

# Reforma Regional: Inconducente y Contraproducente

La elección directa de los Consejeros Regionales y la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales son dos reformas Constitucionales en trámite legislativo que algunos creen que ayudarán a una mayor descentralización del Estado. Pero en la práctica no solucionarán los problemas de gestión que hoy existen a consecuencia del fuerte centralismo imperante. Por el contrario, crearán expectativas en materia de descentralización que no se cumplirán y dificultarán avanzar hacia una mayor descentralización y modernización del Estado.

La reforma regional, planteada como una modificación a la Constitución de la República, establece la elección directa de los Consejeros Regionales – hoy se eligen cada 4 años por los concejales municipales de cada región- y que el presidente del Consejo Regional sea un consejero electo entre sus pares – en la actualidad lo es el Intendente - y crea un mecanismo de traspaso de competencias desde el gobierno central a los regionales.

## Comentarios Formales

Desde una perspectiva netamente formal no se requiere una modificación a la Constitución para cambiar la forma de elección de los Consejeros Regionales. Hoy ésta delega a una ley orgánica constitucional el mecanismo de elección de los Consejeros regionales.

**Mientras no haya voluntad política para una reforma profunda y modernizadora del Estado la reforma regional planteada hoy sólo generará una nueva institucionalidad que dificultará a futuro una mayor descentralización**

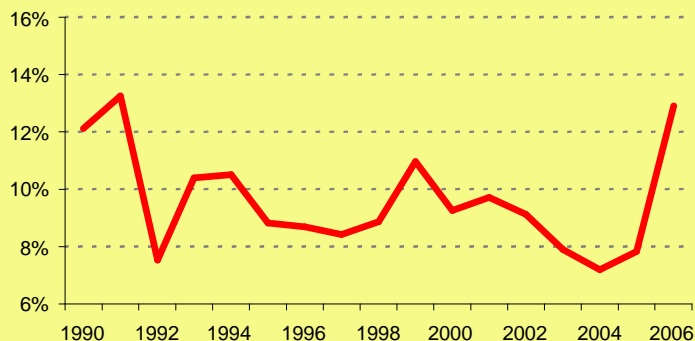
Bastaría entonces con reformular la ley orgánica de los gobiernos regionales. En consecuencia, de aprobarse esta reforma ella no generará efecto alguno hasta que no se modifiquen los restantes cuerpos legales y como no hay consenso en la fórmula específica para su elección, esta reforma constitucional seguirá la misma suerte que la modificación constitucional que permite a los municipios fijar sus plantas, remuneraciones y organización interna: letra muerta desde el año 1997. Esta iniciativa entonces más bien es reflejo de una maniobra política que de un convencimiento real de las reformas que se buscan implementar.

En el ámbito del traspaso de competencias, la Constitución también delega en la ley las formas de transferir competencias a los gobiernos regionales. En la actualidad, la ley fija un procedimiento de traspaso de competencias, el que también ha sido letra muerta, ya que no ha habido voluntad política para ello. El gobierno central ni siquiera ha respondido a solicitudes planteadas desde hace más de un año por parte de determinadas regiones. Como ejemplo de ello se puede citar la solicitud de traspaso del parque metropolitano de Santiago al gobierno regional, solicitud hecha por el respectivo Consejo Regional a fines del año 2006.

## Comentarios de Fondo

Más allá de los comentarios formales planteados, se debe analizar la conveniencia

**Gráfico N°1**  
**Inversión Pública Efectiva de Libre Decisión Regional en relación a la total del país**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Mideplan

de esta reforma y si cumplirá con las expectativas que existen en torno a ella. Para esto se debe tener presente qué es lo que hoy hacen los gobiernos regionales y cuál es la realidad en la cual se inserta esta reforma.

La reforma planteada parte del diagnóstico, que se comparte, que Chile es un país fuertemente centralizado y que ello ha generado ineficiencias en el aparato público.

Pero para efectos de mejorar la provisión de bienes y servicios por parte del Estado a través de la descentralización, resulta clave el cómo se va a descentralizar y a quién. Lecciones de reformas en otros países claramente dejan de manifiesto que más vale no descentralizar si no se va a hacer correctamente, ya que los resultados pueden incluso ser peores a la situación inicial que se quiere corregir. Los procesos de descentralización están relacionados con otros procesos de reformas y su éxito o fracaso dependen de muchos factores ligados a cada país en particular y a su contexto específico.

## Gobiernos Regionales Hoy

El Intendente es hoy por hoy la figura más importante en el ámbito regional. Preside el Consejo Regional y es responsable del órgano ejecutivo de éste. La principal tarea que desarrollan los gobiernos regionales y su Consejo es en la práctica asignar y fiscalizar el destino de los recursos de inversión regional, que básicamente están constituidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR.

Si bien la inversión de decisión regional de acuerdo a MIDEPLAN alcanzó en promedio al 25% de la inversión pública efectiva en los últimos años, la que es realmente de libre decisión regional sólo ha llegado en promedio al 10% (Gráfico N°1). El 90% restante corresponde a inversiones determinadas por los distintos ministerios, las empresas del Estado e incluso fondos del propio FNDR respecto de los cuales el gobierno central determina en gran medida los proyectos a financiar por éste. Un ejemplo de lo anterior es la inversión en infraestructura educacional para la implementación de la Jornada Escolar Completa. Este programa implementado por el gobierno central ha debido ser cofinanciado por todos los gobiernos regionales del país con recursos del FNDR.

A lo anterior se suma que los proyectos financiados por el FNDR corresponden en la gran mayoría a proyectos postulados por los municipios. Esto nos lleva a que por medio de los gobiernos regionales se canalizan recursos del gobierno central a los municipios mediante un proceso burocrático, lento, ineficiente y eventualmente muy discrecional. En este contexto no es extraño oír que los municipios finalmente ejecutan en muchos casos los proyectos que les "llegaron" y no necesariamente los más prioritarios para la comuna.

## Reforma Regional

Uno de los ejes centrales de la reforma regional que se está impulsando es la elección directa de los consejeros. La elección directa de autoridades no es objetable per se, pero sí lo es dadas las atribuciones con las que cuentan y eventualmente contarían los Consejos Regionales de prosperar esta reforma regional.

Quien en definitiva es hoy el actor más relevante en regiones es el Intendente, mientras que el ámbito de acción de los consejeros regionales, generosamente hablando, se puede decir que es reducido. Una figura equivalente habría sido si desde el año 1992 sólo se hubieran elegido a los concejales municipales y no a los alcaldes, figura absolutamente impensable pero que es lo que hoy se está proponiendo en el ámbito regional.

Lo que busca la elección de autoridades es generar un vínculo directo entre la ciudadanía y sus autoridades, debiendo responder estos últimos frente a la ciudadanía por sus actos. Pero cuando se elige una autoridad sin que ésta efectivamente cuente con funciones, atribuciones y recursos y en consecuencia es más bien limitado lo que puede hacer, surge la pregunta ¿respecto de qué se busca potenciar el vínculo con la ciudadanía? La elección directa de autoridades potencia los mecanismos de rendición de cuenta, así como también implica la dirección política que toma una determinada gestión<sup>1</sup>. Pero si las personas que se están eligiendo no cuentan con las atribuciones para ello, la elección pierde sentido.

Algunos creen que una vez que se cuente con autoridades regionales electas por

la ciudadanía se desencadenaría un proceso de descentralización. Pero ello no tiene sustento alguno. Desde el año 1992 tenemos alcaldes y concejales electos y no se ha observado un avance en materia de autonomía y descentralización hacia los municipios. Por el contrario, una descentralización política previa a una administrativa y fiscal probablemente entrampe un proceso de reforma, ya que no se contará con las confianzas políticas para transferir funciones y recursos. Resulta impensable creer que en un futuro se traspasarán si en regiones los cuerpos electos corresponden a una coalición política distinta a la del gobierno central. Es decir, la descentralización política no sólo será inconducente a una descentralización administrativa y fiscal, sino que será contraproducente.

Adicionalmente, tal como está planteada la reforma regional hoy, el Intendente dejará de presidir el Consejo Regional, siendo el presidente del Consejo un consejero electo entre sus pares. Esta nueva institucionalidad llevará a un distanciamiento entre el órgano ejecutivo del gobierno regional – que seguiría dependiendo del Intendente - y el Consejo Regional. Esto más que generar fuerzas que faciliten la descentralización generará nuevas fuentes de conflicto en la administración regional entre los distintos actores, culpándose mutuamente al no cumplirse con las expectativas de la ciudadanía.

En materia de transferencia de competencias se viene planteando un mecanismo cuya iniciativa puede ser del Presidente de la República o bien del propio consejo. A diferencia de los municipios que cuentan con funciones privativas - que sólo desempeñan ellos y ninguna otra repartición del Estado - en el caso de los gobiernos regionales esta figura no existe. Ello implica que al transferir competen-

---

**La reforma regional planteada pareciera ser que es una iniciativa sólo respaldada por el ministerio del interior, pero no por los distintos ministerios sectoriales que en un futuro supuestamente deberán traspasar funciones a los gobiernos regionales**

---

cias a los gobiernos regionales sea altamente probable que el nivel regional se vendrá a sumar a las instituciones que ya existen, agregando un nuevo eslabón a la burocracia del Estado.

Ello no sólo generaría importantes tensiones y conflictos entre los órganos del Estado que tienen competencias en las mismas materias, sino que debilita aún más el control ciudadano al no tener claramente asignadas las responsabilidades. Un ejemplo reciente de ello se tiene desde el año 2005 cuando se dotó a los gobiernos regionales de la responsabilidad de la mantención de pavimentos en las áreas urbanas. Estos se vinieron a sumar a las instituciones que ya tenían responsabilidades en la materia y los problemas de mantención vial han continuado.

Se debe tener presente que crear nuevas institucionalidades siempre es más fácil que suprimirlas. Por lo cual se debe ser especialmente cauteloso en las propuestas que se hagan.

Crear que el Gobierno efectivamente quiere traspasar competencias a las instancias regionales, resulta a lo menos ingenuo. En consecuencia esta reforma se enmarca en un contexto de escasa, por no decir inexistente, confianza a los gobiernos regionales desde el propio Gobierno. Una cosa es la retórica y la otra es actuar. Esto se ve reflejado por ejemplo, en la nueva propuesta institucional en materia de medio ambiente donde se elimina la participación de las instancias del gobierno regional. Lo mismo se observa en el caso del proyecto de ley en trámite legislativo que busca la creación de una autoridad metropolitana

de transporte, en la cual en ninguna parte se considera a los gobiernos regionales.

La reforma regional planteada pareciera ser una iniciativa sólo respaldada por el Ministerio del Interior, pero no por los distintos ministerios sectoriales que en un futuro supuestamente deberán traspasar funciones a los gobiernos regionales. Por ende es altamente probable que no lo hagan, reafirmando lo planteado con anterioridad en cuanto a que los gobiernos regionales en la práctica se sumarán a la burocracia que ya existe en el marco de las supuestas nuevas funciones de los gobiernos regionales, sin finalmente ser capaces de mejorar la gestión del Estado.

### Desafíos Futuros

Si realmente lo que se quiere es descentralizar y no sólo quedarse en la retórica, el Gobierno debe establecer un cronograma de traspaso de funciones y recursos, tanto hacia el ámbito regional como comunal. Urge una reforma en el ámbito regional, una mayor descentralización y modernización del Estado, pero que abarque también el ámbito municipal. Por ejemplo, perfeccionar el actual mecanismo de entrega de recursos de inversión del gobierno central a los municipios a través de los gobiernos regionales no se logra con la elección directa de los Consejeros Regionales, sino que asignando con criterios objetivos y verificables, en forma directa desde el gobierno central a los municipios, los recursos, con reglas claras de rendición y evaluación.

En el ámbito regional se requiere un reordenamiento y racionalización de las múltiples agencias, consejos, servicios y órganos del gobierno central que ejecutan sus políticas

---

**Si realmente lo que se quiere es descentralizar y no sólo quedarse en la retórica, el gobierno debe establecer un cronograma de traspaso de funciones y recursos, tanto hacia el ámbito regional como comunal. Urge una reforma en el ámbito regional, una mayor descentralización y modernización del Estado, pero que abarque también el ámbito municipal.**

---

en regiones sin una mayor coordinación y adaptación a las realidades regionales. Ello debe estar acompañado del desarrollo de herramientas que permitan desempeñar un control ciudadano, tales como indicadores de desempeño que midan la eficiencia y eficacia del sector público.

Mientras no haya voluntad política para una reforma profunda y modernizadora del Estado la reforma regional planteada hoy sólo generará una nueva institucionalidad que dificultará a futuro una mayor descentralización.

---

<sup>1</sup> Dahl, Robert. "La Democracia como una Guía para los Ciudadanos", 1998.