy, Jorge Negrete, Gianni Rivera, Marcelo Ruiz,
Susanne Spichiger, Luis Valenzuela, Ignacio Walker.**



ÍNDICE

Introducción.....	7
Desafíos y oportunidades.....	11
Las dudas sobre la descentralización.....	12
Descentralización y desarrollo.....	16
Estado unitario descentralizado.....	17
Las dimensiones de la descentralización.....	18
Algunos principios y criterios generales.....	20
La mirada regional de la descentralización: el análisis desde la región de Valparaíso.	24
Calidad (y profesionalización) de la política (y de la administración).....	32
Oportunidades e instrumentos de gestión.....	34
A modo de conclusión.....	42
ANEXO.....	45

Introducción

Cuando ya habíamos concluido la elaboración de un primer borrador de este documento, sobrevino la explosión social del 18/10¹. Los contenidos básicos que guiaron el documento original los hemos mantenido porque consideramos que están vigentes. No obstante, los acontecimientos que han marcado este fin de año nos obligan a adaptar nuestra propuesta con la finalidad de hacernos cargo del nuevo escenario político y social que surge en Chile.

El tema de la descentralización está más vivo que nunca, solo que en un contexto distinto. Si en el trasfondo de la explosión social del 18/10 encontramos un reclamo (y una protesta) contra la inequidad (manifestada muchas veces en abusos y privilegios de la elite dirigente), podríamos también observar que una dimensión relevante de ese fenómeno se asocia a la desigualdad territorial. Por lo mismo, el secular centralismo político-administrativo del estado chileno, que permanece como un elemento de continuidad entre la colonia y la república, enfrenta nuevos desafíos que deben ser correctamente identificados.

La enorme distancia entre las elites dirigentes y la ciudadanía –que había sido detectada desde hace tiempo en las encuestas y que adquiere una corroboración empírica y dramática bajo el nuevo escenario político de fines de 2019– encuentra en el proceso de descentralización una oportunidad para contribuir a cerrar (o al menos a disminuir) esa brecha. El proceso constituyente en marcha, la perspectiva de la Nueva Constitución –considerada por el acuerdo político de 15 de noviembre como una “hoja en blanco”– y el proceso de deliberación asociado a este hito, en clave de representación y de participación, abren nuevas perspectivas en torno al alcance, sentido y profundidad del proceso de descentralización gatillado a comienzos de 2018.

Por otro lado, la experiencia indica que cuando surge una situación de crisis, el

¹Preferimos utilizar el término “explosión social” empleado por el sociólogo Manuel Castells al de movilización social (como fue, por ejemplo, el movimiento estudiantil de 2011). Ver Manuel Castells, “[Explosiones sociales: una visión global](#)”, charla en Centro de Estudios Públicos, 9 de noviembre de 2019.

tema de la descentralización suele relegarse a un lugar secundario. Siempre hay un pretexto o una excusa para postergar el anhelo de un estado más descentralizado. Sin embargo, nuestra hipótesis (¿nuestro deseo?) es que la protesta contra las inequidades va a colocar sobre la mesa, tal vez con una fuerza renovada, el grave problema de la desigualdad territorial.

Como el Acuerdo sobre la Paz Social y la Nueva Constitución del 15 de noviembre incluye la idea de que esta última debe considerarse como una “hoja en blanco”, debemos comprender que no habrá temas excluidos o vedados. En ese contexto, no sería de extrañar que surjan, por ejemplo, temas como el federalismo o el *royalty* vinculado a ciertas actividades productivas en las regiones entendido como un complemento de los impuestos generales de la nación (históricamente vinculados a un fuerte centralismo fiscal). Recordemos que está pendiente el proyecto de ley sobre descentralización fiscal.

En un sentido más general, puede preverse un debate sobre el tema de la estrategia de desarrollo (otros hablan de modelo de desarrollo) y sus implicancias desde el punto de vista constitucional. De hecho, los temas de equidad, igualdad y redistribución ya están sobre la mesa. Así, la idea de que el desarrollo no es el crecimiento (o no se agota en el crecimiento) ya se encuentra instalada. Ello nos remite a lo que en este documento llamamos la multidimensionalidad del desarrollo, en la perspectiva de un crecimiento inclusivo y de un desarrollo sostenible y sustentable.

Además, surge en este debate toda una reivindicación de lo público, del régimen de lo público (que algunos oponen al modelo neoliberal), del rol del estado, de las políticas públicas, con fuertes implicancias en temas como ciudad, espacios públicos, equipamiento, desarrollo urbano, transporte, régimen de aguas, energía y electromovilidad. Para qué decir temas como medio ambiente, pueblos indígenas, equidad de género, las culturas, las artes y el patrimonio. Todos estos asuntos, junto a muchos otros, de seguro estarán en el debate constitucional.

Entre los temas que han surgido con particular fuerza en las últimas semanas, que convendría tener en cuenta en el debate público, destacan (sin ser exhaustivos ni

excluyentes) los siguientes: la importancia de la participación ciudadana, especialmente entre los jóvenes, no solo en términos de la democracia (cabildos, conversatorios y debates) sino de un desarrollo sostenible y sustentable; la irrupción de las mujeres en el debate público, en Chile y en el mundo, especialmente en torno a la equidad de género; los temas de identidad y diversidad cultural de los territorios, con especial énfasis en los pueblos originarios y el diálogo de saberes sobre nuestros territorios; la multiplicidad de problemas, conflictos y desigualdades territoriales en un Chile de gran biodiversidad y de contrastes geográficos; y la relación entre mercado, estado y comunidad de modo de asegurar el funcionamiento de mercados transparentes y competitivos que logren erradicar monopolios, oligopolios y colusiones.

En este contexto, el tema de la descentralización y la regionalización, bajo el concepto de igualdad territorial, será uno de los temas que deberán marcar la agenda. Es en ese ámbito y desde esa perspectiva que hacemos nuestro aporte.

La apuesta es que como consecuencia del proceso que se inicia, emerjan regiones y municipios más fuertes, con nuevas estructuras de gobierno que vayan más allá de la mera administración territorial. El nivel nacional (incluido el sistema nacional de inversiones) no va a ser capaz de responder a las nuevas demandas y aspiraciones de la ciudadanía. Lo regional, lo municipal y lo local (es decir, los territorios, las ciudades y los barrios) adquieren así una nueva relevancia.

Por otro lado, hay que ser realistas. La Constitución no es una bala de plata. Hay que tener un cierto manejo sobre las expectativas, pues de lo contrario se pueden acumular nuevas frustraciones. Hay que evitar una suerte de frenesí constitucional, que es una tentación en un proceso constituyente. Debemos observar con cautela el clima de reformas versus contra reformas que se ha ido instalando en los últimos dos gobiernos. Hay que ponerse de acuerdo en algunas (pocas) cuestiones fundamentales desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

No hay soluciones de corto plazo. No hay atajos en el camino al desarrollo. Sin embargo, tampoco hay mediano y largo plazo sin un control sobre el corto plazo,

incluida la cuestión crítica de la violencia que hemos visto surgir en las últimas semanas (vinculadas o no vinculadas a las demandas sociales). Las ciudades, los territorios y los barrios han sido el escenario central de los episodios de caos que hemos conocido. El control del corto plazo también supone referirnos a la situación económica, especialmente en la medida que el país se ha empobrecido a raíz de todo el daño causado a la infraestructura pública y privada, con efectos sobre las Pymes, el empleo y las inversiones (lo que repercute en el tema del crecimiento).

Hay que volcarse a los procesos más que a los resultados. Hay que escapar tanto del maximalismo como del minimalismo. Hay que explorar escenarios y fórmulas subóptimas, pues resulta difícil siquiera imaginar condiciones óptimas desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo.

Incluimos también, pues, una nota de cautela.

Hay que generar nuevas confianzas (la desconfianza tanto interpersonal como en las instituciones está suficientemente acreditada desde hace muchos años en los instrumentos cuantitativos y cualitativos de medición). Hay que cumplir con lo que se promete. Hoy existe una fuerte exigencia sobre la elite dirigente (política y empresarial) a este respecto. No obstante, sería un error tirar por la borda lo que hemos construido en los últimos 30 años. Sería tan nefasto como desconocer o ignorar las carencias de millones de compatriotas que se han manifestado pacíficamente en las calles. Los procesos son acumulativos y, por lo mismo, deben ser analizados desde esa premisa. Esa es al menos nuestra mirada.

En síntesis, las reflexiones que siguen, en el contexto de la nueva situación que surge de la explosión social del 18/10, adquieren una nueva dimensión. Entre las muchas desigualdades de que dan cuenta los acontecimientos más recientes, aquí queremos hacernos cargo del tema de la desigualdad territorial desde la perspectiva de la región de Valparaíso, poniendo a disposición de la ciudadanía y de las autoridades este esfuerzo colectivo, el cual pretende ser un aporte para la construcción de una mejor región para sus habitantes.

Desafíos y oportunidades

Esta reflexión pretende ser un aporte en la dirección de anticiparse y preparar a la región de Valparaíso frente a los nuevos desafíos y oportunidades asociados a la reforma sobre descentralización. En esa línea, lo que sigue no se plantea en términos de la reforma a la reforma (hay varios trabajos que se han hecho cargo de ese tema), sino más bien desde la perspectiva de contribuir con ciertas orientaciones y criterios generales –tentativos y preliminares– relacionados con algunos de los principales contenidos de la reforma constitucional y de la ley 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización². Finalmente, este documento no se refiere a los aspectos electorales contenidos en la ley 21.073, la cual regula la elección de gobernadores regionales.

Nos hemos constituido, a instancias de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, como un Taller sobre Descentralización destinado a compartir una reflexión sobre los desafíos y oportunidades de la descentralización, a partir de nuestra propia experiencia (ver anexo).

Pese a que hemos tenido en cuenta la nueva normativa sobre descentralización, nuestra reflexión va más allá de esta, pensando integralmente en el conjunto de las regiones del país. Cada uno de nosotros tiene distintas perspectivas académicas y afiliaciones institucionales, lo que nos ha permitido desarrollar una mirada interdisciplinaria del proceso de descentralización como medio para lograr un desarrollo sostenible. Es importante destacar, sin embargo, que la reflexión que hacemos es a título personal, sin comprometer a las instituciones a las que pertenecemos.

Entendemos que, para bien o para mal –no nos pronunciamos ni a favor ni en contra de la nueva normativa sobre descentralización, sin perjuicio de reconocer que esta constituye una nueva realidad política y jurídica que no podemos desconocer–, en Chile se ha iniciado un debate que no ha estado exento de prejuicios y pasiones. La reflexión contenida en este documento busca formar parte de ese debate, aspirando a transformarlo en un diálogo fructífero que respete las distin-

² Ver DFL 1 de 8 de noviembre de 2005 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley 19.175 orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, incluidas las modificaciones de la Ley 21.073 y 21.074 (febrero de 2018).

tas miradas involucradas.

Este es nuestro primer documento, que puede entenderse como un estado de avance sobre nuestra reflexión en torno a los desafíos y oportunidades para una descentralización efectiva, en la perspectiva de su aplicación en (y desde) la región de Valparaíso.

Las dudas sobre la descentralización

La dictación e implementación de esta nueva normativa –junto a la que está pendiente en términos de rentas regionales– ha estado rodeada de una serie de dudas, críticas e interrogantes, las cuales no podemos soslayar. Sin perjuicio de ello, y para efectos de poder visualizar procesos y resultados específicos que den cuenta de una descentralización efectiva, creemos pertinente volver sobre algunas de esas dudas. De esta forma podremos contextualizar el proceso descentralizador y anticipar los roles y desafíos que tendrán las diversas entidades contenidas en la nueva institucionalidad.

“¿Por qué tan apurados?”, es una de esas preguntas. Nuestra respuesta es que más bien estamos atrasados. Por de pronto, hay una promesa, hasta ahora incumplida, en prácticamente todos los programas y candidaturas presidenciales desde 1990 en adelante. Adicionalmente, desde la reforma de los borbones de fines del siglo XVIII (una reforma esencialmente centralizadora desde el punto de vista político-administrativo, unida a una liberalización del comercio), ya hemos pasado 240 años designando “intendentes” desde Santiago, el poder central³. Se trata de un elemento de continuidad entre la colonia y la república que ha perdurado hasta el día de hoy. Sin ir más lejos, Chile es el único de los 34 países de la OCDE que no elige democráticamente a sus autoridades regionales. Sumado a eso, tenemos el gasto sub-nacional más bajo de todas esas economías. Hay razones, pues, para

³ Junto con el fortalecimiento de los virreinos, las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII (algo similar ocurrió con las reformas pombalinas, en el caso de Portugal y Brasil), reforzaron la institución de las “intendencias” (que habían sido creadas en 1718), precisamente para fortalecer el control político y administrativo sobre las colonias. Lo cierto es que, 240 años después de las reformas borbónicas, la estructura político-administrativa de Chile todavía descansa en las intendencias y la designación de los intendentes desde Santiago. Ver Claudio Véliz, *“The Centralist Tradition of Latin America”*, Princeton University Press, 1980.

avanzar en el proceso de descentralización.

“Es una mala ley”, es una de las críticas que se hace con frecuencia desde círculos de expertos. Nuestra respuesta es que no sabemos si es una mala ley. Ello va a depender principalmente de cómo se lleve a cabo este proceso de descentralización y del grado de compromiso de las autoridades. Además, también dependerá del creciente (así lo esperamos) involucramiento de la sociedad civil, del sector privado y de los gobiernos municipales, los cuales han sido prácticamente ignorados en la nueva normativa. Muy decisivo será el principio de gradualidad de los cambios, el cual debe ir acompañado de la evaluación, monitoreo y seguimiento permanente de las autoridades del Estado (gobierno nacional y regional, parlamento, Contraloría General de la República y la propia institucionalidad que se crea al amparo de la normativa vigente) con miras al perfeccionamiento de la nueva institucionalidad y la que se dicte a futuro.

“¿Por qué colocar la carreta delante de los bueyes?”, es otra de las preguntas que se formulan. La referencia es a qué es primero, si el traspaso de competencias (corazón de la nueva institucionalidad) o la elección de los gobernadores regionales. Desde el gobierno y el parlamento se optó por elegir a los nuevos gobernadores regionales y, sólo a partir de esa elección (la que se sumará a la reelección de los consejeros regionales), proceder a la transferencia de competencias contemplada en la ley sobre fortalecimiento de la regionalización. El punto es debatible, como casi todos los puntos involucrados en esta reforma y el debate que le antecedió. La ventaja del camino elegido es que dotará a las regiones de autoridades y liderazgos de una nueva legitimidad democrática, para desde allí impulsar el proceso de descentralización.

“Ante sus escuálidas atribuciones y competencias (¡para qué hablar de sus recursos!), en la práctica, los nuevos gobernadores regionales se convertirán en un verdadero grupo de presión que actuará sobre el poder central (Santiago), comprometiendo la gobernabilidad del sistema”, es una frase que suele escucharse, también entre los expertos. Nuestra respuesta es que, más allá de estas y otras dudas, interrogantes, aprehensiones y críticas (legítimas, por cierto), lo importante es que el proceso ya partió. Es muy difícil que haya marcha atrás. La verdadera

apuesta, entonces, consiste en actuar con un sentido de responsabilidad entre todas las instituciones, los poderes del Estado, los políticos y los actores sociales comprometidos en este proceso. Si uno mira la descentralización que se ha llevado a cabo en países como Francia, Italia, España, Colombia y Perú (sólo por mencionar algunos ejemplos de Estados no federales), podremos constatar que en todos ellos hubo mucho ensayo y error, con avances y retrocesos, continuidad y cambio.

Mirar de cerca ese tipo de experiencias nos permite sacar lecciones sobre la base de la gradualidad de los cambios, una de las formas de encarar responsablemente los desafíos y oportunidades de este proceso (y no ahogarnos en un vaso de agua o caer en una profecía auto-cumplida). Nunca ha sido tan cierto que, en procesos como este, se hace camino al andar. Más que modelos a seguir (o a evitar), hay que aprender del conjunto de las experiencias y concentrarse en las especificidades del caso chileno. Una de esas especificidades consiste en la gran experiencia acumulada, históricamente, en la construcción de instituciones. La existencia, desde muy temprano, de un “Estado en forma”, de una cultura política republicana y democrática (aunque fuertemente centralizada y centralizadora) y de una densidad institucional desarrollada a lo largo de toda una historia, aparecen como un buen punto de partida y, hasta cierto punto, como una ventaja comparativa cuando se le compara con otras experiencias en América Latina.

Actuar con responsabilidad y gradualidad no implica un retraso en el proceso de descentralización. Muy por el contrario, lo que queremos enfatizar es que somos parte de un proceso que está en marcha y que no estará exento de dificultades y conflictos. Los conflictos no deben ser mirados como una debilidad del proceso, sino más bien como una oportunidad para ponernos de acuerdo en cómo y cuánto avanzar, sin perder de vista los altos niveles de ambición que surgen de nuestras propias convicciones referidas a la importancia de la descentralización para un desarrollo sostenible de Chile.

“Van a coexistir, en una tensa relación, las viejas y nuevas estructuras y autoridades en la nueva realidad político-administrativa del país”. A decir verdad, más que una duda, pregunta o interrogante, esta es una realidad y uno de los principales desafíos hacia el futuro. Lo cierto es que el delegado presidencial regional

mantiene las características de un Estado unitario. Junto con él, coexistirán los gobernadores y los consejeros regionales, ambos elegidos por sufragio universal. Lo anterior plantea una doble tensión: la posibilidad de una duplicidad de funciones y de un conflicto de competencias. Lo primero ha sido una constante en los procesos de descentralización que comprenden la elección de autoridades subnacionales. Ha pasado en países como Italia, a comienzos de la década de 1970, o en Francia, desde comienzos de los años 80, en el que conviven los “Prefectos”, como representantes del nivel central, junto con las autoridades regionales elegidas democráticamente. Una clara delimitación de las competencias aparece como un desafío permanente en el proceso de descentralización que, para ser sinceros, nunca concluye. La segunda de las tensiones anotadas requiere de un claro mecanismo de solución de conflictos de competencias, que aparece como un vacío de la nueva normativa y sobre lo cual ya existen propuestas entre los expertos y el sector político. Se habla incluso, respecto de este y otros cabos sueltos, de la posibilidad de una “ley corta”.

Así, el potencial de un desarrollo sostenible, sustentable e integrado no reside en la oposición confrontacional, sino más bien en la interacción virtuosa entre las viejas y las nuevas estructuras regionales. Las nuevas y viejas autoridades tendrán que discurrir lógicas de negociación y colaboración para permitir esa interacción virtuosa, al interior de una forma de colaboración público-privada. Aquí hay un momento y un desafío para la política y no sólo para la administración (volveremos sobre ello más adelante).

Adicionalmente, nada de lo que ocurra en el nivel del gobierno regional tendrá sentido y proyección si no está al servicio del desarrollo subnacional, para lo que será necesario un esquema de colaboración público-privado con crecientes niveles de participación ciudadana. Todo lo anterior, teniendo presente que el tránsito desde el Estado unitario centralizado a uno descentralizado tendrá lugar bajo una forma fuertemente presidencialista que no hará más que reforzar la secular tendencia centralizadora del Estado chileno. Aún así, hay que decir que, con la actual reforma sobre descentralización, tendremos una forma de gobierno un poco menos presidencialista.

Descentralización y desarrollo

La descentralización debe ser concebida como un medio al servicio del desarrollo nacional y regional. Ella no es un fin en sí misma, sino un medio para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

Este es, a decir verdad, un objetivo país. Chile ya no es una economía subdesarrollada del Tercer Mundo, como lo era hacia fines de la década de 1960 y comienzos de 1970. Hoy es un país de ingreso medio, a medio camino del desarrollo, que enfrenta los desafíos y las trampas de un país (y una economía) de este tipo. Según un informe del Banco Mundial, en los últimos 50 años sólo 12 países han logrado transitar desde el ingreso medio al desarrollo. Ninguno de ellos en América Latina. Nuestro país, pues, debe acometer los desafíos de una segunda transición. La primera fue la transición a la democracia, la segunda es de una envergadura incluso mayor: la transición al desarrollo⁴.

Desde una perspectiva país, la descentralización regional debe concebirse al servicio de un desarrollo regional. Este último debe ser económico, social, ambiental, político y cultural, viéndose reflejado territorialmente. Es tras ese objetivo que el gobierno regional debe dirigir sus esfuerzos y desplegar sus capacidades. Lo anterior implica asumir las distintas dimensiones del desarrollo, incluyendo el desarrollo económico (inversión pública y privada, nacional y extranjera), social (seguridad humana, pobreza, extrema pobreza, zonas rezagadas e inclusión social), ambiental (calidad de vida como un aspecto central de la vocación productiva de la región, en el marco de los desafíos globales de adaptación al cambio climático), cultural (identidad regional, desarrollo endógeno, sociedad civil, participación ciudadana, territorios y comunidades), institucional (gobernabilidad, instituciones, funciones, atribuciones, competencias y recursos), de gobernanza (sociedad civil organizada y participación de las organizaciones sociales y funcionales en la toma de decisiones) y territorial (con un proceso que debe ir de lo local a lo global, con una adecuada coordinación pública regional con el sector privado y un énfasis en la

⁴ Ver Alejandro Foxley, “La trampa del ingreso medio (el desafío de esta década para América Latina)”, Cieplan, Santiago, 2012, y “La segunda transición (conversaciones con Alejandro Foxley)”, Uqbar editores, Santiago, 2017.

inversión regional para integrar al desarrollo a los distintos territorios de la región, propiciando el policentrismo, la equidad territorial, la justicia territorial y la igualdad de oportunidades, entre algunos de los principales aspectos a considerar).

Estas dimensiones del desarrollo sostenible suponen una nueva concepción de la planificación territorial integrada, asumida por la reforma a través de instrumentos como el plan regional de ordenamiento territorial (PROT), la identificación de áreas metropolitanas, el plan de localización de residuos y sistemas de tratamiento, los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, la zonificación del borde costero, la identificación de zonas de rezago y plan de superación de la pobreza, el plan regional de turismo y la actualización de los instrumentos de planificación urbana.

El PROT plantea un nuevo estilo de planificación. Este posibilita la especialización de objetivos de la estrategia regional de desarrollo y orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sostenible. Todo esto a través de lineamientos estratégicos y de una macro zonificación de dicho territorio. El PROT deberá establecer condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos, localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con identificar las áreas para su localización preferente.

Estado unitario descentralizado

¿De qué se trata, entonces, esta reforma sobre descentralización?

De algo muy acotado y perfectamente manejable si se enfrenta con un sentido de responsabilidad política. Se trata de acometer una **transición desde un Estado unitario centralizado a un Estado unitario descentralizado**. Nadie está planteando pasar a un Estado federal o a un régimen autonómico. Lo nuestro es muchísimo más modesto, aunque con un gran potencial de desarrollo futuro.

De hecho, tal como quedó aprobada la nueva normativa, hay muchísima más continuidad que cambio. En la práctica, en los hechos y en el derecho, las estructuras

y el ejercicio del poder seguirán fuertemente centralizados en los delegados presidenciales regionales, con seremis y ministerios que darán cuenta de una gran continuidad en términos de la actual estructura político-administrativa del país. El traspaso de funciones, atribuciones y competencias a los nuevos gobiernos regionales será la excepción y no la regla (al menos por un buen tiempo). Sólo a modo de ejemplo, cabe tener presente que, en el caso de la región de Valparaíso, mientras a nivel sectorial y ministerial el gasto público asciende a una suma de unos \$ 700.000 millones, el FNDR, que es uno de los instrumentos propios del gobierno regional, asciende a un poco más de \$ 70.000 millones. De eso estamos hablando, de una relación de diez a uno, aproximadamente⁵.

Hay que agregar que la centralización y la descentralización no son buenas o malas en sí mismas. No se trata de estar en favor o en contra de una o de otra. Es fácil entender, por ejemplo, que las tareas de la defensa nacional deben acometerse desde una estructura centralizada. Es igualmente fácil comprender que el tema de los residuos y sus sistemas de tratamiento deben ser atendidos desde un nivel descentralizado (gobierno municipal y regional). No podemos perder de vista que la asignación de competencias en el nivel centralizado o descentralizado debe estar enmarcada dentro de la estructura de un Estado unitario. Eso es en sí mismo un criterio orientador. Se trata, pues, de distribuir competencias en el nivel centralizado o descentralizado desde una perspectiva funcional, al interior de un Estado unitario.

Las dimensiones de la descentralización

Siguiendo a Rodrigo Mardones, por descentralización debemos entender “aquellas reformas institucionales dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos sub-nacionales autónomos, tendientes a asegurar la representación democrática de comunidades territorialmente localizadas y una más eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios públicos”.⁶

⁵ En el gasto sectorial y ministerial habría que mencionar instrumentos como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), que otorgan algún poder de decisión a los gobiernos regionales.

⁶ Ver Rodrigo Mardones, “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”, Revista Eure, Santiago, 2008.

A raíz de esta y de otras definiciones, es importante recordar que la descentralización tiene una triple dimensión: política, administrativa y fiscal. Estas aristas se pueden identificar nítidamente en la experiencia chilena.

La **descentralización política** se puso en marcha con la elección, a comienzos de la década de 1990, de los alcaldes y concejales. Luego vino la elección, en 2013, de los consejeros regionales. Corresponde ahora elegir, en octubre de 2020, y en conformidad a lo dispuesto en la ley 21.073, a los nuevos gobernadores regionales. Será la primera vez en la historia de Chile que la ciudadanía elige directamente a su máxima autoridad regional. Este es el verdadero punto de partida de la reforma, aunque esta ya se encuentre en su fase de implementación. Cabe consignar que los nuevos gobernadores regionales asumen sus funciones en enero de 2021.

La **descentralización administrativa** se refiere principalmente a la transferencia de competencias contemplada en la ley 21.074. Es un proceso que ya partió con la transferencia de 15 competencias en algunos ministerios y servicios desde el nivel central a los gobiernos regionales. Esta transferencia sólo puede operar de oficio hasta el 10 de marzo de 2022, luego operará de oficio o a solicitud de los gobiernos regionales (volveremos más adelante sobre este punto).

La **descentralización fiscal** está pendiente, debiendo ingresar el proyecto de ley respectivo en el próximo tiempo. Se trata de un aspecto medular de la reforma, en cuanto está en juego la transferencia de recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales, con el desafío de avanzar hacia una descentralización fiscalmente responsable. Las nefastas consecuencias de una descentralización fiscal irresponsable –como la llevada a cabo en Colombia a partir de la nueva Constitución de 1991– evidencian la necesidad de ser particularmente rigurosos en este ámbito. Es aquí donde residen las mayores dudas y aprehensiones de expertos (especialmente economistas) de distintas posiciones políticas e ideológicas.

Sobre la base de esta triple dimensión, el proceso de descentralización debe entenderse como una invitación a crear y fortalecer instituciones. Hablamos de reglas del juego y estructuras de incentivos. El desarrollo regional es un tema institucional (no sólo de recursos). Chile tiene una buena institucionalidad macroeconó-

mica, pero una mala institucionalidad territorial. Lo anterior llama a concebir la reforma sobre descentralización como una oportunidad y un desafío.

Junto con el tema de las instituciones, está la cuestión de los liderazgos. El proceso de descentralización tendrá que ser capaz de promover un nuevo liderazgo político regional, principalmente en torno a la figura de los gobernadores regionales. Estos deberán ser capaces de tirar el carro de la descentralización y de las nuevas competencias que se vayan traspasando desde el nivel central al nivel regional. Es un proceso muy limitado y acotado, pero lleno de posibilidades. Se trata de un impulso inicial (*kick off*), para dar lugar a un verdadero proceso de descentralización que redunde en un mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Sólo en esa medida el proceso de descentralización habrá sido exitoso.

De lo que se trata, entonces, es de avanzar en la transferencia de competencias con un sentido de responsabilidad fiscal (futura ley de rentas regionales) y transparencia, propendiendo a un desarrollo equilibrado de las regiones y los territorios.

Algunos principios y criterios generales

En la implementación de una reforma sobre descentralización es necesario, conveniente y deseable identificar ciertos principios y criterios generales que orienten el proceso. Ante las dificultades que surjan en el camino –vacíos legislativos, conflictos de competencias y tiempos de las reformas– esos principios y criterios pueden ayudar a conducir el proceso por un camino que garantice un aspecto central de cualquier reforma: su coherencia.

A continuación, queremos simplemente enunciar lo que, a nuestro juicio, son algunos de esos principios o criterios generales: (i) descentralización y desconcentración, (ii) identidad regional, (iii) gobernanza, (iv) gradualidad y (v) subsidiariedad.

Descentralización y desconcentración. La descentralización (política, administrativa y fiscal) es importante, pero también lo es la desconcentración (de las actividades económicas y productivas). La centralización político-administrativa puede ser tan perniciosa para el desarrollo como la concentración de los recursos eco-

nómicos y productivos, con su secuela de desigualdad social y territorial⁷. Si sólo acometemos la reforma político-administrativa sin referirnos a la necesaria desconcentración, seguiremos actuando con mentalidad borbónica, con énfasis en la macrocefalia política y administrativa del Estado chileno y su fuerte carga burocrática. La invitación es a centrarnos en el conjunto de los desafíos del desarrollo en un sentido integral.

En concreto, la descentralización político-administrativa (vía Estado) será un éxito sólo si va de la mano de la desconcentración de las actividades económicas y productivas (vía mercado). La desigualdad social y territorial del país tiene mucho que ver con lo anterior. En un sentido más amplio, afirmamos que las fuerzas económicas y los mercados no actúan en un vacío político e institucional. Es allí donde se encuentran la descentralización y la desconcentración. El mercado, dejado a sus propias fuerzas, es un generador de desigualdades. Se requiere de un sistema de provisión de ciertos bienes públicos fundamentales. Es en ese nivel que el Estado y las instituciones juegan un rol fundamental e insustituible. El rol del Estado y de los mercados deben ser vistos como un complemento, en un esquema de colaboración público-privado. La desigualdad no se resuelve sólo descentralizando, sino desconcentrando.

Identidad regional. La verdadera descentralización será cultural o no será. Estamos transitando desde una cultura jerárquica, vertical y centralista, hacia un nuevo estadio de desarrollo que procura hacer conversar a la globalización con la diversidad, la identidad y la inclusión en el nivel local. Lo anterior impone la necesidad de atender a los factores que constituyen la identidad regional, más allá de los límites político-administrativos de cada región. Hay todo un espacio en el ámbito de lo cultural y de lo simbólico⁸, en el proceso de definición de la identidad

⁷ Cabe hacer notar el grave rezago que sufre la región de Valparaíso en lo que se refiere a la cartera de proyectos de inversión regional, cuando se le compara con el resto del país. Es así como, mientras a nivel nacional dicha cartera está conformada por 254 proyectos de inversión por un total de US\$ 119.700 (con una inversión estimada para el periodo 2019-2023 de US\$ 71.757, o el equivalente al 59,9% del total), la región de Valparaíso da cuenta de sólo 18 proyectos por un total de US\$ 8.131 millones (con una inversión estimada para el periodo 2019-2023 de US\$ 3.195, o el equivalente al 39,3% del total). Ver Observatorio de Desarrollo Territorial, “Informe del Quehacer Territorial”, mayo de 2019 (preparado para el Taller sobre Descentralización de la PUCV).

⁸ Así, por ejemplo, en la ciudad de Puerto Montt, en una consulta de agosto de 2019, el 64,6% de un electora-

de los territorios y las regiones, en un sentido de continuidad y cambio. La verdadera descentralización tiene que concebirse desde los barrios, los vecindarios, manzana a manzana, desde las comunas, la ciudadanía y la sociedad civil, en una lógica *bottom up*.

Gobernanza. Los gobiernos regionales enfrentan otro desafío por delante: más que en su capacidad de presión sobre el nivel central (hacia afuera), la nueva institucionalidad deberá dirigir la acción de los gobiernos regionales en una coordinación hacia adentro, principalmente en una interacción virtuosa con los gobiernos municipales y con las fuerzas vivas dentro de los territorios y las comunas. Esta es una dimensión ausente en la nueva institucionalidad sobre gobierno y administración regional. En esta doble coordinación (hacia afuera y hacia adentro), el Estado deberá ir definiendo la gobernanza propia de un Estado unitario descentralizado. En ese proceso, la formación de capital humano, la capacitación de equipos técnicos y profesionales, buscando idoneidad y excelencia del personal (actualmente hay 2.800 funcionarios en los gobiernos regionales a nivel nacional) y la realización de concursos públicos abiertos y transparentes, constituyen desafíos de la mayor importancia.

Gradualidad. Una de las claves de cualquier reforma consiste en asentarla sobre el principio de gradualidad, con un claro sentido estratégico de mediano y largo plazo. Ya en su Mensaje a la nación de 21 de mayo de 1992, cuando recién se daban los primeros pasos de la descentralización (principalmente en términos de los gobiernos municipales y muy tímidamente en torno a los gobiernos regionales), el presidente Patricio Aylwin decía lo siguiente: “el proceso de regionalización no puede afectar la naturaleza unitaria del Estado de Chile y deberá desarrollarse de acuerdo a una necesaria gradualidad en la transferencia de competencias”. Casi tres décadas después, cuando el país se encamina hacia un proceso de descentralización, el principio de gradualidad mantiene su plena vigencia. Es más, la viabilidad misma de ese proceso dependerá de este principio rector.

do compuesto por 48.745 personas (una afluencia mayor a la que se esperaba) votó en favor de mantener la escultura “Sentados frente al mar”. Seguramente pesó más el factor de identidad cultural local que el factor estético, que había sido objeto de una gran controversia. En la era de la globalización, hay hambre de identidad (ver Francis Fukuyama, “Identity (the demand for dignity and the politics of resentment)”, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2018).

Lo anterior supone definir horizontes temporales, *benchmarks*, métricas de medición, haciendo seguimiento, monitoreo y evaluación permanente sobre el conjunto del proceso y cada uno de sus componentes. Por lo anterior, proponemos la creación de un *Observatorio Regional Territorial* (PROT) que se haga cargo del seguimiento del proceso de descentralización. El observatorio tendría un énfasis en el desarrollo de las ciudades y de los barrios (incluida una base geo-referenciada), apuntando siempre al bienestar territorial⁹. Hay que avanzar hacia un esquema de simetría diversa o geometría variable, con flexibilidad y capacidad de adaptación, en el que los gobiernos regionales sean entendidos como entidades de desarrollo más que como unidades administrativas. Creemos que así se transitaría desde la homogeneidad a la heterogeneidad, diversidad e inclusión¹⁰.

Subsidiariedad. En el proceso de descentralización debe privilegiarse el ámbito de acción y de competencias de una unidad menor en relación con una unidad mayor, dentro de la estructura de un Estado unitario descentralizado. A decir verdad, este es un desafío mayor, especialmente si consideramos que la estructura de gobierno regional establecida en la nueva normativa, en proceso de implementación, prácticamente no conversa con los gobiernos municipales. Para qué decir con el nivel local, desde los barrios y las comunidades, hacia el nivel regional y nacional. Si pasar de la estructura de un Estado unitario centralizado a uno descentralizado es en sí mismo un desafío, hacerlo desde la lógica de un principio de subsidiariedad implica una exigencia aún mayor.

En definitiva, el principio de subsidiariedad que proponemos está mirado desde una óptica vertical y debe ser aplicado en todos los niveles. De este modo, el gobierno central deberá propender a transferir mayores competencias a los gobiernos subnacionales en la medida en que estos demuestren contar con las capacidades para gestionar sus propios asuntos territoriales. En este sentido, el principio de gradualidad debe saber conversar con el principio de subsidiariedad.

⁹ Algunos han propuesto la creación de una Secretaría Técnica ad hoc para brindar apoyo técnico a este proceso de descentralización (ver Ignacio Irarrázaval y Jorge Rodríguez, “Descentralización: ¿hacia dónde vamos?”, Temas de la Agenda Pública, Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile, año 13, No. 108, noviembre de 2018).

¹⁰ Exposición de Ricardo Cifuentes, ex Subdere, en el Taller sobre Descentralización de la PUVC, sesión de 8 de mayo de 2019.

Por otra parte, el nivel central deberá prestar apoyo –técnico, financiero y de todo tipo– a aquellas regiones que presenten dificultades en adaptarse al nuevo escenario político-administrativo. De esta forma, se compensaría el desequilibrio de progreso que pueden acarrear los cambios. A su vez, los gobiernos regionales deberán asistir a las comunas con menor índice de desarrollo. Una manifestación de este principio se aprecia en la declaración de zonas rezagadas en materia social.

Especial relevancia tendrá este principio a medida que avance la descentralización fiscal, pues la literatura comparada sugiere que la presencia de un gobierno central robusto con poder fiscal redistributivo es clave para contener los potenciales efectos negativos de la descentralización.¹¹

La mirada regional de la descentralización: el análisis desde la región de Valparaíso

Hemos insinuado que una de las dimensiones de la descentralización, en la perspectiva de un tránsito desde la homogeneidad a la heterogeneidad, la diversidad y la inclusión, es la necesidad de atender a las especificidades de cada una de las regiones, evitando la tentación del *one-size-fits-all*. En concreto, al establecer un sólo traje, de la misma medida, para todas las regiones, se está corriendo el riesgo de generar una verdadera camisa de fuerza. Para evitar esa situación, será importante generar estructuras flexibles y dinámicas, atendiendo y respondiendo a las características de cada territorio. Más que aspirar a un óptimo, debe considerarse la opción más realista de sub-óptimos.

Lo anterior implica que cada región debe definir, en primer lugar, su vocación productiva, apuntando a levantar la base económica de la misma. Es hacia ese esfuerzo que debe volcarse la acción de los nuevos gobiernos regionales.

Así, por ejemplo, ***la región de Valparaíso es vista, cada vez más, como un lugar para vivir (buscando calidad de vida), más que para trabajar***. Desde la desindustrialización de los años 70' y hasta el día de hoy, esta pareciera ser una de las

¹¹ Ver Rodríguez-Pose, Andrés y Ezcurra, Roberto, “[Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis](#)”, Journal of Economic Geography, 2010.

tendencias en la región de Valparaíso y lo será aún más en la medida que exista una mayor integración con la región metropolitana¹². La población de la región metropolitana, enfrentada al estrés y a la contaminación de la vida en la capital, busca una mejor calidad de vida. La región de Valparaíso ofrece mucho de aquello.

El rezago de la actividad económica regional (cuando se le compara con el mayor dinamismo de otras regiones), la conmutación interregional (la gente sale para trabajar y llega –o vuelve– buscando calidad de vida¹³), la conmutación en el nivel de la educación superior (capital humano), los procesos migratorios y hasta los procesos de compras públicas (se hacen cada vez más en la RM y cada vez menos en la región de Valparaíso) son sólo algunos de los ejemplos que podríamos citar a la hora de hablar del continuo proceso de desindustrialización de la región de Valparaíso. En la actualidad, parece ser la economía de servicios y de búsqueda de calidad de vida la que se ha convertido en uno de los principales factores que inciden en la vocación productiva de la región de Valparaíso.

Lo anterior tiene consecuencias en el contexto de la reforma sobre descentralización (y su complemento en términos de desconcentración). Así, por ejemplo, si la gente llega a la región de Valparaíso buscando calidad de vida, urge hacerse cargo de los desafíos referidos al **desarrollo ambiental**. Al respecto, resulta impensable que pueda repetirse un caso como el del PREMVAL, que se aprobó en 2014 después de 20 años de discusión, sin tomar en consideración los estudios sobre medio ambiente. En la misma línea, ya sabemos lo que significa en términos medioambientales y sociales (incluso en términos de imagen y hasta de identidad regional) el complejo industrial Ventanas-Puchuncaví .

Podríamos multiplicar los ejemplos. El punto que queremos hacer es que, si nos vamos a tomar en serio el tema de la vocación productiva de la región de Valparaíso

¹² La discusión sobre conectividad e infraestructura, incluida la posibilidad de un nuevo ferrocarril que una a ambas regiones, tenderá a reforzar esa tendencia.

¹³ Este ha sido el caso también de La Serena y Coquimbo en el norte de Chile. Después de muchos ejercicios desde diversas instancias administrativas y/o académicas para discutir sobre la vocación productiva de dicha región, lo cierto es que miles de trabajadores que laboran en la minería, en el norte de Chile (principalmente en la región de Antofagasta), han ido trasladándose y radicándose en la región de Coquimbo, buscando calidad de vida. La conmutación interregional (y a veces intrarregional) es un índice elocuente y un buen predictor de la vocación productiva de una región.

so, teniendo como foco el tema de la calidad de vida, entonces tenemos que volcar la acción del gobierno regional a una serie de aspectos relacionados con el desarrollo sostenible y sustentable. Ello incluye el cambio climático, la biodiversidad, la conservación del patrimonio cultural y material, el agua, las cuencas hidrográficas, los glaciares, los humedales, los océanos, los ecosistemas y corredores ambientales, entre muchos otros aspectos.

Piénsese en las increíbles posibilidades que la temática ambiental (siempre relacionada con el tema de calidad de vida) abre en términos de la oferta universitaria, profesional y técnica regional. Para qué hablar del rol de las instituciones de educación superior en el desafío planteado por la nueva institucionalidad en términos de innovación, ciencia y tecnología, en las posibilidades de desarrollo del turismo y en la necesidad que conlleva lo anterior en términos de una adecuada infraestructura. El turismo y la industria de los servicios, en general, están llamadas a convertirse en la viga maestra del futuro de la región, atendiendo a la creciente demanda por calidad de vida. Esta se encuentra profundamente ligada a los desafíos ambientales y sociales de los territorios¹⁴.

Otra temática que deberá enfrentar la región de Valparaíso se relaciona con uno de los mayores escollos en términos del desarrollo subnacional: la **conectividad, infraestructura, movilidad y transporte sustentable**. La última década parece haber sido una década perdida en términos de infraestructura, especialmente cuando se le compara con el periodo inmediatamente anterior, en que los niveles de inversión pública y privada, vía concesiones, unidos a una adecuada planificación –como la que tuvo lugar a fines de la década de 1990– dieron lugar a un mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la infraestructura regional.

Esta dimensión es de vital importancia a la hora de enfrentar un crecimiento urbano desigual, acompañado de un preocupante y creciente proceso de segregación y segmentación social y territorial. Detrás de esa realidad está el hecho de que ese crecimiento (desigual e inorgánico) ha sido dejado, básicamente, a las lógicas del

¹⁴ Lo anterior no obsta a la necesidad de impulsar (y profundizar), en forma sustentable y sostenible, el desarrollo de las actividades productivas tradicionales como la agricultura, la pesca, la minería, el comercio y la actividad portuaria. Es el foco (calidad de vida), en torno a la vocación productiva de la región, lo que debe ser tenido en cuenta, en un sentido estratégico, de mediano y largo plazo.

mercado. En particular, ha existido un total abandono de los instrumentos de planificación urbana y territorial, relegando al Estado y a las políticas públicas a una condición de creciente marginalidad.

Así, por ejemplo, desde la década de los 70', el foco ha estado en el desarrollo inmobiliario más que en la urbanización. No hay desarrollo urbano, no hay política pública, no hay Estado, no hay autoridad metropolitana. Esa es la triste realidad de la región de Valparaíso y de muchas otras. Lo que ha prevalecido es una lógica de mercado, con un fuerte impacto en términos de segregación, segmentación y precarización de la vida. Los déficits en materia de infraestructura se expresan con singular fuerza en la construcción de viviendas, caracterizada por una densificación de barrios tradicionales (ABC-1) y una paulatina expulsión de los sectores medios a los cerros. Además, se han trasladado las viviendas sociales a las comunas periféricas y ha existido un sostenido aumento de los campamentos, con pobladores que habitan en condiciones de gran precariedad.

Entonces, ¿cómo conversan las nuevas y viejas autoridades regionales –en el marco de la nueva normativa sobre descentralización– sobre estos temas?

Frente a la realidad de desarrollo desigual que caracteriza a las regiones y a los territorios, la infraestructura y el equipamiento, sobre la base de una asociación pública-privada (que comprende, de manera importante, el sistema de concesiones, enmarcado en una planificación estratégica, nacional y regional), pueden ayudarnos a nivelar la cancha. La verdadera desnutrición vial de la región de Valparaíso y de su infraestructura, incluidos los enormes déficits en términos sanitarios e hídricos, deben ser abordados por los distintos instrumentos de la nueva (y vieja) institucionalidad sobre descentralización.

Planificación urbana, áreas metropolitanas y zona rezagadas son conceptos e instrumentos que hay que incorporar de manera prioritaria en la perspectiva de un desarrollo sostenible, sustentable, e integrado. Estamos pensando en una planificación estratégica más que en una planificación de gobierno o del Estado. Se trata de una dinámica en que conversan el mundo académico y el sector privado, pasando de la planificación sectorial a la planificación integral, con una gobernan-

za que apunte a territorios integrados, en el marco de un desarrollo sustentable y sostenible.

Un componente fundamental de esta nueva gobernanza es lo que pueda llegar a producirse en relación a la realidad del **Gran Valparaíso**, con una población de un millón de habitantes (sobre un total de 1,7 millones que constituye la población de la región). El Gran Valparaíso se ha convertido en una suerte de condensación de los déficits anteriores, con un crecimiento desigual e inorgánico. Es aquí donde cobra importancia la posibilidad de instalar y echar a andar un área metropolitana, la cual debería ser un desafío prioritario del nuevo gobierno regional. Entendiéndolas como una entidad de desarrollo más que una entidad administrativa, el área metropolitana está llamada a ser un instrumento prioritario de la nueva institucionalidad.¹⁵

Junto con los desafíos de coordinación con la región metropolitana y de la creación e implementación de la nueva área metropolitana en lo que se refiere al Gran Valparaíso (Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana), es importante que el nuevo gobierno regional brinde una mayor atención a la realidad del Aconcagua, la cual no ha sido considerada adecuadamente en sus prioridades políticas y financieras.

El proceso de implementación de la reforma sobre descentralización corre el peligro de terminar volcándose a los desafíos puertas adentro (gobierno regional) con una mirada introspectiva (político-administrativa). El reto, entonces, es apuntar a los desafíos puertas afuera (desarrollo regional), con una mirada más bien prospectiva, con énfasis en la desconcentración de las actividades económicas y productivas, apuntando al desarrollo económico, social y cultural del conjunto de la región.

De alguna manera, cuando hablamos de la región de Valparaíso, generalmente

¹⁵ De acuerdo al artículo 104 bis de la ley sobre gobierno y administración regional se entenderá por área metropolitana “la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes”.

hablamos de Valparaíso más que del resto del territorio. Lo anterior desconoce las diversas realidades, dinamismos y asimetrías que coexisten en nuestra zona, la que se caracteriza por su gran diversidad. Así, por ejemplo, debe considerarse que el eje **río Aconcagua-Gran Valparaíso** reúne al 81,4% de la población, convirtiéndose en el principal eje estructurante. Las cuatro provincias agrícolas –i.e. Petorca, San Felipe, Los Andes y Quillota–, más las comunas de Limache y Olmué, han tenido una tremenda transformación productiva, especialmente en la agricultura. Ello choca, sin embargo, con el déficit de infraestructura que hemos señalado a nivel regional, especialmente en materia de recursos hídricos en el caso de las provincias agrícolas. Por lo mismo, en el futuro debe explorarse la creación de una segunda área metropolitana en la actual provincia de Quillota, que aparece como la sexta conurbación más grande del país. En esta zona se supera el mínimo de 250.000 habitantes que considera la ley para la creación de una nueva área metropolitana¹⁶. El énfasis debe darse en la conectividad, movilidad y transporte sustentable, que permita una integración desde Petorca hasta San Antonio. Hablamos de conectar el interior agrícola (y minero) con el borde costero (y sistema portuario). En esta línea, se debe incluir la integración con Argentina, la cual ha sido ignorada por los distintos gobiernos. Esto último debe darse desde la perspectiva más amplia de una integración del Atlántico y el Pacífico, incluyendo corredores, pasos fronterizos y toda la gama de variables asociadas a la convergencia en términos productivos y de infraestructura.

Una mención especial merece la realidad del **complejo Ventanas-Puchuncaví**. Esta “zona de sacrificio” es reconocida a nivel nacional¹⁷ por la realidad de la contaminación ambiental, lo que contamina también la imagen de la región y su aspiración por mejorar la calidad de vida. Ese complejo industrial, junto a sus externalidades negativas, ha sido visto como foco de conflicto más que como potencial de desarrollo, lo que ha afectado incluso el desarrollo del turismo en el litoral norte de la región.

Otro ejemplo digno de destacar es el de **San Antonio**, donde están teniendo lugar

¹⁶ De acuerdo a la nueva normativa, en cada región, reuniendo los requisitos legales, puede haber una o más áreas metropolitanas.

¹⁷ En su intervención en la reciente asamblea de la ONU (Septiembre de 2019) el presidente Piñera se refirió específicamente a estas dos comunas de la región de Valparaíso.

cambios muy significativos, generalmente ignorados a nivel regional. Hasta hace algunos años, San Antonio transmitía una imagen de conflicto, principalmente en torno al tema portuario. En el último tiempo, sin embargo, los actores –i.e. municipio, sector público y privado– se han puesto transversalmente de acuerdo. Lo hicieron en torno a un plan maestro que no proviene del Estado, sino del mundo académico. La realidad portuaria y las perspectivas del puerto de gran escala transmiten una imagen de desarrollo productivo, al mismo tiempo que Valparaíso se ha convertido en el foco del conflicto. Hablamos del mismo tema portuario, pero también de la inseguridad ciudadana y de su tremendo rezago productivo, todo lo cual se refleja en los muy elevados niveles de desempleo. Junto con el desarrollo portuario, toman cuerpo la actividad agrícola (viñedos y otros) y culturales (museos, el litoral de las artes y los poetas, el parque Tricao), los que han ido paulatinamente transformando a la provincia de San Antonio en un polo de desarrollo regional. Esto incluso abarca el turismo, atrayendo a los nuevos barcos que son redireccionados desde el puerto de Valparaíso.

A propósito de la **realidad portuaria**, ningún gobierno regional puede olvidar que nuestro territorio cuenta con tres puertos: dos públicos (Valparaíso y San Antonio) y uno privado (el de Quintero, que ha ido tomando un gran dinamismo, a pesar de permanecer como una realidad bastante invisibilizada, salvo cuando hay emergencias ambientales). Más allá de constituir tres empresas, debe propenderse a una mayor integración del sistema portuario de la región de Valparaíso, como un componente fundamental de la estrategia de desarrollo regional. Por lo mismo, uno de los desafíos de los nuevos gobiernos regionales es que, desde hace algunas décadas, los puertos de la región ya no se vinculan con las ciudades, sino con la logística portuaria. Lo anterior hace que, más que hablar de “ciudades-puerto”, estemos frente a verdaderos enclaves portuarios, de espaldas a la realidad de ambas ciudades. Esto se aplica principalmente a Valparaíso y San Antonio, aunque también es cierto en la conurbación Quintero-Puchuncaví. En el marco de un desarrollo integral que ponga fin a la imagen de conflicto y a las carencias de infraestructura, la región debe asumir, sin complejos, su real vocación portuaria. Todo ello exige también una integración con otras actividades económicas, como el turismo.

En el caso del borde costero de Valparaíso, hablamos de una historia de conflicto,

desencuentro y abandono. Más allá de los argumentos en favor o en contra de las distintas alternativas que se han planteado, la lógica es verdaderamente patética. Lo más parecido al “Perro del hortelano”, que no hace ni deja hacer.

Hasta acá, hemos hablado sobre la integración con la Región Metropolitana y, en un sentido más amplio, de la integración con Argentina. También nos hemos referido a la especificidad y los desafíos en torno a la realidad del Gran Valparaíso, de San Antonio y del interior de la región (especialmente del eje del Río Aconcagua), incluyendo a la provincia de Petorca, enfrentada a una crítica situación en términos de recursos hídricos. Pues bien, a todo lo anterior habría que sumarle la perspectiva de la integración en torno a las llamadas **macro regiones productivas** de la zona centro del país. Sólo queremos consignar que los límites político-administrativos tienden a no coincidir con el potencial y la vocación productiva de las regiones. Este es también el caso de la región de Valparaíso, que tiene que explorar posibilidades de coordinación a integración que van incluso más allá de la Región Metropolitana. En este sentido, debiésemos incluir desde la región de Coquimbo, por el norte –servicios, atención hospitalaria especializada, turismo–, hasta la del Libertador Bernardo O’Higgins, por el sur –ruta de la fruta y su conexión con el puerto de San Antonio–.

Si queremos desconcentrar los recursos económicos y productivos y no sólo avanzar en términos de la descentralización político-administrativa, no se puede perder de vista esa dimensión más amplia. A decir verdad, se trata de retomar una línea de acción que ya estuvo planteada en los estudios de la CORFO, en la década de 1940. La perspectiva de la geografía económica de Chile no puede escapar al doble proceso de descentralización y desconcentración. Esa dimensión se abandonó casi completamente desde las décadas de 1970 y 1980, principalmente por razones políticas e ideológicas, a favor de los mercados y en detrimento de los instrumentos modernos de planificación. Aunque desde la recuperación de la democracia se han introducido algunos elementos innovadores en el ámbito del desarrollo regional, estamos aún lejos de alcanzar un nivel óptimo (o, al menos, sub-óptimo).

Por otro lado, no se puede desconocer el rol que jugará el gobierno regional en lo que respecta a la declaración de **zonas rezagadas en materia social**. La nueva

legislación permite que las autoridades regionales propongan al gobierno central aquellos territorios que ameritan ser declarados como zonas rezagadas. Hablamos de lugares con brechas de mayor magnitud en su desarrollo social en relación al promedio regional. De este modo, aquellas comunas que cumplan con los requisitos que fija la ley 21.074 y el reglamento sobre zonas rezagadas –condición de aislamiento y brechas sociales– podrán tener un plan específico de desarrollo por un plazo máximo de 8 años, el cual tendrá por objeto disminuir las brechas territoriales para que sus indicadores se acerquen al promedio regional, favoreciendo así el desarrollo equitativo y armónico de las comunas. Como ya se mencionó en este documento, esta institución es una demostración del principio de subsidiariedad aplicado a nivel regional.¹⁸

Finalmente, especial atención deberá darse al desarrollo de territorios inteligentes, al uso de las nuevas tecnologías y a la nueva institucionalidad sobre emprendimiento, innovación, ciencia y tecnología que la propia legislación contempla. La reforma sobre descentralización en que estamos empeñados debe considerar el conjunto de las dimensiones del desarrollo regional (económicas, sociales y culturales) y no sólo los desafíos desde el punto de vista político-administrativo. Tanto el Estado, como los mercados y la propia comunidad, tienen que jugar un papel dinamizador en términos de descentralización y desconcentración, para que esta llegue a su destino final: un sensible mejoramiento en la calidad de vida de las personas, en su vida real y en su experiencia cotidiana.

Calidad (y profesionalización) de la política (y de la administración)

Ahora bien, suponiendo que los aspectos que hemos reseñado constituyen algunos de los principales desafíos y oportunidades de la región de Valparaíso, cabe hacerse la pregunta, ¿qué posibilidades reales existen de abordar algunas de estas problemáticas – que preferimos llamar desafíos y oportunidades– en el marco de la nueva normativa sobre descentralización?

Antes de revisar someramente el potencial asociado a algunos de los instrumentos

¹⁸ El reglamento No. 975 de 2019 que fija la política nacional sobre zonas rezagadas en materia social consagra expresamente el principio de subsidiariedad en su artículo 2, letra e).

vinculados a la nueva (y vieja) institucionalidad sobre descentralización, conviene tener en mente tres tipos de consideraciones.

La primera de ellas es que, en los últimos años y décadas, la región de Valparaíso ha mostrado un claro y sostenido rezago en materia de actividad económica regional y de pérdida de competitividad y productividad. Ello se hace aún más evidente cuando se le compara, por ejemplo, con el mayor dinamismo que ha adquirido la región del Biobío. A comienzos de la década de 2000, esta zona se encontraba en un relativo pie de igualdad con la región de Valparaíso. Desde esa fecha, sin embargo, y especialmente en la última década, se ha disparado y aumentado la distancia entre ambas regiones casi en todos los índices y niveles. Aventuramos la hipótesis de que un fuerte liderazgo político y empresarial, sobre la base de una estrecha colaboración público-privada, más una fuerte integración con sus universidades, explican, al menos en parte, esa brecha o distancia en favor de la región del sur.

Una segunda consideración es que cualquier reforma sobre descentralización deberá tomar en cuenta, muy principalmente, los desafíos en términos de la calidad (y profesionalización) de la política (y de la administración). Esto pasa ciertamente por el tema de los liderazgos, pero también por las instituciones. Uno de los aspectos que queremos destacar es la necesidad de fortalecer el músculo técnico y las capacidades profesionales asociadas al proceso de descentralización. La buena y la mala política es un tema. Desgraciadamente, en las últimas décadas la región de Valparaíso se ha convertido en un caso nacional paradigmático de esta realidad. Hay otro aspecto, sin embargo, que es igualmente importante, como es el referido a la calidad de la política, en general, pero también a la profesionalización de la administración, en particular. La necesidad de contar con un capital humano de alto nivel técnico y profesional, con procesos transparentes de reclutamiento y programas permanentes de capacitación, merecen una mención y una atención especial.

Finalmente, una tercera consideración se relaciona con los gobiernos regionales actualmente existentes. Ya hemos dicho que la gran característica de la reforma sobre descentralización en marcha es que habrá más elementos de continuidad que de cambio, de centralización que de descentralización. Ello no debiera ser un problema en la medida que efectivamente seamos capaces de transitar hacia un

Estado unitario descentralizado que vaya dando cuenta, siempre sobre la base del principio de gradualidad, de más elementos de cambio que de continuidad, de descentralización que de centralización. Lo que queremos decir, a este respecto, es que el proceso de descentralización en marcha parte de los gobiernos regionales actualmente existentes. No estamos partiendo de cero. Hay una historia, una cultura, unas prácticas, unas instituciones y unos procedimientos, que nos llevan a sugerir y recordar que la reforma sobre descentralización, junto a las oportunidades y desafíos que implica, debe acometerse como un proceso acumulativo. Una buena política pública nunca parte de cero. Pues bien, esta tampoco. Haríamos bien en asumir que estamos pisando un terreno relativamente conocido, basado en un conjunto de experiencias que servirán también de base a la reforma sobre descentralización.

Sobre la base de estos tres tipos de consideraciones, queremos finalmente ponerle ruedas al chasis de la descentralización en marcha. En definitiva, pretendemos ilustrar cómo las nuevas instituciones contenidas en la normativa sobre descentralización, bien utilizadas bajo el concepto de calidad (y profesionalización) de la política (y de la administración), nos permitirían poner al gobierno regional al servicio del desarrollo regional, en el entendido que la descentralización sólo tiene sentido como un medio al servicio de este.

Oportunidades e instrumentos de gestión

En el afán de ser acumulativos, creemos necesario considerar las nuevas y viejas instituciones, sin perjuicio de las dificultades y tensiones que la interacción entre estas va a generar con toda seguridad. En función de eso, y para proyectar el proceso en marcha, queremos a continuación bosquejar algunas de las oportunidades e instrumentos de gestión que están presente en la normativa que nos rige. Bien utilizados, sobre la base de los criterios, principios y consideraciones anteriormente expuestos y aplicados en la realidad concreta de la región de Valparaíso, pueden conducir a viabilizar el concepto de descentralización al servicio del desarrollo, teniendo como eje el rol del gobierno regional.

Gobernador regional: Nuevo órgano ejecutivo del gobierno regional, elegido por

sufragio universal. El gobernador regional no debiera ser evaluado por los recursos que va a administrar (bastante exiguos, al menos en una primera fase), sino por el liderazgo que sea capaz de ejercer. El gobernador que se vea a sí mismo como una avanzada de la región para golpear las puertas del palacio de La Moneda y gestionar los intereses particulares de la región frente a la autoridad central, lo más probable es que quede relegado a la irrelevancia y el olvido.

Consejo regional: Fortalecimiento de sus facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Se trata de un órgano colegiado, elegido por sufragio universal, que toma las decisiones más importantes en términos del desarrollo regional. El principio de doble legitimidad (elección democrática del gobernador regional y de los consejeros regionales) colocará a ambas autoridades en un pie de relativa igualdad. La relación entre ellas no estará exenta de tensiones y conflictos. De allí la necesidad de una clara delimitación de las competencias, unida a un mecanismo eficiente de resolución de conflictos.

Un aspecto del liderazgo de los nuevos gobernadores regionales consistirá en darle la importancia que corresponde a los consejeros regionales (lo contrario de “llevarse la pelota para la casa”). Lo peor sería que ambas autoridades llegasen a considerar que “juntos son dinamita” en términos de golpear las puertas y gestionar (o cabildear) los intereses particulares de la región ante el poder central. El gobernador regional y los consejeros regionales tienen la gran oportunidad de actuar hacia adentro de la región, especialmente en lo que se refiere a los gobiernos municipales.

Delegado presidencial regional: Gobierno interior de la región, designado por el presidente de la república. Es el elemento de continuidad de la reforma, como rasgo característico de la subsistencia de un Estado unitario. Será la expresión del poder central, bajo una forma presidencial de gobierno. Ejercerá la gran mayoría de las competencias y administrará la gran mayoría de los recursos regionales. Coexistirá con la figura del gobernador regional.

Delegado presidencial provincial: Órgano territorialmente desconcentrado, dependiente del delegado presidencial regional. Es el equivalente al actual goberna-

dor provincial.

Nuevas divisiones de fomento e industria, infraestructura y transportes, y desarrollo social y humano, que se suman a las ya existentes de planificación y desarrollo regional, presupuesto e inversión regional y administración y finanzas. En la práctica, los jefes de división se irán convirtiendo en una suerte de gabinete de la nueva estructura organizacional de la región, los cuales deberán actuar en coordinación con los SEREMIS. Manteniendo y fortaleciendo las funciones actualmente existentes, las nuevas divisiones están llamadas a jugar un papel central en acercar la reforma a la vida cotidiana de la gente, dadas las temáticas incluidas en las nuevas divisiones.

Comité regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo, con participación del sector público y privado. No viene al caso reiterar lo que a estas alturas es casi un lugar común en cuanto a la muy baja inversión que realiza el país en ciencia y tecnología (0,4% del PIB, mientras que si consideramos la inversión del sector privado en investigación y desarrollo, llegamos al lugar 108 entre 138 países¹⁹). Se trata, en este caso, de un comité asesor del gobierno regional, como un aspecto central de la función de fomento productivo, que incluye el plan regional de ciencia, tecnología e innovación. Si uno tuviera que apostar al potencial de desarrollo de la región, en un esquema de mayor descentralización, esta debiera ser un área clave a mirar e implementar. Ello sólo tiene sentido sobre la base de una fuerte asociación público-privada, tomando muy en cuenta la realidad (y la calidad) de la oferta universitaria en la región de Valparaíso, con un foco en conocimiento y emprendimiento.

Administrador regional. Se trata de un colaborador directo del gobernador regional en materia de gestión administrativa y coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones ya mencionadas. Si el rol de gobernador regional lo

¹⁹ En términos generales, Chile ocupa el lugar 33 en el Índice de Competitividad Global (2016). Sin embargo, si sólo consideramos las variables ligadas a la innovación, específicamente en términos de calidad de la educación científica y matemática, gasto en innovación y desarrollo de la empresa, y capacidad de innovación, el lugar promedio (mediana) de Chile es 108 (sobre un total de 138 países), vale decir, 75 lugares por debajo del lugar 33 obtenido en el índice general (ver Patricio Meller y Pablo Parodi, “Chile: competitivo, pero no innovador”, en El Mercurio, 22 de octubre de 2016).

vemos más en términos de un liderazgo regional que pueda (y sepa) impulsar el carro de la descentralización, entonces cobra mayor importancia la profesionalización de la administración subnacional. Más que un cargo gerencial, se trata de una instancia que puede (y debe) ayudar en la coherencia, la eficiencia y la eficacia de la gestión del gobierno regional.

Unidad de control (auditoría operativa interna). Se trata de una unidad que dependerá del gobernador regional y colaborará directamente con el consejo regional en su función de fiscalización. Es nombrado por el gobierno regional con acuerdo de los cuatro séptimos de los consejeros regionales en ejercicio. Esta unidad debería constituirse en uno de los principales instrumentos en materia de probidad y transparencia, en función de encarar el creciente y preocupante tema de la corrupción. La experiencia comparada demuestra que una descentralización que no repara ni regula adecuadamente el uso de los recursos fiscales, los conflictos de interés y los factores que inciden de los temas de transparencia y probidad, corre un serio riesgo en términos de corrupción. Sólo a modo de ejemplo, en el caso peruano un número importantes de exgobernadores han debido comparecer ante la justicia bajo acusaciones de corrupción.

Departamento de áreas metropolitanas, dependiente de la división de planificación y desarrollo regional. Más allá de su baja jerarquía, la nueva institucionalidad contempla la posibilidad de agrupar comunas en torno a áreas metropolitanas que permitan hacer frente a desafíos muy concretos en los ámbitos de transportes, residuos, planes reguladores y plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público (entre otros). La ley permite la creación de una o más áreas metropolitanas en cada región, cumpliendo con los requisitos legales. Junto con la posibilidad de instalar un área metropolitana para el Gran Valparaíso, se debe estudiar, a futuro, la posibilidad de un área metropolitana en la provincia de Quillota, constituida en la sexta conurbación del país. La condensación de esta zona se verá reforzada por la aprobación, recientemente, de la extensión de Merval hasta dicha provincia.

Estas son las principales instituciones en la nueva estructura político-administrativa, en el marco de un Estado unitario en vías de descentralización. El desafío

principal consiste en una definición precisa de sus funciones, atribuciones y competencias, evitando duplicidades y solucionando conflictos entre estas y otras autoridades del Estado. En los primeros años, el principal desafío consistirá en una adecuada implementación de la reforma sobre descentralización, especialmente en materia de transferencia de competencias. Unido a lo anterior, habrá que instalar las nuevas instituciones y autoridades que contempla la normativa vigente.

En materia de las nuevas funciones, atribuciones y competencias, deberá prestarse una especial atención a las siguientes:

Plan regional de ordenamiento territorial (PROT). Debe recordarse que el proceso de transferencia de competencias se reduce a las áreas de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. El PROT, a su vez, tiene la posibilidad de impactar en la vida concreta y cotidiana de la gente, particularmente en temas de residuos y sus sistemas de tratamiento. Hay todo un conjunto de posibilidades en su interacción con la comisión interministerial de ciudad, vivienda y territorio y la zonificación del borde costero. Junto con lo anterior, el gobierno regional aprueba los planes reguladores metropolitano, intercomunal, comunal, seccional y de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público.

Fomento de las actividades productivas, con especial énfasis en el Plan Regional de Desarrollo Turístico y el Plan Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se trata de dos instrumentos claves y fundamentales desde el punto de vista del desarrollo de la vocación productiva de las regiones, especialmente en lo que se refiere a la industria de los servicios. Cabe destacar que es en torno a este tipo de actividades que regiones como la Emilia Romagna, en Italia (rankeada en los primeros lugares en el Índice Regional de Desarrollo de la Unión Europea) y Medellín, en Colombia (en torno a los distritos especiales y áreas metropolitanas), han logrado importantes avances, contando con reconocimiento internacional. En el caso de la región de Valparaíso, ya hemos dicho algo sobre el tema de calidad de vida y el turismo, además de nuestra referencia a la oferta universitaria de excelencia, que pueden jugar un rol fundamental en estas áreas.

Desarrollo social y cultural. Esta es un área que está menos definida que las dos

anteriores, pero cuya importancia no se puede minusvalorar. La desigualdad social y territorial, intra e interregional, permanece como una expresión o reflejo de las profundas desigualdades del país²⁰. La centralización político-administrativa y la concentración de las actividades económicas y productivas atentan contra un concepto de equidad regional y territorial. Por su parte, tal como hemos dicho, la descentralización será cultural o no será. Es un cambio de mentalidad lo que se requiere para asentar la descentralización en un país como Chile, el más centralizado de todos los países de las Américas y de la OCDE. El tema de la identidad cultural aparece como uno de los elementos a considerar en términos de los nuevos desafíos y oportunidades que brinda la reforma sobre descentralización. El tema de la cultura, de las artes y del patrimonio cultural, tienen una gran posibilidad de desarrollarse en el marco del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes, y el Patrimonio, procurando nuevas formas de interacción y de colaboración público-privada.

Los principales desafíos en estos tres niveles –i.e. ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural–, consisten principalmente en implementar los mecanismos de transferencias de competencias desde los ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales, contemplados en los artículos 21 y siguientes de la ley 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país. Se deberá tener especialmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 21 quinquies, letra b, en cuanto a “evitar la duplicidad e interferencia de funciones con otros órganos de la Administración del Estado”.

Fortalecimiento del músculo técnico. Una de las claves de la implementación del proceso de descentralización regional es la profundización de las capacidades técnicas existentes en el nuevo gobierno regional. Las múltiples tareas que deberá abordar esta nueva entidad, en materia de planificación económica, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, exigen el fortalecimiento del “músculo técnico” que tendrá que soportarlas. Este estamento se encuentra hoy debilitado porque muchas de las tareas se concentran en ministerios y SEREMIS. Además, debido a que el abuso de un cierto enfoque subsidiario ha transformado a muchas entidades en meras administradoras de contratos. Buena parte del éxito de la gestión de los nuevos gobiernos regionales reside en la capacidad de formular visiones de de-

²⁰ Ver PNUD, “Desiguales (orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile)”, Santiago, 2017.

sarrollo y de la capacidad para impulsar nuevas inversiones públicas que tengan el potencial de detonar procesos asociados a dicha visión de desarrollo. Para acelerar esta gestión es fundamental contar con un estamento profesional capaz de planificar, proyectar, diseñar y evaluar los proyectos de interés regional. En síntesis, gran parte de la capacidad de tener una planificación activa en los nuevos gobiernos descansa en la fortaleza profesional.

Junto con lo anterior, se debe impulsar el fortalecimiento de las capacidades técnicas en los municipios. Muchas de las iniciativas de inversión pública nacen desde estas entidades que son la primera instancia desde donde el Estado administra el territorio. Esto implica que deberá existir una estrecha relación técnica entre el gobierno regional y los municipios.

Disminución de las brechas y asimetrías técnicas. El punto anterior obliga a considerar las brechas y asimetrías que existirán entre el gobernador regional y el delegado presidencial. Esto ocurre porque las SEREMIS quedarán asociadas a la figura del delegado presidencial. De esta manera, no sólo el presupuesto sectorial se queda con el representante del gobierno central, sino también toda la organización y experiencia profesional que posee el Estado en regiones. Esto implica una enorme asimetría entre las capacidades de gestión del gobierno regional y los órganos que componen la delegación presidencial. Esta realidad obliga a preguntarse por el tipo de relaciones que establecerán, en determinados aspectos, los estamentos técnicos del gobierno regional con los del gobierno central. Un ejemplo claro de esta brecha lo encontramos en el plan de transporte que debe formular el departamento de áreas metropolitanas, el que tendrá que conversar con el plan establecido por el sistema de transporte urbano propuesto por el ministerio de transporte a través de SECTRA. Por esta razón, un proceso eficiente de descentralización implica necesariamente acortar las brechas entre la capacidad técnica instalada en el gobierno regional y la administración central.

Plan de Inversiones Estratégicas. Es fundamental que el nuevo gobierno regional tenga la capacidad de instalar un plan de inversiones detonantes para la región. Este plan deberá ser formulado en la lógica de la planificación estratégica y, por ello, deberá ser capaz de fijar una visión de desarrollo global para la región, en

conjunto con sus lineamientos, objetivos e iniciativas del desarrollo regional. Esto implica necesariamente formular un nuevo consenso de desarrollo regional. Es importante insistir en la lógica activadora del plan, lo cual lo diferencia del PROT, que tiene un carácter más bien pasivo. De esta manera, este nuevo plan estratégico, al basarse en inversiones e infraestructura, tiene una lógica de direccionalidad del desarrollo. La realización de este nuevo plan de inversiones estratégicas requiere reunir todos los proyectos de inversión que existen en el Estado entre los diversos ministerios, confiriéndoles una visión global de desarrollo. Esto obligará a priorizar inversiones, superando el tradicional sectorialismo que caracteriza al Estado de Chile.

Dentro de la nueva institucionalidad sobre gobierno y administración regional, se deberán considerar especialmente los siguientes instrumentos, mecanismos o aspectos, por su especial incidencia en el proceso de descentralización:

Constitución de corporaciones o fundaciones de derecho privado a través de una asociación entre gobiernos regionales con otras personas jurídicas. Este puede ser un importante instrumento dinamizador del desarrollo productivo regional en la perspectiva, por ejemplo, de la conformación de macro-zonas productivas. Tratándose de personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, estas estructuras jurídicas cuentan con una mayor flexibilidad, sobre todo en comparación con las rigideces y las pesadas cargas burocráticas del sector público.

Transferencia de competencias (proceso actualmente en marcha) en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Dicha transferencia, establecida en el artículo quinto transitorio de la ley 21.074, tiene lugar en los ministerios de vivienda y urbanismo, transportes y telecomunicaciones y obras públicas (incluyendo decisiones en el ámbito de la planificación urbana territorial en estos tres ministerios), además de CORFO, SERCOTEC y FOSIS. Esta modalidad transitoria, que no está sujeta a ningún procedimiento, operó de oficio por iniciativa del presidente de la república y se extendió durante el año 2018 y parte del 2019.

Luego comenzó a regir el procedimiento de traspaso de competencias, con sus for-

malidades y etapas respectivas, pero limitado sólo a la iniciativa exclusiva del presidente. Esta modalidad se extenderá hasta el 10 de marzo de 2022. A partir de esa fecha, junto con la facultad del presidente de actuar de oficio, los gobiernos regionales estarán facultados para solicitar la transferencia de competencias, siempre que lo hagan dentro de los dos primeros años del período presidencial. Se trata, pues, de un proceso gradual, que opera en paralelo a la elección de los gobiernos regionales (de acuerdo a la ley 21.073) mientras se instalan las capacidades de las regiones. La primera fase de transferencia de 15 competencias, actualmente en marcha, se extiende a todas las regiones del país por igual y está sometida a un mecanismo de evaluación.

Considerando que los gobernadores regionales asumirán sus funciones en enero de 2021 y que, a contar del año siguiente (2022), podrán activar el mecanismo de traspaso de competencias, el primer año en ejercicio trae consigo el desafío de detectar aquellas competencias que luego serán solicitadas. Para ello, el gobernador deberá actuar de manera coordinada con el consejo regional y realizar los estudios respectivos que justifiquen la transferencia pretendida, para que, llegado el segundo año de ejercicio, nuestra región esté en condiciones de aprovechar la primera ventana de traspasos de competencias que se abrirá durante los años 2022-2023.

A modo de conclusión

Todos los instrumentos de gestión mencionados anteriormente están contemplados en la normativa que nos rige actualmente. Sin perjuicio de que nuestro análisis va más allá de la nueva institucionalidad, estos son algunos de los componentes de la reforma sobre descentralización que no requieren de ninguna reforma adicional para su puesta en marcha. Incluso, en la gran mayoría de los casos los reglamentos ya han sido dictados, las nuevas divisiones del gobierno regional se están instalando y las nuevas contrataciones del personal están teniendo lugar.

La enumeración anterior, sin ser exhaustiva, tiene por objeto destacar el potencial que existe en la nueva institucionalidad sobre descentralización política, administrativa y financiera (encontrándose pendiente la ley sobre rentas regionales), en términos de los desafíos y oportunidades que ella brinda desde el punto de vis-

ta del desarrollo regional. Junto con la centralidad del principio de gradualidad, se hace necesario un proceso permanente, de alto nivel técnico, de seguimiento, monitoreo y evaluación, con miras a los perfeccionamientos y cambios que sean necesarios. De allí la importancia de poder contar con un ***Observatorio Regional Territorial (ORT)*** como el que proponemos.

Para concluir diremos que la elección de gobernadores regionales contemplada para octubre de 2020 puede considerarse como un verdadero hito republicano, tal como lo fue la elección de alcaldes²¹ y concejales a partir de 1992, y la de consejeros regionales a partir del 2013. Ya hemos dicho que la descentralización debe ser vista como un aspecto de la democratización iniciada en 1990. Ese es un aspecto de la legitimidad de los nuevos gobernadores regionales y, en general, de todas las autoridades elegidas democráticamente. Aunque los aspectos propiamente electorales no han sido objeto de nuestro análisis, ello no significa que no tengan importancia.

Queremos añadir, como parte de nuestra propia reflexión, que la verdadera legitimidad de las nuevas autoridades regionales elegidas por sufragio universal va a residir en que lleguen a ser respetadas por todos. Por de pronto, hay varios puntos que son evidentes e indesmentibles: (i) los nuevos gobernadores regionales (junto con los consejeros regionales) van a responder más a las regiones que a Santiago; (ii) la rendición de cuentas no va a estar dirigida al presidente de turno (cualquiera sea su color político), sino al electorado y a las fuerzas políticas y sociales de las regiones; (iii) llegarán nuevos profesionales y técnicos a reforzar las débiles estructuras de los actuales gobiernos regionales, fortaleciendo el capital humano; (iv) los grandes proyectos van a depender más de las propias regiones que del marco presupuestario que se le imponga desde el nivel central (principalmente desde el Ministerio de Hacienda, mucho de esto va a depender del nuevo régimen de rentas fiscales y de las nuevas modalidades de captación y generación de recursos); y

²¹ Frente a los temores de que los nuevos gobernadores regionales se conviertan en “un sindicato destinado a golpear las puertas del Palacio de la Moneda”, es interesante constatar que ese no ha sido el caso de los 355 alcaldes elegidos democráticamente. Lo mismo vale frente al temor de que la falta de correspondencia política entre el presidente de turno y los nuevos gobernadores regionales pudiera redundar en que se privilegie a unos respecto (o en desmedro) de otros. El universo de alcaldes da cuenta de una gran diversidad política y ello no ha sido obstáculo para trabajar con los distintos gobiernos.

(v) un buen (nuevo) liderazgo político y empresarial, en un esquema de colaboración público-privada, va a incidir fuertemente en la lógica de una descentralización al servicio de un desarrollo regional y nacional.

La legitimidad en términos electorales y sociales —la prueba definitiva sobre la legitimidad del proceso de descentralización— va a depender, principalmente, de que la ciudadanía, las comunidades, los barrios y los vecinos perciban que el proceso es capaz de impactar positivamente en sus experiencias cotidianas y en su calidad de vida. Se trata de que la gente y las fuerzas vivas de la región lleguen a percibir que la descentralización no es sólo un cambio político, administrativo y fiscal para que “los de arriba se repartan el poder, los cargos y los recursos”, sino que implica un cambio social y cultural que impacta en la vida de la gente. Esa será la verdadera prueba en términos de la legitimidad de las nuevas autoridades e instituciones.

El lenguaje construye realidad. Por eso decimos que la descentralización será cultural o no será. Lo que está en juego, entre otros factores, es la identidad regional, comunal y local. Se trata de acercar el proceso de descentralización a la ciudadanía y de imaginar cómo aquél va a incidir en la vida cotidiana y concreta de los ciudadanos y ciudadanas. Esa será la prueba de que nos vamos alejando de la mentalidad borbónica y centralista.

Esa nueva legitimidad electoral, social y cultural, va a depender fuertemente de lo que los gobiernos regionales puedan y sepan hacer en términos de eficiencia y eficacia (legitimidad, eficiencia y eficacia es la trilogía propuesta por los clásicos en la literatura sobre instituciones). La calidad y el profesionalismo de la política y de la administración, el capital humano, la transparencia de los procesos y de los procedimientos, las capacidades profesionales y técnicas, no son atributos de una “desviación tecnocrática”, sino del buen gobierno. El principio del buen gobierno es el que debe animar, en definitiva, el proceso de descentralización en marcha, con sus desafíos y oportunidades.

(31 de diciembre de 2019)

ANEXO

Las siguientes personas forman parte de este Taller sobre Descentralización:

Patricio Aroca. Ingeniero Comercial de la Universidad Austral. Magister en Economía de la Universidad de Chile. Doctor en Economía de la Universidad de Illinois (EEUU). Profesor titular y director de Investigación de la Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez (UAI).

Macarena Carroza. Historiadora del arte y restauradora, institución CREA.

Maximiliano Duarte. Abogado. Investigador de la Fundación Piensa. Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV).

Pedro Fierro. Abogado de la UAI. Doctor en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra. Investigador de la Fundación Piensa. Profesor de la Escuela de Negocios de la UAI.

Marcela le Roy. Abogada PUCV. Magister en gestión jurídica de la Universidad de Valparaíso. Directora del Programa en Negociación, Escuela de Derecho PUCV.

Jorge Negrete. Magister en Estudios Regionales de la Universidad de Québec. Profesor titular del Instituto de Geografía de la PUCV.

Gianni Rivera. Ingeniero comercial, asesor de la Rectoría PUCV.

Marcelo Ruiz. Arquitecto PUCV, Magister de la Universidad de Chile, académico del Magister EPUR de la Universidad Viña del Mar.

Susanne Spichiger. UCR, gobierno regional de Valparaíso.

Luis Valenzuela. Arquitecto y Magister de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile, Doctor of Design de la Universidad de Harvard, EEUU. Director del Centro de Inteligencia Territorial de la UAI.

Ignacio Walker. Abogado (Universidad de Chile), Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton (EEUU), investigador de CIEPLAN, académico de la PUCV.

**DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA
DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA**

Una reflexión aplicada desde la región de Valparaíso

TALLER DE DESCENTRALIZACIÓN

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Diseño al cuidado del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso

Director Ejecutivo: Crisóstomo Pizarro Contador

crisostomo.pizarro@pucv.cl

Avenida Brasil 2950, tercer piso

Valparaíso

Teléfono (32) 237 2819

Secretario Ejecutivo: Esteban Vergara Poblete

esteban.vergara@pucv.cl

Diseño de Portada: Esteban Vergara Poblete

Imagen de Portada: Vista panorámica de la ciudad de Valparaíso

VALPARAÍSO - CHILE

Enero 2020