Resumen libro Descentralización 2.0

El libro es un intento por desarrollar una argumentación amplia sobre la necesidad de una descentralización profunda del país, la cual transforme la institucionalidad y cultura política y administrativa del Estado actual, que es centralizada y unitaria.

Lo que se propone es crear un Estado unitario, pero descentralizado, a través de la reformulación de la estructura de poder, el cual se propone trasladar al escenario local, en los municipios y en los gobiernos regionales. Este empoderamiento local, sería la clave para un desarrollo más equitativo de los territorios, gracias a: la rendición de cuentas de las autoridades locales, electas democráticamente y por tanto, sometidas al constante escrutinio de la ciudadanía en urnas, pero además, se plantea que debido a que las decisiones son tomadas localmente, estas consideran de mejor manera las necesidades de las regiones y comunas.

Los principales mecanismos que se proponen para lograr un empoderamiento local efectivo, son:

1. Que las regiones decidan con mayor autonomía el uso de los recursos regionales, es decir, que los dineros que hoy se invierten efectivamente en las regiones, no se decidan centralizadamente, sino que obedezcan a un proyecto de desarrollo y de políticas públicas definido y manejado localmente. Esto implicaría una efectiva gobernanza (ámbito forma de gobierno) y gobernabilidad (capacidad y alcance del ejercicio del poder) locales. Esto implica un profundo reordenamiento de las competencias de las autoridades, cambiando la manera en que se organiza la institucionalidad vigente.
2. Desarrollar una nueva cultura de relaciones dentro del Estado y sus instituciones. Para cambiar la forma de ordenar, distribuir y ejercer el poder, de forma tal que éste migre desde la metrópolis a los territorios locales, es necesario reformular la cultura político/institucional del país, lo cual es una tarea a mediano y largo plazo. En este sentido, el libro propone la creación de organismos colegiados, encargados de “pensar” y proponer el camino de la descentralización, tanto a nivel central, con un Consejo Asesor Presidencial para la descentralización, como a nivel local, con consejos que vayan proponiendo el camino al desarrollo de las regiones y sus comunas. Aquí se incluye la participación de académicos y distintos representantes del quehacer e intereses locales.

El libro propone 10 medidas concretas para la descentralización, divididas en 4 medidas “esenciales” y 6 “prioritarias”:

Esenciales:

1. Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial, de alto nivel técnico y autonomía, asesor del Presidente de la República, integrado por siete miembros, en su mayoría de regiones, nombrados previa ratiﬁcación por el Senado, con el ﬁn de evaluar el avance coordinado y sostenido del proceso y emitir informes con recomendaciones para su retroalimentación y perfeccionamiento.
2. Crear en cada región un Centro de Pensamiento Estratégico Regional, caliﬁcado para construir y actualizar una visión propia para el desarrollo de cada región, dotado de una gobernanza y ﬁnanciamiento compartidos por representantes de los principales agentes públicos, privados, académicos y sociales del desarrollo de la región.
3. Asumir con claridad el rol de los trabajadores públicos como co-protagonistas legítimos y necesarios de la construcción del proceso descentralizador.
4. Instituir acciones de Participación Ciudadana efectiva que contribuyan a la construcción de un Chile descentralizado y desarrollado.

Prioritarias:

1. Traspaso gradual y equilibrado de competencias a los gobiernos regionales, para la cual se proponen tres fases sucesivas de avance y profundización de dicho proceso: fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales; traspaso de un mínimo común de competencias; servicios públicos y agencias dependientes del gobierno regional, planteados como meta ideal y ﬁnal de todo el proceso.
2. Descentralización ﬁscal responsable, en el que se contemplan diferentes acciones en dos planos necesarios e interdependientes: el primero y en lo venidero incremento de recursos de gestión propia de las municipalidades y los gobiernos regionales; y el segundo, igualmente necesario, aumento de las transferencias no condicionadas desde el gobierno central a los gobiernos regionales y las municipalidades.
3. Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano, Conocimiento e Innovación, con un conjunto de incentivos para atraer y retener profesionales, postgraduados y técnicos caliﬁcados y motivados para sumarse con emprendimientos innovadores a las estrategias y planes de desarrollo de las comunas y regiones. Estos sistemas deben ser dotados de una gobernanza integrada por destacados representantes de los sectores públicos, privados, académicos y sociales.
4. Fortalecimiento del Sistema Educativo a partir de sus capacidades locales, donde para la educación pre-escolar, básica y media se proponen tres acciones, que asumidas en forma efectiva y simultánea signiﬁcarían un gran paso para la educación del país: a) construir y publicar en cada región un mapa de la educación en contextos vulnerables; b) potenciar a los equipos directivos escolares con foco en pobreza; y c) replicar en dichas comunidades estrategias eﬁcaces y ya probadas que aseguren niveles efectivos de lectura. Por su parte, para el nivel de educación superior se identiﬁca un conjunto de acciones de Vinculación con el Medio dirigidas a fortalecer la capacidad de las universidades regionales de contribuir desde el conocimiento al desarrollo de su respectivo entorno regional.
5. Infraestructura para el desarrollo equitativo y sustentable, en la que para dotar de una mejor infraestructura a cada una de las comunas y regiones del país se propone un conjunto de acciones dirigidas a institucionalizar la coordinación horizontal en las regiones; aumentar la dotación y capacidad de las oﬁcinas regionales y generar condiciones de mayor sustentabilidad y resiliencia, mediante la participación ciudadana y el control democrático sobre el avance de dichos procesos.
6. Gobernanza de las Áreas Metropolitanas, para la que se propone un modelo integrado por un conjunto de necesarias e impostergables adecuaciones institucionales, y competenciales ﬁnancieras, a su vez compatible con el avance general del proceso de descentralización necesario para el país, todo ello ordenado en un cronograma a ser consensuado entre los ministerios y servicios involucrados, y los respectivos gobiernos de carácter metropolitano.

Luego se proponen 5 medidas “potenciadoras” del proceso:

1. Alianzas Estratégicas Interterritoriales, dirigidas a ampliar la capacidad para abrir nuevas oportunidades de desarrollo a partir de redes colaborativas generadas en base a oportunidades y vocaciones de desarrollo, problemas y estrategias compartidas entre diferentes comunas y regiones, incluyendo la colaboración con pares de otros países, especialmente aquellos de ubicación limítrofe. Entre las alianzas interterritoriales propuestas, destaca la creación de una Asociación de Gobiernos Regionales, llamada a potenciar la capacidad de gestión de éstos al interior y entre sus respectivas regiones.
2. Voto Programático para la elección de gobernadores regionales y alcaldes, que propone la exigencia para los candidatos a cargos ejecutivos de los gobiernos subnacionales (gobernador regional y alcalde) de presentar su respectivo programa de gobierno (detallando sus compromisos en distintos ámbitos de interés público, de acuerdo a las facultades propias del respectivo cargo), de modo que la ciudadanía pueda debatir, retroalimentar y enriquecer dichas propuestas, y luego controlar el cumplimiento de las mismas.
3. Formación Ciudadana para el desarrollo descentralizado y la innovación territorial, medida que apoyada en el marco de la ley 20.911 (de 2016), propone incluir contextos y contenidos relacionados a las escalas local y regional de un desarrollo endógeno y descentralizado, en los programas de todos los niveles del sistema educativo.
4. Fortalecimiento de los medios de comunicación locales y regionales, dirigida a potenciar la producción, distribución y recepción de contenidos regionales y locales que entreguen información, análisis y opinión plural y que sean expresión de las identidades propias de cada territorio, así como a ampliar la participación de estos medios en la cartera publicitaria de todos los órganos del Estado.
5. Red de Observatorios Regionales de la Descentralización y el Desarrollo Territorial, destinados a promover una participación ciudadana responsable para el control de los compromisos y las metas programáticas planteadas por los gobiernos regionales y locales en un marco de su mayor eﬁcacia, transparencia y probidad, y a generar una base integrada de información y estadísticas fundamentales para el diseño, planiﬁcación, ejecución y control de las estrategias regionales de desarrollo, disponible como bien público para todos los actores del desarrollo regional.

Un segundo aspecto interesante del libro es que compara lo que a la fecha en que se escribió el libro, eran las propuestas programáticas de las candidaturas presidenciales.

Analiza las propuestas de la Nueva Mayoría, del Frente Amplio y de la centro derecha.

Nueva Mayoría:

Gullier y Goic han sido Senadores “regionalistas”, votando a favor de los proyectos descentralizadores del gobierno de Bachelet y manifestando su apoyo a la idea de un país unitario y descentralizado.

Lagos, cuando era precandidato, planteó la idea de crear macro regiones, antes de elegir a las autoridades regionales por votación popular.

Hubo críticas al proyecto de elección del Gobernador Regional, principalmente respecto al traspaso de competencias efectivo. Votaron en contra Harboe y Montes.

Guillier presenta entre sus puntos centrales la descentralización política, administrativa y ﬁscal, el fortalecimiento de los municipios y la planiﬁcación territorial con control social. Los formula como una continuidad de los avances propuestos en el gobierno de Bachelet y llama a una “nueva agenda de descentralización.”

Propone medidas políticas, administrativas y ﬁscales. Junto a la elección popular del gobernador regional, agrega la necesidad de un plan de transferencia de competencias en las áreas deﬁnidas en la Constitución, la creación de servicios públicos regionales y la instauración del instrumento “contrato región” que articula los niveles nacional, regional y local en torno a metas comunes. En materia ﬁscal propone aumentar las transferencias desde el gobierno central y generar ingresos propios. Finalmente propone transformar a los municipios en verdaderos gobiernos locales.

Frente Amplio:

Los programas de gobierno que presentaron Mayol y Sánchez para las primarias establecen un fuerte compromiso con un proceso de traspaso de poder, competencias y recursos desde el poder central a la decisión autónoma de las regiones.

Sus parlamentarios actuales, Boric, Jackson y Mirósevic, han desarrollado un discurso favorable a la descentralización y el fortalecimiento de las regiones v/s la metrópolis.

Han planteado que cada región debe generar su propio plan de innovación y desarrollo, mediante el diálogo social participativo.

Se critica el hiperpresidencialismo, proponiendo dar más poder al Congreso y a las regiones y gobiernos locales municipales. Señalan que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser el Plan Regionalizado de Desarrollo. Chile debe avanzar a ser un país con autonomías regionales de gran envergadura.

Propuestas económicas: multiplicar por cinco los presupuestos del FNDR, aumentar los presupuestos de los municipios del 12% actual a un 25% del Presupuesto Nacional y establecer remuneraciones superiores a los funcionarios públicos de regiones por sobre los de la capital. Se propone que el 30% de la recaudación tributaria de las regiones forme parte directa de presupuestos regionales, 2/3 de los cuales quede en la región que los genera y el tercio restante pase a un fondo común para todas las regiones no metropolitanas.

Centro Derecha:

Desde este sector se han cuestionado mayoritariamente las propuestas legislativas del gobierno de Bachelet, principalmente por no traspasar poder efectivo a las autoridades regionales electas.

Felipe Kast propuso un cambio constitucional para una descentralización efectiva. Señala que deberá haber competencias exclusivas de los gobiernos regionales y menciona los planes de ordenamiento territorial (PROT), la descontaminación, la infraestructura, el transporte, la cultura y el patrimonio. También indica que deberá existir otro tipo de competencias compartidas con el gobierno central y establece que otras competencias deberán ser solicitadas por los gobiernos regionales.

Ossandón presentó el compromiso de tener gobiernos regionales autónomos. Es partidario de fortalecer los gobiernos regionales y municipales generando una verdadera descentralización con mayor autonomía. Postula la necesidad de tener intendentes electos con las atribuciones necesarias. También considera descentralizador el cambiar la sede de algunos ministerios a ciudades de regiones. En el plano económico plantea la deﬁnición de criterios de equidad territorial dentro de los procesos de evaluación de proyectos de inversión, la creación de un fondo de convergencia para la equidad interregional, la creación de un fondo de compensación en el gobierno central equivalente al monto de las exenciones del impuesto territorial que afecta a las comunas más pobres. También considera que el 10% de las utilidades de las empresas estatales debiera quedar como ingreso autónomo de los gobiernos regionales.