

Descentralización en la Región Metropolitana
de Santiago: Centralismo político
y segregación espacial

Documento de investigación núm. 39

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.

Botero, María Helena

Descentralización en la Región Metropolitana de Santiago: Centralismo político y segregación espacial / María Helena Botero y Paula Orozco.— Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.—Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

44 p. (Documento de investigación ; 39)

ISSN: 1692-0163

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA – BOGOTÁ (COLOMBIA) / DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA – SANTIAGO DE CHILE (CHILE) / I. OROZCO, PAULA / II. TÍTULO / III. SERIE

351.0073 SCDD 20

Descentralización en la Región Metropolitana
de Santiago: Centralismo político
y segregación espacial

María Helena Botero
Paula Orozco

María Helena Botero
Paula Orozco

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSN: 1692-8113

xxxxxx
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Octubre de 2010
Impresión: xxxx
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Proceso de descentralización en la Región Metropolitana de Santiago de Chile	7
1. Aspectos generales y de contexto.....	7
2. Estructura del proceso descentralizador.....	11
2.1 Reseña histórica del proceso de descentralización.....	12
2.2 Conformación actual del modelo de descentralización.....	17
3. Implementación del proceso de descentralización	23
4. Resultados del proceso de descentralización.....	26
5. Lecciones aprendidas que deben ser tenidas en cuenta en el caso de Bogotá	30
Bibliografía.....	34
Anexo 1.	36
Anexo 2.	37
Anexo 3.	38
Anexo 4.	39
Anexo 5.	40
Anexo 6.	41

Proceso de descentralización en la Región Metropolitana de Santiago de Chile.

María Helena Botero¹
Paula Orozco²

1. Aspectos generales y de contexto

Para poder entender el proceso descentralizador en Chile y en este caso en especial el de la Región Metropolitana de Santiago, es necesario entender que este proceso presenta una serie de singularidades que se generan a partir del carácter centralista y de Estado Unitario de Chile, situación que se ha venido reconfigurando a partir del proceso de regionalización.

El proceso de regionalización fue el primero que se dio con el fin de hacer de Chile un Estado descentralizado, siendo importante enmarcar el inicio de la regionalización durante el Gobierno Militar, teniendo como principal logro un reordenamiento espacial con el fin de obtener un desarrollo de las diferentes unidades territoriales, adquiriendo inicialmente una forma de desconcentración administrativa. Sin embargo, éste no ha sido el único proceso ya que también se ha venido llevando a cabo una desconcentración y una descentralización.

La descentralización ha sido preponderante en Chile desde la década de los sesenta del siglo pasado, donde el proceso de descentralización comienza por definir los conceptos básicos, exponiendo “El proceso de descentralización en Chile se materializa a través del traspaso de poder de decisión y recursos hacia las instituciones de los niveles subnacionales, esto es, gobiernos regionales y municipios”³; para posteriormente seguir con la generación de una

1 Profesora e Investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

2 Asistente de Investigación de las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

3 Allende Pasten, María José. Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado. SUBDERE. Agosto de 2002. p. 3.

serie de reformas político-administrativas destinadas a ahondar en el proceso de desconcentración y descentralización. Incluyendo, entre otros aspectos, un plan de presupuesto, modificaciones legislativas y la conformación de una institucionalidad.

La Política de Descentralización en Chile se compone de cuatro ejes: descentralización política, administrativa, fiscal y territorial. La descentralización política pretende perfeccionar el sistema democrático en los diferentes niveles subnacionales, por medio de la elección de los consejeros regionales, definiendo claramente los lineamientos, las funciones y las competencias para los gobiernos de cada uno de los niveles.

En cuanto a la descentralización administrativa se puede decir que pretende consolidar la administración pública regional y un aparato administrativo para el gobierno regional a través de la creación de servicios públicos regionales⁴.

La descentralización fiscal y territorial se enfoca, por una parte, en orientar las finanzas públicas de los órganos subnacionales dentro de una mayor autonomía permitiéndoles el desarrollo de sus capacidades para formular y ejecutar sus presupuestos, y, por otro lado, a fijar una política para los territorios especiales, como las Áreas Metropolitanas.

Este proceso se compone de varios aspectos que han logrado influir y condicionar la descentralización. Entre estos aspectos se encuentra la anteriormente nombrada característica del Estado Unitario que en este caso debe lograr ser compatible con la descentralización, logrando que los entes subnacionales se establezcan como otro nivel de ejercicio del poder y no como un servicio público, viéndose sintetizado en una frase de Lucía Tomic: “La descentralización no atenta contra el carácter unitario del Estado, sino que lo revitaliza y crea mejores oportunidades para que cumpla con sus funciones”⁵.

También se expone el carácter fuertemente presidencialista del régimen político, considerando que un ejecutivo fuerte no posibilita la dispersión del poder; y la estructura centralizada de los partidos políticos, el sistema binominal de elecciones. En el ámbito cultural se encuentra el predominio de una cultura centralista que ha causado un desarrollo desequilibrado e inarmónico entre las regiones, con una fuerte preponderancia de la Región Metropolitana frente a las otras, siendo este fenómeno reproducido al interior de la misma⁶.

4 Allende Pasten, María José. *Ibidem.* p. 3.

5 Tomic, Lucía. Evolución e indicadores de avance de la descentralización chilena. SUBDERE. Ministerio del Interior. 2000.

6 Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile. División de evaluación y cuentas públicas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. SUBDERE. Ministerio del interior. Junio de 2000.

Las características expuestas anteriormente han dificultado de una u otra forma la implementación de medidas que buscan la vigencia plena de la descentralización. Sin embargo, se ha tratado y se ha logrado superar algunas de estas dificultades y se ha avanzado gracias a los esfuerzos de los últimos gobiernos en el proceso descentralizador, ya que, al ser un proceso particularmente político, la importancia y énfasis que otorgue el Gobierno nacional a este tema es de fundamental importancia para poder seguir avanzando. No obstante, existe una posición que insiste en la falta de voluntad en torno al tema y en la falta de consenso sobre logros, limitantes y desafíos.

Por otro lado, los lineamientos que se han seguido tienen una lógica de desarrollo económico y de desarrollo regional dentro de los requerimientos de la globalización, siendo a partir de ello que se han reestructurado los diferentes niveles (central, intermedio o regional, local o comunal).

El modelo implementado en Chile desde el Gobierno Militar rompe con el estilo de desarrollo que había estado siguiendo el país, buscando a partir de entonces promover el desarrollo regional basado en un modelo exportador, con el fin de lograr que el país sea competitivo en los mercados internacionales sobre la base de una mejor utilización del territorio y de sus recursos.

De esta forma, la región debía actuar teniendo como referentes a las demás regiones, en la dotación de recursos naturales de manera que colaborara con el ritmo de desarrollo económico que se le pretendía imprimir al país, con el fin de lograr que todas las regiones tuvieran un desarrollo similar, buscando corregir la preponderancia de la Región Metropolitana. La regionalización se utilizará como estrategia de desarrollo nacional, teniendo como base la apertura externa. Por lo tanto, “no será necesaria una particular estrategia de desarrollo regional de alcance nacional, ya que el territorio se “ordenará” en función de una lógica de mercado y el Estado dejará en libertad plena a cada región para insertarse “a como dé lugar” en el contexto de competencia internacional, proveyendo, eso sí, el Estado las condiciones políticas e institucionales para facilitar el proceso”⁷.

Este modelo de desarrollo económico-social ha logrado indicadores de crecimiento económico constantes, a partir principalmente de la apertura a los mercados internacionales e incentivos a las inversiones extranjeras, la política arancelaria y la estabilidad normativa; permitiendo el desarrollo en las regiones chilenas. De igual forma, como lo señala Mattos, el modelo de reestructuración económica desarrollado desde el Gobierno Militar, se ha desarrollado por una parte por medio de la dispersión de las actividades productivas y un fuerte retroceso en las actividades económicas de Santiago,

7 Boisier, Sergio. Chile: la vocación regionalista del Gobierno Militar. EURE (Santiago) v.26 n.77 Santiago. mayo 2000.

y posteriormente desde mediados de los ochenta, se volvió a las tendencias de concentración económica y poblacional en torno a la Región Metropolitana.

Es así como Chile se ha centrado en el diseño, formulación e implementación de reformas de regionalización, desconcentración y descentralización; teniendo como referente a la descentralización, con la promesa de atraer una serie de beneficios a los diferentes actores de la sociedad.

Por otro lado, el proceso se ha venido adelantando de forma que paulatinamente se le han venido agregando y complementando elementos de manera gradual y selectiva. Chile, “pareciera no haber seguido con un modelo inicial acabado y desarrollado en todos sus componentes y detalladamente delineado en sus diferentes etapas de implementación. Más bien, la experiencia sugiere que se ha ido desarrollando a través de una estrategia fáctica, que podría caracterizarse como “crecimiento por superposición y cambio de dirección⁸ y por agregación gradual y selectiva de elementos”⁹.

Santiago no es una ciudad en términos políticos o administrativos: el Gran Santiago que es parte de la Región Metropolitana se extiende en tres provincias y está conformada por 34 comunas. Tiene 60 mil hectáreas construidas. Concentra aproximadamente la mitad del PIB; ha logrado tener un crecimiento promedio anual del 8,5%, logrando superar al país. Concentra el 60% del consumo, el 71% de las empresas más grandes del país y aproximadamente la mitad de habitantes del país. Presenta una economía diversificada, sin embargo, los servicios financieros son los preponderantes. Aglutina la inversión extranjera en la región y su producción regional es significativa dentro de la nacional. Las cifras de indigencia, pobreza y desempleo son menores que las del resto del país. También presenta tanto las comunas más ricas como las más pobres del país.

Santiago no empieza a contar sino hasta 1973 con un modelo de desarrollo y planificación cargada de un fuerte componente ideológico y un esquema hegemónico, se consolida en la ciudad un crecimiento urbano mercantilista.

A pesar de todos los esfuerzos, aún no se han logrado solucionar los problemas que se presentan al interior de la Región Metropolitana tales como la disparidad y los desequilibrios entre las diferentes comunas; la baja participación de la comunidad; y la carencia de una estructura institucional, entre otras problemáticas.

8 El autor entiende por 'Superposición y cambio de dirección' "(...) el sentido más bien centralista y desconcentrador que tuvo el proceso descentralizador a nivel municipal y regional durante el Gobierno Militar'.

9 Correa Díaz, Germán. Descentralización para el desarrollo en Chile: lecciones y desafíos del proceso. Informe de una mesa de trabajo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago de Chile. Noviembre de 1999. p. 9.

En cuanto al problema de segregación socioeconómica, de las 34 comunas existentes, seis concentran ingresos altos mientras que 20 de ellas los bajos. De igual forma, esta segregación socioeconómica se refleja en la cobertura de los servicios públicos y en la infraestructura, ya que no en todos los sectores existe la misma calidad y cobertura.

2. Estructura del proceso descentralizador

El proceso descentralizador en Chile, si bien comienza como tal, a partir de la mitad del siglo pasado, no se puede negar que con anterioridad había sido tema de discusión en la construcción del Estado chileno.

La primera vez que se plantea un avance sobre la materia, es en la Constitución de 1925 donde se proyecta una descentralización territorial, “mediante una transferencia de atribuciones de organismos centrales a asambleas provinciales, municipalidades y oficinas zonales. Es a partir de esta fecha que la ley comienza a reconocer organismos administrativos con personalidad jurídica y patrimonio propio, creándose así paulatinamente un nuevo sector organizacional estatal llamado descentralización funcional o por servicios”¹⁰. Posterior a 1925 comienza a gestarse la idea de descentralización administrativa.

El General Carlos Ibáñez, que estuvo en el Gobierno en 1927, pretendió llevar a cabo una descentralización administrativa (sin embargo, su intención era sobre todo de tipo fiscal) con el fin de reorganizar la división territorial atendiendo a características regionales, conformando unidades más vastas que permitiesen una mejor administración.

Específicamente, se puede decir que durante el Gobierno Militar se empezaron a constituir las bases de dicho proceso, a partir de la promulgación de una serie de políticas como son: la política nacional de desarrollo urbano, una serie de políticas de vivienda y la política de municipalización y regionalización, las cuales determinaron en cierta medida una nueva división política y administrativa.

Estas acciones influyeron directamente sobre el proceso descentralizador del país, que se enfocará en desconcentrar la administración del Estado; surgiendo de una necesidad del Gobierno Militar de descentralizar y agilizar algunos de los programas sociales para poder llegar a la base, ya que, para ese entonces, se consideraba que la administración pública chilena era rígida y que venía creciendo de manera desmesurada, lo cual entorpecía las acciones tendientes al desarrollo.

10 Allende Pasten, María José. Op. Cit. p. 4.

Otro precedente es la Constitución de 1980, que establece que la razón de ser del Estado es la persona humana y que su finalidad es la promoción del bien común. De igual forma, renueva la visión local creando una institucionalidad, ampliando el atributo del ejercicio de las competencias públicas a otros órganos que no son de elección popular¹¹. No suprime el artículo 3°: “El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. Adicionalmente, establece en el artículo 110 que: “Para el gobierno y administración del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas, en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”. Adicionalmente, dicha Constitución presenta la figura del Intendente que sería nombrado por el Presidente y se encargaría de la administración y del gobierno de la región.

La importancia del Gobierno Militar en la configuración del proceso descentralizador radica en que el ordenamiento que se impuso en ese período es el que determina la institucionalidad dentro del marco de descentralización actual.

Sin embargo, el proceso no termina allí, puesto que constantemente se le han realizado diferentes afinamientos, expresados en modificaciones a la normatividad y en la creación de nuevos instrumentos posibilitadores de la descentralización, tales como la elección popular de sus autoridades, mayores recursos y competencias.

De esta forma, la actual división político-administrativa de Chile obedece a objetivos geopolíticos, orientados al control y ocupación de espacios territoriales.

2.1 Reseña histórica del proceso de descentralización

Como ya se había mencionado anteriormente, el proceso de descentralización no es un tema nuevo en el escenario chileno. Sin embargo, sí se puede decir que a partir de los años sesenta del siglo pasado se vuelve un tema crucial de la agenda política, ya que es durante la administración de Frei Montaña (1964 - 1970) que se inician la regionalización y la descentralización.

Es de esta forma que durante el Gobierno Militar se propuso una Reforma Administrativa, que presentaba un modelo de regionalización, buscando la consolidación de un desarrollo territorial más equilibrado y acercar la prestación de servicios a la comunidad, lo que, entre otras cosas, implica el

reordenamiento del crecimiento en Santiago y propender por una administración directa, ágil y eficaz.

Los desequilibrios regionales se deben en parte al modelo centralista, al período de estatización de la economía y la industria sustituidora de importaciones que favoreció la concentración de las actividades económicas con el crecimiento que esto implica de la Región Metropolitana de Santiago, así como a una serie de medidas que fortalecieron la economía nacional como la política arancelaria, que, si bien tenían como fin integrar al país, no lograron dicho cometido, sino que complejizaron el proceso descentralizador¹².

Todas las medidas mencionadas anteriormente desembocan en la generación de distorsiones en el “desarrollo de ventajas comparativas y competitivas de cada país y región, cuando éste se abre al comercio mundial”¹³.

La disparidad de las regiones y la preponderancia de la Región Metropolitana se refleja en: Acumulación de la producción nacional, mayor cantidad de población, mayor cobertura en la prestación de servicios públicos, concentración de inversión privada, entre otras.

La Reforma presentada tiene las siguientes implicaciones:

1. Organización administrativa descentralizada, con niveles de decisión en función de unidades territoriales.
2. Jerarquización de las unidades territoriales, y la dotación de organismos y autoridades en ellas.
3. Integración de todos los sectores
4. Capacidad de gestión de las unidades territoriales.

La descentralización fue entendida en el contexto de la teoría económica, concibiendo a ésta como “el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado y en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de los recursos”¹⁴.

En cuanto a la descentralización municipal, se dotó a los municipios de recursos que anteriormente no tenían, al igual que se transfirieron competencias y la administración parcial de la prestación de servicios de salud y educación, con el fin de descongestionar la prestación de estos servicios del Gobierno central y lograr una administración local más eficiente. Las municipalidades se definen a partir de 1974, como instituciones “funcional y territorialmente

12 Domper, María de la Luz. El proceso de descentralización en Chile y la situación de competitividad regional. Serie Informe Económico No. 93. Libertad y Desarrollo. Septiembre de 1997.

13 Domper, *Ibíd.* p. 4.

14 Boisier Echeverry, *Op. cit.* p. 129.

descentralizadas”¹⁵. El Gobierno Militar convirtió al municipio en un instrumento de política social.

El municipio, para poder llevar a cabo su papel como agente del desarrollo local, es provisto de una estructura organizacional, institucionaliza la planificación, se le destinan recursos materiales y humanos, entre otros.¹⁶

La descentralización fiscal se dio a partir de fines de los setenta, inicialmente con el incremento de las competencias municipales y de las transferencias de impuestos con el fin de beneficiar al municipio. Adicionalmente, en el ámbito regional se instituyeron los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI), reflejo de la estructura desconcentrada a nivel regional.

El diagnóstico propio para la Región de Santiago, reflejó, entre otros, los siguientes resultados según Carlos Rodríguez:

- Diferencias económico-sociales entre las áreas intraurbanas desarrolladas a partir de diferencias estructurales. Estas diferencias, que se generan a partir de la política de homogeneización de comunas, hacen que las comunas sean lo más homogéneas posibles, generando comunas sostenibles y otras en las que se encontraban pobres con niveles de vida muy precarios. Esta situación se puede sintetizar en la siguiente cita: “Paulatinamente, las poblaciones populares, algunas de las cuales ya habían cumplido un cuarto de siglo, serán erradicadas del “barrio alto” y trasladadas a terrenos más baratos y muy distantes de sus lugares de trabajo”¹⁷.
- Crecimiento descontrolado de áreas urbanas causando pérdida de suelo agrícola, este crecimiento se dio principalmente para el desarrollo de vivienda social, con el propósito de desconcentrar el centro urbano, creando nuevas centralidades. Se consideraba que la concentración espacial de población generaba ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales¹⁸.
- Estructura urbana monocéntrica, que favorece el crecimiento descontrolado y disperejo.
- Deficiencias graves en el transporte urbano, provocado principalmente por el crecimiento descontrolado.

15 Guerra, Rodríguez, Carlos. La evaluación del proceso de descentralización en Santiago de Chile. CODECO. p. 1.

16 *Ibidem*. p. 2.

17 Gross, Patricio. Santiago de Chile (1925 – 1990): Planificación urbana y modelos políticos. Revista EURE (Vol. XVII, No. 52-53. p. 27 -52. Santiago. 1991. p. 48.

18 Trivelli, Pablo. Desafíos para la ciudad de Santiago de Chile en el retorno a la democracia. En Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los noventa. Ira Edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Noviembre de 1991. p. 88.

- Insuficiencia de zonas de expansión, puesto que las zonas existentes ya tienen usos claramente definidos. Sin embargo, para el Gobierno Militar no existía esa escasez de suelo urbano, sino que el problema se debía especialmente a las alzas de precios originadas por los planificadores¹⁹.

Bajo la premisa de un desarrollo territorial sostenible se presentan una serie de líneas de acción para definir la política para la Región Metropolitana, entre las que se encuentran: favorecer los objetivos de descentralización administrativa, económica, tecnológica y cultural; conformar un sistema que tienda a generar desarrollo en el área circundante del Gran Santiago, racionalizar la localización industrial, controlar la expansión del área urbana densificando el área construida hasta ese momento, con el propósito de dividir a la Región en dos áreas complementarias: el Área Metropolitana y el resto del territorio con carácter rural.

Entre otros aspectos que se tuvieron en cuenta para la implementaron de la política en Santiago, está la identificación de áreas homogéneas, para así poder llevar a cabo en ellas medidas tendientes a solucionar problemas específicos de dichas áreas; igualmente sirvió para desarrollar medidas de erradicación de población en situación de pobreza de comunas con indicadores socioeconómicos altos, esto por medio de políticas de vivienda y con el costo del suelo urbano en Santiago.

Por medio de esta política se pretendía focalizar de una mejor forma el gasto social. El resultado de esta política consistió en que algunas comunas se marginalizaron y otras fueron viables económicamente, logrando generar una segmentación de la población y un desarrollo desequilibrado entre las comunas que componen la Región Metropolitana de Santiago. (Ver Anexos 3 y 4)

Todo lo anterior se ve reflejado en la creación de 17 nuevas comunas en la Provincia de Santiago, utilizando criterios desarrollados por el CONARA en 1981²⁰, que son: definición de unidades territoriales más homogéneas en cuanto división espacial; geográfica y socio-económica; generación de áreas que funcionen alrededor de un centro de servicios que permita una mayor cohesión interna a cada comuna y creación de áreas más homogéneas en términos de actividades humanas que se realizan en ellas.

A partir de ese momento se concibe al Gobierno Regional de Santiago como un nivel político-administrativo, que tiene como finalidad planificar, administrar y controlar el proceso de desarrollo de la región teniendo en

19 *Ibidem.* p. 88.

20 CONARA. Reformulación comunal en la Región Metropolitana de Santiago. CONARA. Santiago de Chile. Abril de 1981

cuenta el del país, tratando de disminuir la brecha que se presentaba entre Santiago y el resto de las regiones.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, queda claro que “las bases fundamentales del modelo descentralizador vigente en Chile fueron establecidas en el gobierno militar, y los gobiernos democráticos hicieron cambios relativamente tendenciales en materias administrativas y de apoyo a la gestión, perfeccionando la desconcentración de funciones administrativas, implementando la inevitable democratización de los municipios, y fortaleciendo a los gobiernos regionales cuya efectividad es hoy muy discutible. En materia de descentralización fiscal no han existido modificaciones significativas”.²¹

En la década de los noventa, Chile se enfrenta a un proceso de transición a la democracia, que tiene como una de sus iniciativas avanzar en el proceso descentralizador como tal, ya definido este proceso en la Reforma Constitucional de 1991, en la cual se “estableció el carácter descentralizado, o desconcentrado en su caso, de la administración del Estado”²², con el objeto de democratizar los ámbitos regional y local.

En 1992 y 1993, a partir de una ley orgánica constitucional, se crean los gobiernos regionales con personería jurídica, se instituyen los Concejos Regionales por elección indirecta a través de los concejos municipales, y la democratización municipal. Así mismo, en dicha Reforma Constitucional se permite la elección directa de las autoridades municipales como Alcaldes, Concejales y Consejeros Municipales.

De igual forma, durante los gobiernos de la Concertación, se dan otros avances como: dos leyes sobre Rentas Municipales, un Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, una reforma al artículo 110 constitucional (actualmente artículo 121), facultando a los municipios a crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía; así como la elección democrática de alcaldes y concejales en las 330 comunas existentes en ese momento en el país²³.

Sin embargo, los avances no fueron constantes en todos los niveles, ya que, como en el caso de la Administración de Aylwin, por ejemplo, se logró avanzar en el tema de la descentralización político-territorial en el ámbito local y regional, no se presentaron avances en el nivel provincial; entendiendo a la descentralización como un instrumento esencial para avanzar hacia la transición a la democracia, por medio de las fuerzas productivas locales y la adopción de nuevas formas de gestión pública.

21 Waissbluth, Mario; Leyton, Cristian e Inostroza, José. La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 37. (Feb. 2007). Caracas. p. 3.

22 SUBDERE. Medición y evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Final. p. 12.

23 Waissbluth, Leyton, e Inostroza, Op. cit. p. 2.

Los gobiernos de la Concertación han propugnado por dar autonomía a los niveles regional y municipal a partir de múltiples iniciativas legislativas, económicas y socio-culturales. Por ello, es pertinente hablar de un proceso de descentralización sistemático y creciente. Este proceso ha avanzado en la entrega de mayor autonomía, fortaleciendo la capacidad institucional en los diferentes niveles y el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Esto se evidencia en la figura del Intendente como articulador de los procesos de descentralización y desconcentración a nivel regional y provincial.

Durante el año 2001, en el gobierno de Ricardo Lagos, se presenta un documento realizado por el SUBDERE, denominado: “El Chile descentralizado que queremos” realizando una propuesta que para el experto Sergio Boisier²⁴ sigue aún pendiente y que se puede resumir en:

- Separación de las líneas del gobierno regional y del interior. Logrando la elección ciudadana de los Consejeros Regionales y de su Presidente, logrando crear una figura diferente a la del Intendente
- Otorgamiento de mayores funciones, atribuciones y recursos a los municipios apoyados subsidiariamente por los gobiernos regionales
- Configuración de las provincias como espacios de administración y articulación de lo regional con lo comunal, con delegaciones del GORE, del Intendente y de los servicios regionales
- Traspaso, por parte del nivel central, de servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal a los gobiernos regionales y comunas.

2.2 Conformación actual del modelo de descentralización

Después de presentar cómo ha sido el desarrollo del proceso de descentralización, se expone en este acápite la conformación actual de la Región Metropolitana, que se ha configurado y transformado a través de las últimas décadas.

En la Región Metropolitana no se da una estructura político-administrativa distinta del resto del país, “no existe en Chile instituciones que tengan una jurisdicción especial sobre las ciudades, una instancia gubernamental cuya área de responsabilidad sea toda la ciudad; en el caso de Santiago, toda

24 Boisier Echeverry, Op. cit. p. 139.

la Región Metropolitana”²⁵, acrecentando así esta situación en el presente caso por la complejidad y la fragmentación administrativa que se presenta en la Región Metropolitana.

En la Ley 19.175 se establece una forma de administración que no ha sido aplicada en su totalidad. Dicha forma de administración es indistinta al resto de las regiones del país, ya que no existe una única definición de áreas metropolitanas. Por lo tanto, para entender la situación de Santiago, debe entenderse que existe un Gobierno de la Región Metropolitana, sin embargo, ello no implica que sea un gobierno metropolitano.

En Santiago intervienen los niveles de gobierno: municipal, provincial, regional, ministerios nacionales y organismos sectoriales. No obstante, sin instituciones con atribuciones y competencias definidas específicamente²⁶, intervienen muchas más instituciones que los gobiernos regionales, provinciales y comunales, como los SEREMIS e instituciones nacionales descentralizadas. (Anexo 2).

De acuerdo con el artículo 99 de la Constitución chilena, “la modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas serán materia de ley de quórum calificado, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias, todo ello a proposición del presidente de la República”.

En Chile se da una prevalencia del nivel regional sobre el comunal. Ello se encuentra plasmado en el artículo 3 de la Constitución: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”.

Los gobiernos regionales se financian principalmente y casi en su totalidad con transferencias de diferentes reparticiones del Gobierno central. No participan en los procesos de recaudación de ingresos, tampoco cuentan con la posibilidad de endeudarse con fuentes de financiamiento nacional o externas. Reflejando una autonomía inexistente en esta materia.

El presupuesto de los gobiernos regionales se conforma por: ingresos propios y por transferencias.

Como se ya se ha mencionado, los gobiernos regionales se crearon a partir de la Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional en 1993, ya que anteriormente existía la figura de los Intendentes

25 Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. Gestión urbana y gobierno de las Áreas Metropolitanas. Serie Medio ambiente y desarrollo. No. 34. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile. Mayo de 2001. p. 29.

26 Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. Gestión urbana y gobierno de las Áreas Metropolitanas. Serie Medio ambiente y desarrollo. No. 34. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile. Mayo de 2001. p. 29.

Regionales que se encontraban asesorados por los Consejos Regionales de Desarrollo. Es a partir de esta ley que se determina que el gobierno regional (GORE) es el organismo encargado de la administración superior de la región. Según dicha ley le corresponde el desarrollo social, cultural y económico de la región, adicional a tener como fin “el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural” (Artículo 14).

El Gobierno Regional Metropolitano de Santiago está constituido por el Intendente y el Consejo Regional.

El Intendente es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y el representante del Presidente de la República en la región, por lo que es designado por él. El Intendente, al ser designado, es un cargo de libre nombramiento y remoción. Cumple un doble papel como órgano desconcentrado (del Presidente de la República) y descentralizado (como ejecutivo del GORE). Cumple cuatro roles en la región: Representante directo del Presidente de la República en la Región, autoridad del aparato desconcentrado en la región, por lo cual cuenta con la colaboración de los Secretarios Regionales Ministeriales y un gabinete regional; y ejecutivo del Gobierno Regional y Presidente del Consejo Regional. Como órgano ejecutivo del Gobierno Regional le corresponde, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional:

- Formular las políticas de desarrollo de la región, las cuales deben ser acordes con las políticas y los planes comunales y nacionales.
- Presidir el Consejo Regional, con derecho a voz.
- Someter al Consejo Regional el Proyecto de Presupuesto del Gobierno Regional
- Proponer al Consejo Regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las inversiones sectoriales de asignación regional y la celebración de convenios de programación.
- Representar judicial y extrajudicialmente al Gobierno Regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el Consejo.

Con el fin de lograr las funciones anteriormente mencionadas, el Gobierno Regional está estructurado en tres divisiones: División de Administración y Finanzas (DAF), División de Análisis y Control de la Gestión (DIVAC), y la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE).

El órgano colegiado de la Región es el Consejo Regional, en el caso de Santiago, está constituido por 26 Consejeros elegidos por los concejales municipales, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de

las provincias respectivas. Su período es de cuatro años con posibilidad de reelección. Tendrá facultades normativas, legislativas y de fiscalización.

Según la Ley 19.175, su conformación será así: “26 consejeros regionales, correspondiéndoles 2 a la Provincia de Chacabuco; 16, a la Provincia de Santiago; 2, a la Provincia de Cordillera; 2, a la Provincia de Maipo; 2, a la Provincia de Melipilla, y 2, a la Provincia de Talagante”.

Al Consejo Regional le corresponde, entre otros:

- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- Fiscalizar el desempeño del Intendente en su calidad de Presidente del Consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan.
- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional.

Se presenta una asimetría notoria entre las competencias, funciones y atribuciones que se le concede por ley al Gobierno Regional. Tal como lo plantea Carlos Alfonso Llancar: “Las primeras son vastas y, de hecho, los transforman en responsable principal del desarrollo de su territorio y comunidad. Sin embargo, las atribuciones limitan en la práctica el cumplimiento de este rol”²⁷.

Se presenta “una clara asimetría respecto de las funciones y atribuciones de estos dos órganos, pudiéndose señalar que opera como un sistema presidencialista, en donde la multiplicidad de roles del Ejecutivo complejiza enormemente la acción de “gobierno” del GORE. Así, la mayor parte de las materias decisivas para el desarrollo regional recaen en el ejecutivo del GORE y no en el CORE, habiendo varias sobre las cuales este último sólo puede manifestarse respecto de las propuestas de Ejecutivo, sin posibilidad de modificarlas o rechazarlas, a lo que se agrega el derecho a voz y el voto dirimente del Intendente en su calidad de Presidente del CORE, en las sesiones del Consejo Regional”²⁸.

Adicionalmente, se han realizado, durante los últimos años, estudios que concluyen que las funciones y las atribuciones principalmente con que cuenta el GORE son insuficientes para su correcto desempeño.

27 Llancar Etcheverry, Carlos Alfonso. Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales. Revista de Estudios Politécnicos. Polytechnical Studies Review Tékhné, 2009, Vol. VII, n°11. p. 10.

28 Allende Pasten. Marfa José, Op. Cit. p. 8.

Se puede ver también asimetría en la conformación del Gobierno Regional, que, con 16 consejeros que aporta la Provincia de Santiago, cantidad significativa en comparación con el resto de Provincias, causa indiscutiblemente una preponderancia en la toma de decisiones que inciden de una u otra manera en las decisiones que determinan reformas políticas, de gasto público y de desarrollo en general. Lo anterior explica el grado de desarrollo e inversión de la Provincia de Santiago y la situación de precariedad de las demás.

Existe de igual forma una descentralización sectorial derivada de la reforma regional de 1974, su fin es servir de respaldo a la administración regional. Las instituciones que hacen parte de este tipo de descentralización son las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y las Direcciones Regionales o Provinciales de Servicios Públicos.

Los SEREMIS son los ministerios desconcentrados territorialmente. Su encargado es el Secretario Regional Ministerial, nombrado por el Presidente. Colabora con el Intendente, subordinándose en temas de elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo de la región, entre otras²⁹. De igual forma, los Consejeros Regionales no responden ante nadie en particular lo que hace que muchas de sus decisiones tengan en cuenta intereses particulares. La relación entre los Consejeros Regionales y los Concejales Municipales no son consecuentes, en la medida en que cada uno de ellos actúa en su esfera propia, sin una coordinación entre el trabajo de los representantes de los dos niveles, lo que genera una dificultad para relacionar las políticas comunales con las regionales.

Las Direcciones Regionales o Provinciales de Servicios Públicos son órganos desconcentrados de los servicios públicos nacionales. Están a cargo del Director Regional o Provincial, quien depende jerárquicamente del Director Nacional del Servicio. Pero, para efectos de ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el GORE, están subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

En Chile, a nivel provincial se encuentran los Gobernadores, que son nombrados por el Presidente de la República, por lo que no cuentan con un período de mandato determinado. No obstante, la Provincia de Santiago no tiene Gobernador, sino que es dirigida por el Intendente de la Región Metropolitana ya que la normatividad no contempla una gobernación provincial en su normativa, correspondiéndole su dirección al Intendente de la Región Metropolitana de Santiago.

Sin embargo, en el caso del nivel provincial de Chile como tal, “éste posee una menor importancia relativa respecto de los niveles regional y local. En

²⁹ Llancar Etcheverry, Carlos Alfonso, Op. Cit. p. 12.

la práctica, es una forma de delegación de las funciones de gobierno interior del Intendente Regional. Aquí el Estado desconcentra la función de gobierno en la Gobernación Provincial, a cargo de un Gobernador que es nombrado y removido libremente por el Presidente”³⁰.

La Constitución chilena plantea: “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. La municipalidad es, por tanto, la encargada de la administración local de cada comuna o agrupación de comunas.

Las atribuciones esenciales de las municipalidades están contenidas en la Ley Orgánica de las Municipalidades. Sus órganos son el Alcalde, el Concejo y el Consejo Económico Social Comunal (CESCO), que es un órgano de carácter consultivo.

Las funciones básicas del Alcalde se pueden sintetizar en:

- Representante judicial y extrajudicial de la municipalidad
- Presidente del Concejo Comunal y del CESCO
- Jefe superior de la municipalidad.

El Consejo Económico Social Comunal es un órgano de consulta que tiene como fin asegurar la participación de las organizaciones comunitarias y se compone de: representantes de la comunidad local organizada (40% de juntas de vecinos, 30% de organizaciones comunitarias funcionales y otras y 30% de organizaciones representativas de las actividades productivas de bienes y servicios de la comuna).

La relación Consejeros Municipales- Municipalidades es desequilibrada; “aunque los Concejales Municipales forman el colegio electoral que elige a los Consejeros Regionales, al momento de decidir éstos priorizan los proyectos de inversión a realizar con virtual prescindencia de la opinión de las municipalidades”³¹.

En cuanto al desarrollo de las municipalidades, en la Constitución se establece que la responsabilidad del desarrollo social, económico y cultural de la comuna es de la municipalidad y el resto de la institucionalidad es coadyuvante a ello. Por lo tanto, en el caso de la Región Metropolitana como en el resto de las regiones, no se puede decir que el gobierno regional sea el causante de los desequilibrios existentes entre las comunas, puesto que

30 Llanar Etcheverry, Op. cit. p. 8.

31 Correa Díaz, Op. Cit. p. 30.

el GORE es el responsable del desarrollo económico, social y cultural de la región, pero sin influencia sobre las comunas.

3. Implementación del proceso de descentralización

La implementación ha sido un proceso gradual que ha fortalecido la figura de las entidades subnacionales y de sus actores, surgida a partir de una serie de Reformas Constitucionales y su normatividad correspondiente. La implementación se ha materializado a partir de la elección de las autoridades locales y regionales, la transferencia creciente de recursos de decisión local, flexibilización de la gestión y de las plantas de personal, concentrándose las acciones en cinco ejes estratégicos; Ciudadanía, sustentabilidad ambiental territorial, competitividad, modernización de la gestión pública e identidad y cultura. El papel de los gobiernos subnacionales se ha orientado hacia la promoción del desarrollo, es así como ellos cumplen una misión de implementar proyectos y planes de inversión teniendo en claro el beneficio local.

A partir de los años noventa, tanto la formulación como la implementación de las reformas tuvieron que responder a una serie de nuevas demandas, entre ellas las de participación más activa de la población. Es así como regionalmente, se generan nuevos instrumentos, como las inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR). Sin embargo, se considera que ha habido avances insuficientes, reflejándose en el cumplimiento de tan solo el “42% de la Inversión de Decisión Regional como porcentaje de la inversión pública, la cual es vista como algo más formal que real, en el sentido que las decisiones sustantivas sobre estos fondos se siguen tomando a nivel central. Además, establecen que la ley impuso el criterio de descentralización administrativa, no política, y por tanto no una verdadera descentralización o redistribución del poder”³².

Es de esta forma como el proceso descentralizador ha involucrado el traspaso y la delegación de funciones desde el nivel nacional al regional y local. Estas asignaciones se han acompañado con una estructura institucional, administrativa y financiera de los gobiernos subnacionales. Igualmente, se entendió que la principal tarea a partir de los noventa era redemocratizar la ciudad y ésta es la tendencia que actualmente persiste. Tal proceso se centra en clarificar, diseñar y afrontar los problemas de la segregación, de homogeneizar el equipamiento en el espacio urbano, de abrir canales de participación, de fomentar las organizaciones de base y de disminuir las desigualdades que se

32 SUBDERE. Diagnóstico sobre el proceso de Descentralización en Chile. División de evaluación y cuentas públicas Junio de 2000. p. 6.

dan al interior de la ciudad, lo que no solamente es un problema económico sino que tiene una expresión muy marcada en el plano físico-espacial.

De igual forma, se han reflejado en la creación de normatividad específica, como la Ley Constitucional de 1992, norma que creó los gobiernos regionales, y, como se plantea: “cuya instalación gradual y participativa ha sido fundamental para asegurar su consolidación y buen funcionamiento y para evitar retrocesos”³³.

Entre los avances que se han llevado a cabo en el ámbito regional, se rescata la incorporación de mecanismos de transparencia de la gestión de los entes descentralizados, desarrollándose en los gobiernos regionales, desde 1996 la difusión de las cuentas públicas semestrales de los recursos del FNDR ejecutados por cada uno de los GORE, el mejoramiento de los indicadores de inversión regional y la aplicación del sistema de información de gestión regional. No obstante, estos avances no sólo se presentan en el nivel regional sino también en el municipal. En dicho caso, se ha mejorado la entrega de información pública de su gestión, por medio de un Sistema de Información de la Gestión Municipal y se encuentra la obligación que tienen las autoridades locales de rendir cuentas públicas a los ciudadanos.

Por lo tanto, es relevante reconocer la importancia que el proceso iniciará desde el nivel regional, puesto que en este ámbito se reconocen como avances la creación e institucionalización del proceso, el aumento del presupuesto de inversión decidido por las regiones y la transferencia de competencias y recursos. Es de esta forma, que el actual modelo acaba siendo resultado de la implementación de reformas que propendían por procesos de regionalización y municipalización. Sin embargo, aunque simultáneamente se ha venido avanzando en los procesos de descentralización, desconcentración y regionalización, no ha existido un modelo como tal ni un referente a largo plazo, sino que se han desarrollado una serie de iniciativas agregadas que dependen de la disposición del gobierno de turno, razón por la cual no se ha logrado un avance uniforme y significativo.

En el ámbito municipal, “la modificación a Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se inserta en el contexto del mejoramiento de la gestión de los municipios para beneficio de la población local, introduciendo necesarias innovaciones en términos de modernizar la actual administración municipal en su conjunto, en materias tan trascendentes como, flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera”³⁴.

A continuación, se resume, de acuerdo con el documento de María José Allende³⁵, el proceso de descentralización en una serie de hechos claves:

33 Correa Díaz, Op. cit. p. 13.

34 SUBDERE. *Ibíd.* p. 7.

35 Allende Pasten, Op. cit. p. 6.

- En el ámbito local: Elección democrática de Alcaldes y Concejales y la reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades.
- En el ámbito regional: Creación de los gobiernos regionales en 1992.
- Durante el Gobierno Militar: Nueva división política administrativa del país, creación de institucionalidad regional y el traspaso de los servicios de salud y de educación a los municipios.
- Durante los gobiernos de la Concertación: Profundización del proceso de descentralización. Conformación de los gobiernos regionales, implementación de instrumentos de inversión regional y reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, es importante tener en cuenta, desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19.175³⁶ los principales objetivos que se plantearon:

- Impulsar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización y profundización del sistema democrático.
- Responder a las demandas de expansión económica de las distintas zonas del país y enfrentar la tarea de superar la pobreza.
- Avanzar por el camino de la descentralización y desconcentración en forma progresiva y gradual, compatibilizando los avances e innovaciones con la tradición institucional y jurídica de Estado Unitario.
- Modernizar la institucionalidad pública, poniéndola en sintonía con los importantes y variados requerimientos del tiempo presente y el venidero.
- Racionalizar el desempeño de la administración, estableciendo competencias específicas para los distintos niveles de gestión en que esta se estructura.
- Radicar la toma de decisiones en una instancia de proximidad al escenario en que se plantean importantes asuntos regionales.

Para concluir, se puede decir que la implementación se materializó por medio de la conformación de los gobiernos regionales y a que los GORE han generado un incremento de los recursos de inversión de la decisión regional. De igual forma se han ido mejorando las obras de desarrollo y de infraestructura en las regiones, con la finalidad de contrarrestar el centralismo que se generaba a partir de la primacía de la Región Metropolitana, haciendo que las otras regiones fueran atractivas para la inversión, ya que, en el caso chileno, es

36 Ministerio de Planificación y Cooperación. Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales. Santiago. 25 de noviembre de 2004. p. 8.

importante entender la descentralización como fomento para el desarrollo; de igual manera se le dio mayor relevancia institucional al municipio frente a otras entidades territoriales y la democratización de la elección de consejeros regionales, alcaldes y concejales municipales.

Dando paso a este proceso, se crearon los CORE, Consejos Regionales de Desarrollo, configurándose una estructura institucional y administrativa con el objeto de dar apoyo en la gestión territorial descentralizada a la administración regional, de la mano de otras entidades como la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI).

De igual forma, la asignación y administración de recursos fue realmente uno de los pasos más importantes en la implementación del proceso, ya que permitió evidenciar el interés real de descentralizar dentro de un Estado unitario. Para lograr lo anterior, durante el Gobierno Militar, se conforma el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). A partir de la Reforma se implementa una estructura local de participación de la comunidad, a través de la figura del Concejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Se pretende precisar más claramente entre las funciones de gobierno y las de administración en la ciudad de Santiago.

En el caso de Chile en general se puede plantear, de acuerdo con Boisier, que: “las reformas buscan profundizar la desconcentración del sector público y empujar cautelosamente la descentralización”³⁷. En el caso de la descentralización política, se determinan dos líneas de gobierno: gobierno interior y gobierno regional; y, en materia de descentralización administrativa, se establecen dos líneas de administración: descentralizada y desconcentrada; y en lo territorial, se desarrolla el concepto de área metropolitana; en cuanto a la descentralización fiscal se busca fortalecer el gasto descentralizado y establecer una ley de rentas y fuentes de financiamiento regional.

4. Resultados del proceso de descentralización

A continuación se presentarán tanto los avances como las falencias que han resultado del proceso de descentralización, explicando que su evidencia, como el poder central, tiende a ser más proclive a desconcentrar o entregar funciones administrativas que a descentralizar el poder, dejando claro, de igual forma, que si no se avanza adecuadamente en lo segundo, lo primero puede ser irrelevante o impertinente.

La descentralización, vista desde la perspectiva de los actores regionales, es insuficiente y lenta en cuanto a la gradualidad del proceso. Se reproduce en su interior el centralismo, reflejado, en el caso de Santiago, en la asignación y distribución de recursos principalmente a los sectores urbanos sobre los rurales, generando así, como se ha mencionado reiteradamente, concentración de riqueza en algunas comunas con altos niveles y de pobreza, en otras.

Igualmente, se destaca otra situación que no ha permitido que se consolide una gestión descentralizada eficaz y adecuada, ello debido a la escasa y desigual capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales, en especial las regiones y las municipalidades; ocasionada esta situación básicamente por la relativa debilidad de las instituciones frente al poder central y el escaso número de personal con que cuentan estas entidades territoriales para llevar a cabo un seguimiento y una evaluación al proceso, y asimismo por la debilidad en la conformación de agentes regionales, con capacidad de interlocución y demanda.

Después de todos los adelantos en cuanto transferencia de recursos y competencias, algunos actores subnacionales y analistas consideran que el proceso aún está recargado de mecanismos centralistas que no han permitido avanzar de manera sustancial, limitando la capacidad de decisión autónoma de los gobiernos descentralizados³⁸, llegando a ser calificada por muchos como aparente más que real, porque no existe una legitimación del ejercicio de poder de las regiones, puesto que su dispersión ha sido lenta, en parte porque desconfían de que las regiones sean capaces de enfrentar solas sus problemáticas.

En cuanto a la transferencia de decisiones de inversión pública a los gobiernos regionales, en la práctica el GORE realiza una priorización de proyectos y una pre-asignación de recursos, mientras que la decisión final de asignación y ejecución queda a cargo del Gobierno central. Por lo tanto, no ejercer un poder real en esta materia al quedar supeditados a las decisiones del Gobierno central. De igual forma, en términos administrativos, se presenta la forma de delegación de funciones también por parte del Gobierno central. De ahí que se presente un alto condicionamiento e intervención del nivel central al uso presupuestario en cuanto al programa de inversiones como de gastos corrientes, por falta de procedimientos burocráticos que permitan mayor fluidez en la asignación de recursos.

Los gobiernos regionales quieren ser presentados como parte del proceso descentralizador. No obstante, se considera que son aún parte del esquema desarrollado desde el Gobierno Militar de desconcentración que complementaba el esquema de Estado Unitario chileno, ya que aún prevalece de

38 Correa Díaz, Op. Cit. p. 11.

una u otra forma la dependencia al nivel central tanto en lo administrativo y político como en lo fiscal, generando que estos órganos no tengan una autonomía relevante.

Ello se sustenta tanto en la Constitución como en las normas chilenas, ya que la descentralización se define por medio de la distinción entre Administración y Gobierno del Estado, condicionando que se pueda descentralizar exclusivamente la facultad de administrar y desconcentrar.

Sin embargo, para poder entender el proceso de descentralización en Chile, y lo explicado anteriormente, es necesario verlo como ellos lo conciben: “un Estado Unitario Descentralizado presupone la coexistencia, evolución armónica y coordinación eficaz entre una administración nacional y diversas administraciones regionales. La primera progresivamente desconcentrada y las regiones auténticamente descentralizadas”³⁹.

Complementando lo anterior, se habla de la presencia de una gran deficiencia en la toma de decisiones que tiene que ver con el desarrollo local y regional, respecto a los gobiernos y a la ciudadanía, esta insuficiencia de autonomía institucional no permite la flexibilización y adecuación de líneas de trabajo.

Los gobiernos tanto locales como regionales reclaman el carácter centralista aun existente, alegando que si bien existe transferencia de competencias, éstas se limitan en muchos casos a la toma de decisiones del poder central, restringiendo, por lo tanto, la toma de decisiones en los diferentes ámbitos descentralizados, lo que se ve reflejado, en parte, en que un número significativo de funciones asignadas a los municipios tienen una contraparte en los diferentes niveles de la administración del Estado, tanto regional como central, de ahí que se presente la necesidad de dotar de más autonomía a los órganos del gobierno territorialmente desconcentrados, fortaleciendo asimismo el rol del Intendente y Consejo Regional principalmente.

La duplicidad de funciones se refleja en los artículos N19-25 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N18.695, principalmente en las áreas de transporte y tránsito público, pavimentación y construcción de caminos rurales y urbanos, protección al medio ambiente, deporte y recreación.

En cuanto a la participación por parte de la ciudadanía, se puede decir que, en varias ocasiones, los miembros de la comunidad no conocen las acciones que están llevando a cabo las autoridades de los gobiernos subnacionales, sus funciones y la carencia de mecanismos de control ciudadano, relacionado en parte por su legitimidad relativamente baja al ser un órgano de creación reciente y al utilizar un mecanismo de elección indirecta de los Consejeros Regionales.

La normatividad establece sin distinción una serie de competencias, funciones y atribuciones homogéneas para los municipios sin importar su condición, con lo que se ha generado una serie de complicaciones en el ámbito local, como que no reconoce la heterogeneidad de los municipios y sus dinámicas tan diversas, así como el establecimiento de competencias idénticas, que no considera la diferencia de recursos con los que cuentan los municipios y que repercuten en la prestación de servicios públicos.

Es claro que se puede observar que la gestión de los diferentes niveles de gobierno y administración del Estado presenta un entramado jurídico subutilizado, que deriva en descoordinación. Ello hace que la gestión no sea la más óptima, al faltar una utilización eficaz y eficiente de los mecanismos. En el caso de la Región Metropolitana se repite de igual forma esta falta de definición clara en la división jurídico-legal de las funciones del gobierno y de la administración. Lo anteriormente expuesto se evidencia en la descoordinación entre el Gobernador y los Alcaldes de la Provincia de Santiago, lo que genera ineficiencia administrativa y política por la falta de articulación en el funcionamiento, puesto que el Gobernador sigue la lógica de la desconcentración de la autoridad ejecutiva central, mientras que los Alcaldes siguen la lógica de una entidad descentralizada electa. Se muestra igualmente una descoordinación entre los actores institucionales relevantes de la administración de la Región Metropolitana, es decir, Alcaldes e Intendente.

Se presenta una escasa voluntad de la clase política en el proceso descentralizador, en parte porque no se ha generado un consenso en torno a qué tipo de modelo implementar, ello no ha permitido un modelo claro, por lo que se acaban realizando acciones marginales. Lo mismo se evidencia en que uno de los objetivos que aún no ha logrado tener avances significativos es el de la participación política.

Si bien desde la época del Gobierno Militar chileno se han venido tomando medidas para frenar la heterogeneidad de capacidades territoriales, no se ha logrado que la Región Metropolitana solucione su problema de desigualdad intraterritorial.

De igual forma, el desarrollo espacial-territorial ha venido afectando las zonas destinadas a la producción agrícola, ya que el crecimiento de esta región ha sido incontrolable e insostenible en el manejo de zonas rurales y de expansión.

En cuanto al ámbito exclusivamente municipal, se presenta una asimetría entre las atribuciones del Alcalde y el Concejo Municipal, se dan competencias poco definidas, superpuestas, duplicadas y compartidas con otras entidades territoriales y al interior de la municipalidad; no se está en la capacidad de generar la cantidad suficiente de recursos y carecen de poder de endeudamiento. También existe la presencia de una relación vertical del nivel central con el nivel

comunal, que a veces impone decisiones sobre los municipios que interfieren en sus proyectos de desarrollo y dificultan la comunicación entre ambos niveles, y la desconfianza del nivel central respecto al local, que afecta los procesos de negociación y decisión.⁴⁰

5. Lecciones aprendidas que deben ser tenidas en cuenta en el caso de Bogotá

A continuación se presentarán los retos que han enfrentado durante y después de implementadas las políticas de descentralización en la Región Metropolitana y cómo éstas deberían ser tenidas en cuenta a la hora de formular una propuesta de descentralización para Bogotá, con el fin de evitar los efectos poco deseables o de disminuir los posibles efectos negativos que puedan derivarse de un proceso descentralizador.

Una de las mayores problemáticas a las cuales se enfrenta la Región Metropolitana es su estructura urbana monocéntrica, asociada con la segregación socioeconómica espacial que ha tenido desde tiempo atrás, y que se ha acentuado con una serie de propuestas llevadas a cabo durante el Gobierno Militar. Estas propuestas se centraron, entre otras, en diferenciar físicamente comunas de pobres y ricos por medio de políticas de vivienda social.

En Chile, cuando se habla de descentralización, se expone el carácter desigual e inarmónico que ha tenido, en especial, cuando se trata del papel preponderante en cuanto crecimiento y de concentración de la Región Metropolitana sobre las otras regiones. Si bien la Región Metropolitana a lo largo de su historia ha venido reforzando su primacía sobre las demás regiones, concentrando gran parte de la actividad económica nacional y como consecuencia, grandes flujos de población; el proceso de descentralización no ha podido enfrentar esta situación y sigue concentrando todo tipo de actividades en Santiago.

Este tema de la concentración en Santiago plantea dos diferentes facetas: Por una parte, el tema del desgobierno que enfrenta la Región Metropolitana, generado por la inexistencia de un gobierno metropolitano, agravando el problema de concentración. Y por otra, si bien Santiago representa un costo elevado para el país, se puede decir que es necesario que éste asuma tal costo en la medida en que necesita una metrópolis para facilitar su inserción en el mundo globalizado⁴¹.

40 Llanca Etcheverry, Op. Cit., p.22.

41 Correa Díaz, Op. cit. p. 25.

Por tal razón, en la actualidad se mantiene y tiene tendencia a aumentar la relevancia de la Región Metropolitana gracias a su carácter funcional frente al nivel central, expresado en la consideración de “región capital del país”. Ello se ha presentado en parte por el proceso de concentración espacial, el centralismo político-administrativo rígido y la poca efectividad de las tareas encaminadas a desincentivar el crecimiento poblacional y espacial que es social y económicamente desequilibrado.

De igual forma se desarrolla esta situación al interior de la Región Metropolitana, ocasionando que no tenga un desarrollo homogéneo y que se presente un crecimiento económico desigual, donde existen unas comunas que son polos de desarrollo, como en el caso de la Comuna de Santiago, y otras que son insostenibles en lo económico, principalmente las que son de carácter rural. Por lo tanto, esta segregación económica ha causado mayores dificultades al constituir una ciudad desigual y con grandes diferencias socio-económicas.

Los diferentes niveles (central, intermedio o regional y local o comunal) han venido presentando dificultades a la hora de trabajar de manera coordinada, por una parte existe multiplicidad de funciones y competencias en algunas instancias, lo que imposibilita una gestión eficiente; y por otra, la presencia de duplicidad y descoordinación de tareas que se refleja en que muchas de las autoridades de los diferentes niveles comparten tareas, permitiendo la presencia de injerencias que afectan a la larga la autonomía de los gobiernos locales y regionales y causando demoras y dificultades en la satisfacción de las demandas ciudadanas locales. Todo ello debido a la falta de claridad en las competencias y en la autonomía de las autoridades, principalmente las locales.

Esta situación también se presenta al interior de los gobiernos regionales, donde, como se expuso anteriormente, se presenta una asimetría entre las funciones y las atribuciones del Intendente y las del Consejo Regional. Esto se produce en parte por la débil dispersión del poder y una sobrecarga de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión subnacional. De otro lado, los recursos públicos locales son insuficientes para poder llevar a cabo las competencias que se han venido planteando en algunas comunas, en especial en las de carácter rural.

De igual forma, la participación de la ciudadanía en el proceso descentralizador no es muy significativa, lo cual ha hecho que las demandas ciudadanas locales y regionales no logren compensar la capacidad política de los intereses del nivel central.

Las medidas tomadas en todos los ámbitos deben estar en concordancia con el tipo de modelo de descentralización que se quiera adoptar, con el fin de que realmente se logren tener avances significativos o de que por lo menos se mantengan los que ya están. Ejemplo de lo anterior son las políticas que han afectado el proceso en Chile, y en especial en Santiago, como la tendencia a

desarrollar una economía concentrada en ciertos centros de desarrollo que son capaces de lograr una concentración de producción y de lograr tener ventajas competitivas frente a demás zonas.

Asimismo, es importante tener en cuenta el tema de la descentralización financiera que en el caso chileno no ha sido tratado en profundidad y que tiene que ver con temas claves como la sanidad fiscal, los equilibrios macroeconómicos, la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales y los mecanismos de regulación correspondientes y el tipo y estructura de impuestos potencialmente descentralizables, entre otros⁴². Teniendo que en cuenta que la definición de esta temática es fundamental para determinar integralmente el proceso descentralizador que se viene llevando a cabo.

Se requiere, en el caso de Bogotá, revisar el modelo económico de desarrollo con el fin de lograr que sea consecuente con el proceso descentralizador, para así no generar un desarrollo territorial desequilibrado ni la preponderancia de un zona sobre la otra. Por lo tanto, es necesario evitar ocasionar segregación socio-económica al interior de la ciudad y frente al resto del país, ya que, “cuando un proceso descentralizador se implementa sobre una acentuada heterogeneidad de capacidades territoriales, se puede profundizar la desigualdad”⁴³.

Es importante tener en cuenta, ya con referencia a Bogotá, los mecanismos de evaluación de la gestión, puesto que, en Santiago, al principio del proceso se carecía de información sistematizada para evaluar la gestión de las autoridades descentralizadas, por lo que no se podía conocer a ciencia cierta los alcances y falencias de la implementación del proceso (ver Anexo 6, Índice utilizado en Chile para determinar el grado de avance de la descentralización).

Para resumir, en unos ejes los temas que debe tener en cuenta Bogotá a la hora de avanzar en un proceso descentralizador, encontramos que en el nivel central, según Germán Correa, se debe contar con una política nacional de desarrollo que contenga una política de desarrollo de los diferentes entes territoriales, una integración presupuestaria, de coordinación y coordinación de los Ministerios y servicios públicos en las entidades territoriales, una articulación clara entre los programas y proyectos del gobierno central y los descentralizados, así como definir una institución que controle el proceso descentralizador de la ciudad.

De igual forma, es necesario contar con un modelo de descentralización y un marco teórico que lo sustente, ya que, en el caso chileno, ello no ha sido considerado, con lo que se han generado dificultades a la hora de avanzar en el proceso por la falta de claridad sobre lo que se quería realizar, o en cuanto a

42 Correa Dfáz, Germán. Op. cit. p. 11.

43 Waissbluth, Mario; Leyton e Inostroza, José, Op. cit. p. 9.

cómo llevar a cabo dichas acciones, ni siquiera se ha tenido un cronograma que defina cuándo se llevarán a cabo las acciones en pro de la descentralización. Dicho modelo facilita el proceso en la medida en que se establecen unas metas y unos objetivos claros que sean de conocimiento general, favoreciendo así el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas descentralizadoras.

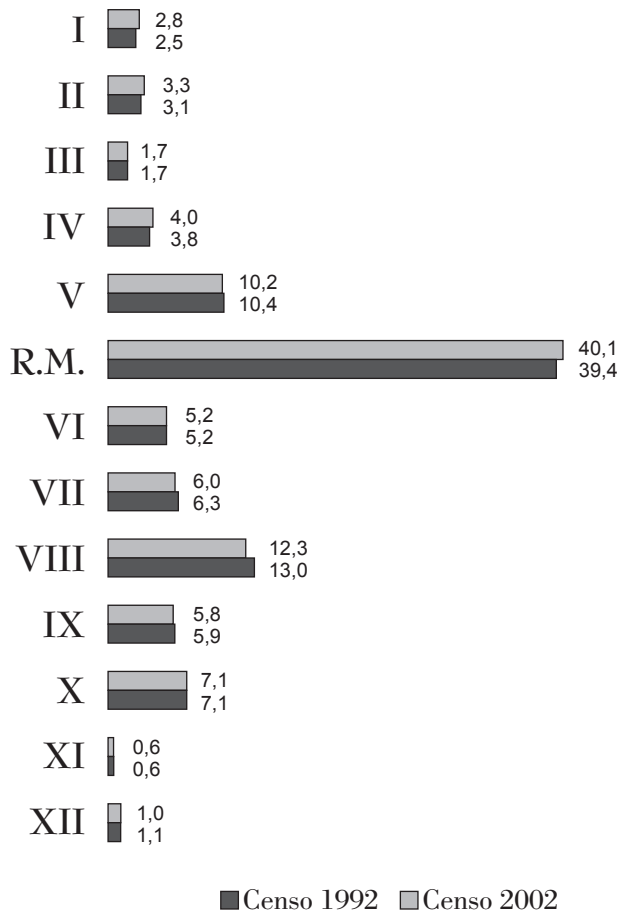
6. Bibliografía

- Allende Pasten María José. Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado. SUBDERE. Agosto de 2002.
- Boisier, Sergio. Chile: la vocación regionalista del Gobierno Militar. EURE (Santiago) v.26 n.77 Santiago. Mayo 2000.
- Boisier Echeverry, Sergio. Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá. España. 2007.
- Chuaqui, Tomás y Valdivieso, Patricio. Una Ciudad en busca de un Gobierno: Una propuesta para Santiago. Chile. 2004.
- CONARA. Reformulación comunal en la Región Metropolitana de Santiago. Santiago de Chile. Abril de 1981.
- Correa Díaz, Germán. Descentralización para el desarrollo en Chile: lecciones y desafíos del proceso. Informe de una mesa de trabajo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago de Chile. Noviembre de 1999.
- Domper, María de la Luz. El proceso de descentralización en Chile y la situación de competitividad regional. Serie Informe Económico No. 93. Libertad y Desarrollo. Septiembre de 1997.
- Gross, Patricio. Santiago de Chile (1925 – 1990): Planificación urbana y modelos políticos. Revista EURE Vol. XVII, No. 52-53. Santiago. 1991.
- Guerra, Rodríguez, Carlos. La evaluación del proceso de descentralización en Santiago de Chile. CODECO. 2000.
- Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER y Universidad de La Frontera. Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal: Un desafío para Chile del Futuro” Informe Final. Proyecto “BCN INNOVA”, CF 21/2008, 290908. Temuco, 14 de Septiembre 2009.
- Ley N° 18.575. Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado. 1986.
- Ley N° 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 2006.
- Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. 1993.
- Leyton Navarro, Cristian Marcelo. Balance del proceso de Descentralización en Chile 1990-2005. Una mirada regional y municipal. Estudio de Caso no. 94. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Chile. Agosto 2006. Llancar Etcheverry, Carlos Alfonso. Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales.

- Revista de Estudios Politécnicos. Polytechnical Studies Review Tékhne, 2009, Vol. VII, n°11.
- Lira, Luis y Marinovic G, Fernando. Estructuras participativas y descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile. Documento publicado en el libro: “Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización” ILPES (LC/IP/L.176) / Chile.
- Mardonez, Rodrigo. Descentralización y transición en Chile. Chile. 2001.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. Desarrollo Regional: Balance de una Década de gobiernos regionales. Santiago. 25 de noviembre de 2004.
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique. Gestión urbana y gobierno de las Áreas Metropolitanas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. No. 34. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile. Mayo de 2001.
- Rodriguez, Alfredo y Winchester, Lucy. Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad. Chile. Mayo de 2001.
- SUBDERE. Proceso de regionalización, descentralización y desconcentración administrativa en Chile. Subsecretaria de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del interior. Chile. Octubre de 1986.
- SUBDERE. Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile. División de evaluación y cuentas públicas. Subsecretaria de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del interior. Chile. Junio de 2000.
- SUBDERE. Chile. Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión necesaria. Valparaíso, 7 - 8 de septiembre de 2000. Programa Universidades - Gobiernos Regionales. Subsecretaria de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del interior. Noviembre de 2000.
- SUBDERE. Medición y evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Final. SUBDERE. Chile.
- SUBDERE. Políticas para la Descentralización. Construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo. Documentos para discusión inicial. Subsecretaria de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del interior. Chile. Abril 2008.
- Tomic, Lucía. Evolución e indicadores de avance de la descentralización chilena. SUBDERE. Ministerio del Interior. 2000.
- Trivelli, Pablo. Desafíos para la ciudad de Santiago de Chile en el retorno a la democracia. En Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los noventa. Ira Edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Noviembre de 1991.
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristian e Inostroza, José. La descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura pendiente. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 37. (Feb. 2007). Caracas.

Anexos 1.

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL POR REGIONES. 1992 Y 2002
(en %)



Fuente: Resultados generales. Censo de población y Vivienda Chile 1992. INE
Resultados definitivos. Censo de población y Vivienda 2002 Chile. INE
(Santiago, 2003, página Web de INE)

Anexo 2.

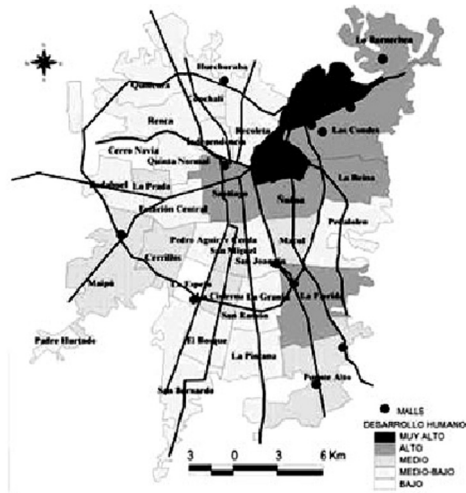
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR REGIONES

REGIÓN	IDH	Desviación estándar al interior de cada región.
I Tarapacá	0.785	0.046
II Antofagasta	0.785	0.064
III Atacama	0.753	0.032
IV Coquimbo	0.764	0.039
V Valparaíso	0.78	0.032
VI O'Higgins	0.741	0.036
VII Maule	0.708	0.029
VIII Bío- Bío	0.735	0.042
IX Araucanía	0.721	0.041
X Los Lagos	0.725	0.030
XI Aysén	0.77	0.060
XII Magallanes	0.788	0.058
XIII Metropolitana	0.812	0.063
País	0.775	
Desviación Estándar	0.031	0.058

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación. Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales. Santiago. 25 de noviembre de 2004.

Anexo 3.

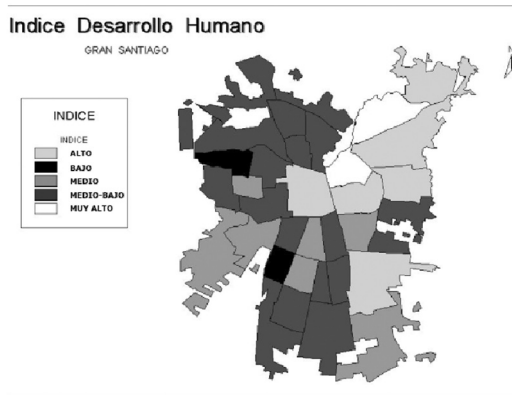
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR COMUNAS



Fuente: Fuentes, Luis y Sierralta, Carlos. Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global?. Revista Eure (vol.XXX, N°91), PP.7-28, Santiago de Chile, diciembre 2004

Anexo 4.

ÍNDICE DEL DESARROLLO HUMANO DEL GRAN SANTIAGO

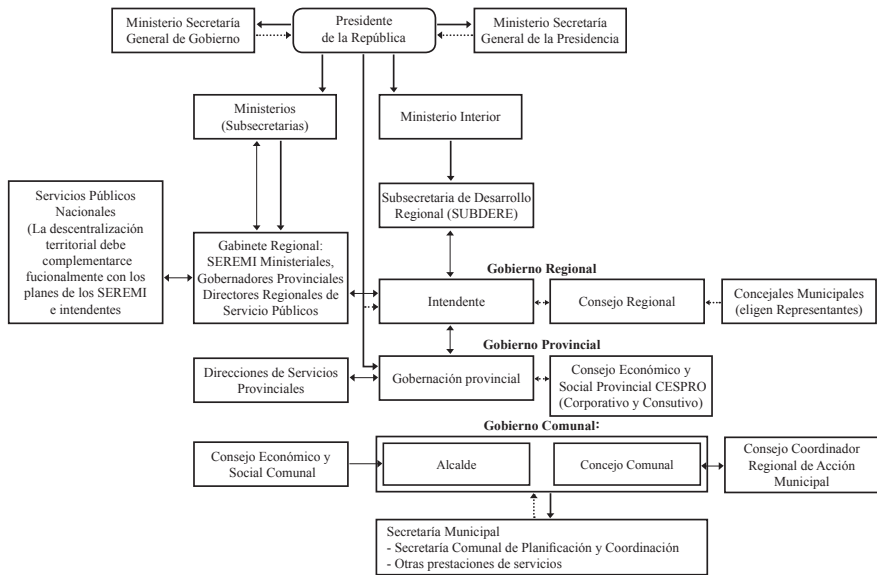


FUENTE: Rodríguez Vignoli (1993) y Ducel, De Mattos y González (2002).

Fuente: MATTOS, Carlos A. de. Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?
Revista de Sociología Política. 2002, n.19. pp. 31-54.

Anexo 5.

NIVELES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO



Nominación



Interacción en toma de decisiones



Asesor

(*) En el caso de Santiago se denomina Delegado Provisional

Fuente: Chuaqui, Tomás y Valdivieso, Patricio. Una ciudad en busca de un gobierno: Una propuesta para Santiago. Revista de Ciencia Política. Volumen XXIV/N°1/2004. Universidad Católica de Chile. Chile. pp. 104-127.

Anexo 6.

ÍNDICE DE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
Descentralización Política	<ul style="list-style-type: none">• Naturaleza jurídica• Generación de autoridades• Percepción del grado de avance
Descentralización Administrativa	<ul style="list-style-type: none">• Competencias• Servicios públicos• Percepción del grado de avance
Descentralización Fiscal	<ul style="list-style-type: none">• Inversión de decisión regional• Patrimonio• Autonomía financiera• Percepción del grado de avance
Fortaleza Regional	<ul style="list-style-type: none">• Participación política y social• Calidad de funcionarios públicos• Instrumentos y programas• Iniciativa institucional• Densidad institucional• Percepción de identidad regional y espacios de participación social

