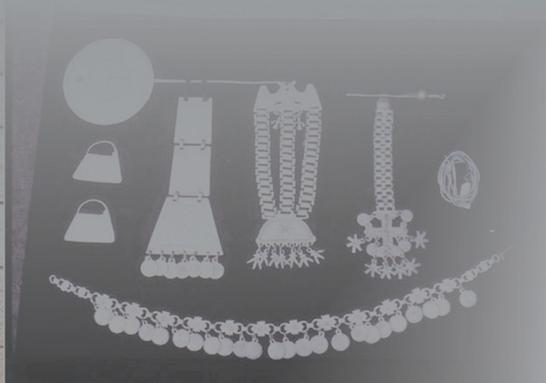




GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO



El Chile Descentralizado Que Queremos

un proyecto de todos

Chile

DESCENTRALIZADO

mucho mejor

**El Chile
Descentralizado
Que Queremos
un proyecto de todos**

© Ministerio del Interior
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Junio, 2001

Tabla de Contenido

PRESENTACION	9
EL CHILE DESCENTRALIZADO QUE QUEREMOS	13
FUNDAMENTOS, PRINCIPIOS Y CRITERIOS	19
<i>Fundamentos</i>	19
<i>Principios</i>	21
<i>Criterios Generales</i>	22
OBJETIVOS DE LA POLITICA	27
<i>Objetivo General</i>	27
<i>Objetivos Específicos</i>	27
FACTORES A CONSIDERAR	31
ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	37
PROPUESTAS	63
<i>Descentralización Político Administrativa</i>	63
<i>Descentralización y Territorio</i>	70
<i>Descentralización Fiscal</i>	72
ANEXO N°1	
APORTES Y OBSERVACIONES A LAS BASES PARA UNA POLITICA DE DESCENTRALIZACION	
ORDENADOS POR TALLER	
<i>Primer Taller de Descentralización - Región de Tarapacá (Arica)</i>	81
<i>Segundo Taller de Descentralización - Región de Tarapacá (Iquique)</i>	84
<i>Taller de Descentralización - Región de Antofagasta</i>	89
<i>Taller de Descentralización - Región de Atacama</i>	92
<i>Taller de Descentralización - Región de Coquimbo</i>	97
<i>Taller de Descentralización - Región de Valparaíso</i>	100
<i>Taller de Descentralización - Región Metropolitana</i>	102
<i>Taller de Descentralización - Región de O'Higgins</i>	103
<i>Taller de Descentralización - Región del Maule</i>	107
<i>Primer Taller de Descentralización - Región del Biobío</i>	111
<i>Segundo Taller de Descentralización - Región del Biobío</i>	113
<i>Taller de Descentralización - Región de La Araucanía</i>	118
<i>Taller de Descentralización - Región de Los Lagos</i>	123
<i>Taller de Descentralización - Región de Aysén</i>	129
<i>Taller de Descentralización - Región de Magallanes</i>	133
<i>Taller de Descentralización - Mundo Académico</i>	137
<i>Taller de Descentralización - Sectores Area Política</i>	141
<i>Taller de Descentralización - Sectores Area Social</i>	145
<i>Taller de Descentralización - Sectores Area Económica e Infraestructura</i>	149

ANEXO N°2
APORTES Y OBSERVACIONES A LAS BASES
PARA UNA POLITICA DE DESCENTRALIZACION
SINTESIS COMENTARIOS INDIVIDUALES

<i>Sr. Sergio Galilea Ocón</i> <i>(Intendente Regional y Presidente del Consejo Regional - Región Metropolitana)</i>	<i>157</i>
<i>Sr. Leonardo Grijalba</i> <i>(Consejero Regional - Región Metropolitana)</i>	<i>168</i>
<i>Profesor Mario Rosales</i> <i>(IULA/SACDEL)</i>	<i>173</i>
<i>Coronel Kurt Von Hagen Greene</i> <i>(Ejército de Chile)</i>	<i>179</i>
<i>Sr. Gabriel Campos Cancino</i> <i>(Director Regional Contabilidad y Finanzas MOP Región de Aysén)</i>	<i>184</i>
<i>Reinhard Friedmann</i> <i>(CED e Instituto de Gestión Pública, Universidad Central)</i>	<i>187</i>
<i>Sr. Pedro Ortega Muñoz</i> <i>(Comité Modernización y Dpto. de Gestión Pública - USACH)</i>	<i>189</i>
<i>Sr. Fred Blemith Funes</i> <i>(Presidente AEMET AG - Región del Libertador Bernardo O´Higgins)</i>	<i>191</i>

PRESENTACION

Presentación

Al momento de asumir su cargo, el Presidente Ricardo Lagos determinó las prioridades de su mandato, momento en el cual fue enfático al señalar que el Chile del 2010 debe ser un país descentralizado, donde las decisiones se acerquen al ciudadano, sin que su situación geográfica sea un factor determinante de su bienestar.

Este proceso, que tiene su origen en los años 70 -desde el punto de vista de la desconcentración- y en los primeros días del retorno de la democracia -desde la perspectiva de la descentralización-, ha mostrado logros y avances. Sin embargo, se requiere la consolidación del proceso, a través de un enfoque integral, que permita configurar plazos y metas susceptibles de cumplir y evaluar.

Hasta hoy, se ha enfatizado el tratamiento del tema sobre la base de un conjunto de medidas que muchas veces son percibidas por la ciudadanía, como dispersas y desvinculadas de una visión integral, en un contexto, donde ya existen las condiciones y el imperativo de formular un planteamiento global, que defina el modelo institucional y configure las iniciativas necesarias para su concreción. En definitiva, se requiere una **Política de Estado sobre Descentralización**.

En este contexto, es básico el reconocimiento explícito de que la naturaleza de este proceso es esencialmente política, por lo que desde esa óptica es imprescindible vincularlo al proceso de reforma y modernización del Estado que simultáneamente está en desarrollo, ya que en conjunto darán cuenta del Estado que se desea construir y, por ende, del tipo de sociedad en la que se quiere vivir.

Ciertamente, una iniciativa de esta índole y envergadura no sólo puede asentarse en la simple suma de consideraciones políticas y criterios técnicos pues, de ser así, no pasaría de ser un ejercicio burocrático. De allí, la relevancia cobrada por el componente participativo en la elaboración de la propuesta. Una política de Estado, debe ser construida con y para la ciudadanía, y con este propósito se privilegió el trabajo conjunto entre el Gobierno y el Consejo Nacional por la Regionalización y Descentralización (CONAREDE), vigorosa organización emergente orientada a representar el sentir de la civilidad en esta materia.

Así, este documento, resultado último de un intenso programa de análisis y reflexión de alcance nacional, representa la opinión de más de un millar de hombres y mujeres de todos los rincones del país, quienes, en su calidad de autoridades y ciudadanos, han expresado aspiraciones y sueños, demandas, resistencias y apoyos, todo lo cual se plasma en las siguientes páginas para consideración de las autoridades políticas del país, quienes finalmente tomarán las decisiones que concreten, de mejor manera, el compromiso que hiciera el Presidente Lagos, de alcanzar un Chile Descentralizado...un Chile mucho mejor.

FRANCISCO VIDAL SALINAS
Subsecretario de Desarrollo
Regional y Administrativo

**EL CHILE
DESCENTRALIZADO
QUE QUEREMOS**

El Chile Descentralizado que Queremos

Al alcanzar el bicentenario, aspiramos a que Chile sea una democracia plena; para ello es fundamental ampliar las fronteras de la representación y de la participación, siendo condición necesaria el término del centralismo político, que impide echar raíces más profundas a nuestra democracia y debilita el desarrollo nacional equilibrado. En consecuencia, aspiramos a que el Chile del 2010 sea un país descentralizado que, respetando la tradición histórica de Estado unitario, exprese las diferencias políticas, económicas, sociales y culturales diseminadas a través de su geografía.

Queremos un país que fortalezca su confianza en la sociedad civil, que otorgue más poder a la ciudadanía, que estimule su participación activa en las decisiones que le atañen a su barrio, su comuna, su provincia, su región, con un estilo de gobierno cercano a la gente y con una política más comprometida con la distribución equitativa de los recursos. Queremos un Chile en el cual, independiente del lugar donde vivan y trabajen sus habitantes, gocen de similares condiciones para el acceso a las oportunidades de desarrollo y mejor calidad de vida.

Esta imagen de país requiere de un Estado moderno, eficaz y transparente, que ha ordenado territorialmente sus actividades y responsabilidades; que sea capaz de interpretar las aspiraciones de cada una de sus regiones y comunas y contribuya en forma efectiva a su realización; que reconozca el legítimo derecho de sus habitantes a decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios. Para alcanzar este objetivo, necesitamos municipios y gobiernos regionales con mayor autonomía.

La autonomía regional se logrará separando claramente las líneas de gobierno regional y de gobierno interior. La primera de ellas, estará a cargo del Gobierno Regional, cuyos consejeros serán elegidos directamente por la ciudadanía. El presidente del Gobierno Regional será también elegido, constituyéndose en una figura distinta al Intendente. Los gobiernos regionales contarán con todas aquellas funciones y atribuciones necesarias para gestionar efectivamente las competencias de impacto regional y, en lo financiero, dispondrán de patrimonio y presupuesto propios y una ley de rentas regionales que reconocerá su autonomía. Por su parte, las tareas de gobierno interior y políticas nacionales continuarán ejerciéndose a través de los representantes del Presidente de la República en cada uno de los ámbitos territoriales.

De esta manera, los gobiernos regionales habrán organizado su gestión mediante un conjunto de servicios públicos con alta capacidad técnica, generados a partir de una política propia de administración de sus recursos humanos e institucionales, de acuerdo a las realidades de cada región. Su labor será el diseño de las políticas regionales y la aplicación tanto de éstas como de las políticas sectoriales nacionales para la región.

La comuna o el barrio, espacio de desarrollo de la vida cotidiana de los habitantes de nuestro país, se potenciará y privilegiará como ámbito de participación ciudadana

y de prestación de servicios públicos. En consecuencia, el 2010, Chile contará con municipios que verán fortalecida su autonomía y que constituirán instancias reales de participación. Una buena parte de ellos habrá recibido funciones, atribuciones y recursos sustancialmente mayores a los actuales; los demás serán apoyados subsidiariamente por los gobiernos regionales. Su sistema financiero garantizará recursos suficientes para la prestación de un estándar mínimo de servicios sociales, será más flexible y les permitirá, entre otros, fijar exenciones y acordar con la comunidad alternativas de endeudamiento o sobretasas para abordar obras de desarrollo en beneficio de la propia comunidad. Asimismo, se fortalecerán los incentivos y las facilidades para que el asociativismo municipal sea una práctica habitual y efectiva para enfrentar los desafíos locales comunes.

En este contexto, la provincia constituirá un espacio de administración y articulación de lo regional con lo comunal, con delegaciones del Gobierno Regional, del Intendente y los servicios regionales descentralizados y desconcentrados, cuando sea necesario.

Así, hacia el 2010, el gobierno nacional habrá traspasado a los gobiernos regionales y municipios, para su gestión directa y autónoma, todos aquellos servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal. Y, en materia de atribuciones, los gobiernos regionales y municipios tendrán capacidades efectivas para la asociación con privados, la creación de corporaciones de desarrollo, la definición y gestión de planes de desarrollo, la generación de ingresos propios y el ordenamiento territorial, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, contaremos con un gobierno nacional que habrá ganado en eficiencia al desempeñar sus tareas en mejores condiciones al concentrarse en materias nacionales: la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la estabilidad macroeconómica, la infraestructura estratégica para la integración nacional, las empresas públicas fundamentales para el desarrollo del país, políticas nacionales que garanticen estándares mínimos para los servicios públicos básicos -salud, educación, vivienda- y aquéllas que propendan al desarrollo social y territorial con equidad.

Por otra parte, en el 2010, Chile contará con una división político administrativa actualizada y flexible, que responda en forma efectiva y ágil a las demandas ciudadanas de creación, fusión o modificación de regiones y comunas, asociándole un componente técnico que apoyará las decisiones políticas al respecto.

Los territorios que actualmente se encuentran en desventaja relativa para integrarse al desarrollo del país y cuya solución supera las capacidades de municipios y gobiernos regionales, serán apoyados subsidiariamente por el gobierno nacional a través de una política clara y objetiva. Esta se manifestará en incentivos tales como facultades transitorias compensadas, cofinanciamiento de planes productivos y en la readecuación de los fondos de compensación interterritoriales, de manera que sean sensibles a la realidad de estos territorios.

Para enfrentar el fenómeno creciente de conformación de grandes ciudades -algunas ya consolidadas como es el caso de Santiago- se aplicará un modelo de gobierno y administración de áreas metropolitanas, que integrará en una sola instancia, dotada de gran legitimidad, las competencias comunales, regionales y centrales necesarias para una gestión efectiva.

Por su fuerza democrática y su impacto en el desarrollo, la descentralización debe ampliarse más allá de lo estatal y extenderse hacia la sociedad civil, los partidos políticos y el sistema económico.

La sociedad civil, como sujeto del proceso de descentralización, no se restringirá a elegir cada determinado número de años a sus representantes, sino que se integrará como actor legítimo, efectivo y democrático, de orientación y control de la gestión comunal y regional. La descentralización exige -entonces- restituir el poder a la ciudadanía. Para este fin, el Chile del 2010 contará con instrumentos que harán efectiva la participación ciudadana: presupuestos participativos, la revocatoria del mandato a las autoridades electas que incumplan sus promesas electorales o desarrollen una gestión cuestionable, la obligatoriedad de consultas o plebiscitos en las áreas claves del desarrollo regional y comunal, el apoyo estatal a las funciones de control y auditoría ejercidas por organizaciones sociales, la exigencia de una cuenta pública ampliamente difundida, transparente, objetiva y comprensible para la ciudadanía.

En nuestro país, así como en cualquier democracia, los partidos políticos están llamados a canalizar e integrar la diversidad de inquietudes ciudadanas. En consecuencia, la descentralización constituye un desafío a nuestro sistema de partidos políticos, en orden a conformar organizaciones capaces de representar no sólo la realidad nacional sino la diversidad de las demandas territoriales. Contaremos entonces con partidos regionales y descentralizados, con dirigentes que respondan a su propio entorno y provean recursos técnicos y directivos para el gobierno y la administración territorial.

El 2010, existirán economías locales y regionales más dinámicas, estimuladas por un acentuado traspaso de atribuciones para la gestión regional y comunal del desarrollo, una política de fomento territorial que identificará instrumentos efectivos para la desconcentración de los actuales núcleos empresariales y la generación de segmentos locales. Lo anterior será acompañado por el establecimiento de desincentivos a la concentración productiva que muestra Santiago. De esta forma, estaremos enfrentando de mejor manera los desafíos que impone la globalización de la economía, que en muchos casos tiende a concentrar las decisiones, incluso en organizaciones que se encuentran más allá de nuestras fronteras.

Habrà una nueva política, herramientas y actores responsables de desarrollar el capital humano que demanda el desarrollo nacional en una perspectiva de mayor equilibrio territorial. En consecuencia, Chile contará con políticas y recursos destinados a que las regiones puedan generar, retener y atraer capital humano en todas sus manifestaciones, aumentando así la propia base de sustentación de sus actividades productivas, sociales, culturales y públicas y, en consecuencia, incrementando su aporte al desarrollo. Se habrá detenido el tradicional flujo de recursos humanos calificados -profesionales, técnicos, intelectuales y artistas- desde las regiones a Santiago e iniciado otro inverso, sustentado en políticas nacionales y regionales, que establezcan estímulos concretos, además de que se habrán potenciado y reconocido las ventajas de la mayor calidad de vida fuera de la capital.

El país que queremos es aquel que valorará todas las manifestaciones culturales que han caracterizado e identificado los diversos territorios y comunidades de nuestra rica geografía. La política cultural, tan importante y complementaria con la social y la económica, ya no será diseñada ni dirigida desde la capital, sino que sus principales responsables serán los gobiernos regionales y municipios. Procurará conciliar y profundizar la relación de las personas con su historia, sus actividades económicas, sus rasgos sociales y sus instituciones. Naturalmente, será un Chile en camino de resolver definitivamente los problemas que históricamente ha tenido con su población originaria, la que contará con herramientas para desarrollarse de acuerdo a sus propias necesidades. Valorando la identidad local se edificará el Chile del futuro y

esta será un valioso activo para enfrentar las relaciones internacionales y particularmente la globalización económica.

Aspiramos a que los medios de comunicación sean instrumentos efectivos de información, entretenimiento y educación y que en su actividad reflejen las realidades, problemas y demandas de los habitantes de todos los rincones de Chile. Por ello, se habrán creado políticas y programas que apoyarán el desarrollo y consolidación de diarios, radios y televisión con vocación regional, que sirvan efectivamente a las comunidades locales y sean un reflejo efectivo de las vivencias de nuestros compatriotas a lo largo y ancho del territorio.

El Chile del 2010 mostrará una nueva realidad en la gestión de los recursos y en las instituciones que generan conocimiento científico y tecnológico. Las universidades regionales y otros centros académicos habrán asumido –en asociación con los gobiernos regionales y municipios- los desafíos que presenta el conocimiento efectivo de cada una de los territorios, sus recursos naturales y humanos, las ventajas comparativas que ofrecen e identificado aquellas de carácter competitivo que interese desarrollar. El esfuerzo nacional de generar conocimiento será llevado adelante por una red de centros territoriales especializados que, dispersos en el país, habrán alcanzado importantes niveles de excelencia y sobre sus aportes se edificará el desarrollo económico y la inserción chilena en el mundo globalizado.

Este es el Chile que imaginamos. Este es el Estado moderno y descentralizado que invitamos a construir. Un Estado más democrático, respetuoso de sus bases territoriales y que confía en sus habitantes.

FUNDAMENTOS, PRINCIPIOS Y CRITERIOS

Fundamentos, Principios y Criterios

Aunque a partir de la década de los sesenta, la descentralización ha logrado un espacio creciente en la agenda pública y política en Chile y ha experimentado avances como el proceso de regionalización y desconcentración, el fortalecimiento y democratización de municipios o creación de gobiernos regionales -en general- ha predominado una insuficiente voluntad política en el tema, junto a una falta de consenso sobre las limitaciones y los desafíos del proceso y la inexistencia de una visión prospectiva de un modelo y una política de descentralización. Tal debilidad se refleja, entre otros aspectos, en que el proceso de descentralización de nuestro país ha tenido hasta ahora un sesgo administrativo, observándose un rezago en los ámbitos político y fiscal, lo cual frena su avance y efectividad.

La Política de Descentralización, cuyos componentes principales se detallan en este documento, parte por hacer explícitos algunos de sus elementos básicos. Entre éstos, se presentan a continuación los fundamentos que la justifican, los principios que la sustentan y los criterios que la guían.

Fundamentos

La descentralización se concibe como un proceso eminentemente político, que apunta a la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado. A través de este proceso, compatible con el Estado unitario, se reconoce el legítimo derecho de los habitantes de las comunas y regiones para que directamente, o a través de sus representantes, gestionen autónomamente los asuntos relativos al desarrollo de sus respectivos territorios.

La Profundización de la Democracia

La decisión de avanzar hacia un Estado descentralizado proviene, fundamentalmente, de la necesidad de perfeccionar, profundizar y consolidar la democracia como sistema político y como la forma más civilizada de convivencia humana. Se sustenta en el legítimo derecho que poseen las personas que integran un territorio a decidir y gestionar, directamente o a través de sus representantes, los asuntos que les son propios en su barrio, su comuna, su región. Si se quiere un Estado que responda efectivamente a las demandas de las personas, debemos reconocer que éstas son diferenciadas según el territorio y que las respuestas serán más efectivas y legítimas en la medida que las acciones emprendidas por el Estado sean tomadas por autoridades territoriales representativas y en un contexto que estimule la participación e interés de las mismas personas.

Esta premisa entiende la descentralización, sobre todo, como un proceso que profundiza la democracia y que está ligado al fortalecimiento de las instancias territoriales, incrementando y consolidando las libertades y derechos políticos de la ciudadanía, como también el de las instituciones representativas; posibilita la progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas locales y, a la vez, permite una mejor participación y control ciudadano en su accionar territorial. Desde esta perspectiva, la descentralización constituye uno de los pilares del proceso de democratización.

La Modernización del Estado

El Estado centralizado, que antaño fue condición del afianzamiento de la soberanía, del desarrollo de la democracia, de la industria y de la educación, muestra limitantes y claros signos de debilidad. Hoy día refleja una arquitectura heterogénea y obsoleta; un fuerte centralismo decisional; una complejización que se agrava por la creación de numerosos nuevos servicios para resolver problemas específicos; la superposición y descoordinación operativa, especialmente en la dimensión territorial; la insuficiente cobertura territorial de los servicios públicos; y, entre otros, la ausencia de mecanismos de control ciudadano.

El Estado que requieren hoy los chilenos debe caracterizarse por ser eficiente, eficaz y oportuno en la provisión de los servicios y beneficios que ofrece a las personas; debe ser equitativo en el trato a los distintos grupos y sectores sociales y económicos; debe transparentar su gestión, permitiendo el conocimiento ciudadano de los diagnósticos, objetivos y acciones que guían su quehacer; debe incorporar el principio de la subsidiariedad, reconociendo las capacidades externas a él existentes en el sector privado, organizaciones no gubernamentales y, entre otros, de las agrupaciones sociales de base; finalmente, entre otras características, debe ordenar las competencias y responsabilidades de los diversos niveles territoriales que concurren a su gestión.

Desarrollo Integral

La descentralización propende al desarrollo integral pues facilita que emerja la riqueza de la vida local y regional; que se reconozcan las características de sus territorios; se valoren las peculiaridades de sus economías; se respeten las especificidades de sus comunidades; se impulsen las potencialidades que desafían su desarrollo; en fin, se perciba el papel que tienen las instituciones que hacen su realidad cotidiana.

La descentralización no sólo permite reconocer cada uno de estos factores sino que, por sobre todo, genera las condiciones político institucionales para integrarlos en una propuesta coherente de desarrollo. Hasta ahora, las políticas ejecutadas desde el nivel central, si bien han aumentado el volumen de recursos entregados, han carecido de la articulación necesaria entre ellas para alcanzar un mayor impacto en el nivel territorial focalizado.

Principios

La política de descentralización para Chile debe regirse por ciertos principios orientadores que garanticen su legitimidad, eficacia y coherencia tanto interna como con el resto de las políticas públicas y que explicitan aquellos aspectos que le son consustanciales.

Autonomía

Las medidas y acciones a emprender, en el contexto de la política de descentralización, deben fortalecer la autonomía territorial, expresada en un incremento de las capacidades de sus instituciones, instrumentos y actores públicos y privados.

Esta autonomía se debe compatibilizar con la acción subsidiaria del Estado que le permite intervenir y corregir todos aquellos aspectos anómalos que atentan contra un desarrollo armónico y equilibrado del territorio. En todo caso, esta acción será transitoria hasta que se alcancen los estándares mínimos que garanticen su normal desarrollo.

Participación

Entendemos la participación como un elemento clave del proceso de descentralización, pues ella provee de legitimidad a la autoridad, garantiza una superior pertinencia de las decisiones y permite el control ciudadano de los asuntos públicos. La descentralización ocurre realmente cuando se modifican los lugares donde se toman las decisiones y cuando tales instancias son sometidas al control de la población involucrada.

El proceso de descentralización busca traspasar poder de decisión a la ciudadanía, directamente o a través de sus representantes. De esta manera, una política de descentralización debe contar con mecanismos efectivos de participación y control ciudadanos que fortalezcan el nexo con los gobernantes y la gestión responsable y transparente de estos últimos.

Equidad

El fundamento último del proceso de descentralización es el desarrollo de todos los chilenos y sus territorios, reconociendo que las características de éste y los caminos para llegar a él serán diferentes entre comunidades y regiones. Por tanto, la equidad será un principio que oriente el proceso de descentralización, permitiendo la reducción de las brechas existentes entre los chilenos en cuanto a oportunidades de desarrollo y acceso a bienes y servicios públicos. Desde un punto de vista territorial, esto significa un desarrollo armónico y equilibrado entre regiones y al interior de éstas.

Criterios Generales

La materialización de la política de descentralización requiere la explicitación de ciertas orientaciones de carácter operativo, es decir, identificar los criterios con que se llevarán a cabo los diferentes componentes de ella.

El éxito de la política pública en materia de descentralización depende del conocimiento y grado de consenso respecto de los criterios para gestionar dicha política, ya que éstos definen la velocidad o el momento en que se concretarán sus diferentes etapas, las características, solidez y permanencia de los resultados. La ausencia de estos criterios puede conducir a la creación de falsas expectativas por parte de la ciudadanía.

Sectorialidad

En el inicio del proceso de traspaso de competencias, funciones, atribuciones y recursos, desde la administración central a las entidades territorialmente descentralizadas, gobiernos regionales y municipalidades, se aplicará el criterio de sectorialidad para determinar un conjunto básico de áreas o sectores prioritarios, con alto impacto en el desarrollo territorial (fomento productivo, área social, subsidios, etc.).

Las áreas o sectores a traspasar serán: aquellas definidas como prioritarias por la Estrategia Regional de Desarrollo, áreas de la gestión pública que requieren de un alto grado de coordinación interinstitucional, sectores que evidencien problemas notorios de eficiencia por la distancia que tienen con sus beneficiarios directos o bien aquellas áreas cuya gestión tiene local o regionalmente una alta sensibilidad social y política.

La definición de estas áreas a descentralizar debe considerar explícitamente mecanismos efectivos de coordinación y articulación.

Subsidiariedad

El traspaso de competencias, funciones y atribuciones se realizará observando el criterio de subsidiariedad al interior del Estado, es decir, se procurará radicarlas en el nivel territorial más próximo a la ciudadanía, sea el municipio o el gobierno regional, siempre y cuando el impacto de esta gestión no sobrepase los límites jurisdiccionales respectivos, existan las capacidades y la vocación para ello, se garantice el principio de equidad y no existan importantes deseconomías de escala.

Diferenciación y selectividad territorial

El diseño político, institucional y fiscal al que apunta la política de descentralización debe considerar un marco legal que, siendo único, sea flexible y permita configurar distintas alternativas de implementación que den cuenta de la diversidad territorial del país. A partir de esta flexibilidad, y determinado el conjunto básico de competencias a traspasar, se aplicará la selectividad territorial según demandas que

someta la instancia territorial al gobierno central, fuertemente ligadas a la capacidad e interés particular de cada Gobierno Regional o Municipio.

Gradualidad

Como toda obra de carácter colectivo, la política de descentralización constituye en sí un proceso que incorpora etapas, consolidación de logros intermedios, complejidades a superar, aprendizaje social y político, entre otros ajustes. Sin embargo, la gradualidad no debe entenderse como un mecanismo mediante el cual se postergan o eluden infundadamente los necesarios avances que el proceso requiere.

El ritmo que seguirá el proceso hasta alcanzar el objetivo de esta política, exige la programación y consenso en torno a los logros intermedios, los que quedarán reflejados en una agenda de la descentralización, que precise las tareas del actual gobierno y anticipe las del que lo sucederá.

Este criterio considera la desconcentración administrativa como instrumento transitorio para la descentralización, que prepare y facilite los cambios institucionales y administrativos, y que reduzca tensiones y resistencias que puedan presentarse.

OBJETIVOS DE LA POLITICA

Objetivos de la Política

La construcción de toda Política puede ser entendida, en primer término, bajo el propósito de sistematizar la orientación del gobierno ante un tema en particular. A través de su elaboración, en diversa medida, se recoge la percepción ciudadana, se plasman los compromisos adquiridos, se formulan los objetivos básicos, se diseñan los ejes estratégicos y se enmarcan las iniciativas gubernamentales asociadas. Cuando esta construcción traspasa el espacio especializado y convoca la voluntad del conjunto de la sociedad, se asume que se está configurando una política de Estado.

Objetivo general

Contribuir al desarrollo del país, impulsando reformas político institucionales que reconozcan el legítimo derecho de la ciudadanía regional y comunal, sus representantes e instituciones para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural.

Objetivos específicos

1. Realizar las reformas político administrativas en orden a desarrollar un Estado unitario descentralizado, mejorando el sistema de representación ciudadana y rediseñando la institucionalidad territorial.
2. Modernizar la gestión territorial del Estado central en términos de calidad, equidad, cobertura y oportunidad, a través de una desconcentración efectiva y funcional al proceso de descentralización.
3. Adecuar la División Política Administrativa y su institucionalidad, incorporando las diversas formas de identidad territorial, reconociendo situaciones territoriales especiales y fenómenos urbanos en progresión.
4. Consolidar un sistema financiero regional y local, ampliando su autonomía y equidad, mejorando sustancialmente la asignación de recursos públicos y otorgando sustento real a las decisiones de la ciudadanía y sus representantes.
5. En el contexto de un mundo globalizado, potenciar las capacidades productivas y competitivas de cada región de nuestro país, propiciando un mayor compromiso de los ciudadanos con los procesos de desarrollo de sus territorios.

FACTORES A CONSIDERAR

Factores a Considerar

Si bien los factores eminentemente políticos son de especial interés, es también necesario revisar otros, de tipo cultural y económico que, necesariamente, tendrán efectos en el proceso en cuestión.

Factores políticos

El reconocimiento de la naturaleza política del proceso, conduce a analizar la tradicional institucionalidad de las diversas formas de representación, ejercicio y validación del poder político. De allí que la sola posibilidad de transformar o, al menos, modificar tal esquema, tenderá a generar múltiples resistencias, algunas de ellas entendibles bajo el prisma de la incertidumbre que pueda representar; otras, más cuestionables, intentarán mantener el actual esquema de toma de decisiones. Es la "tierra ignota" que anunció en su momento el ex Presidente Aylwin y quizás el obstáculo más patente para su materialización.

A este respecto, en primer lugar, es importante hacer notar las implicancias que el proceso de descentralización ejercerá sobre el **sistema presidencialista** de gobierno. Este sistema requiere cambios que importan transformaciones culturales a nivel del Estado y de la propia ciudadanía. No será lo mismo el protagonismo del Ejecutivo en un Estado unitario descentralizado, que en el marco estatal actual.

En similar sentido se afectará nuestro **régimen de representación**, a partir de la recomposición del rol del poder legislativo, el que deberá reafirmar su labor normativa y fiscalizadora, inhibiendo así el actual componente de gestión territorial que opera en la práctica, distrayéndole de su función primordial. Además, el fortalecimiento de un subsistema político regional requerirá de mínimas competencias normativas para la aplicación territorial de preceptos generales, lo cual debería ser derivado a las autoridades territoriales correspondientes.

Junto a esto, nuestro **sistema de partidos políticos** ha sido factor y consecuencia del histórico centralismo chileno. El nuevo contexto obligará a cambiar sustancialmente la forma en que estos partidos se integran a los subsistemas territoriales de poder, generando líderes que, al representar genuinamente los intereses locales y regionales, debilitarán la hegemónica dependencia de sus estructuras centrales. Es difícil suponer un proceso de descentralización con dirigentes y cuadros que no consigan conformar un real espacio de actividad y representación territorial.

Incluso, desde esta óptica, las actuales manifestaciones de apatía y desidia juvenil, interpelan al proceso democrático, ya que lo desafían a idear e implementar un sistema político distinto al tradicional, donde el componente descentralizador aparece como capaz de considerar los cambios culturales de la juventud, la cual será la destinataria futura de los beneficios a escala regional y local de una política de este tipo.

También es obligado el examen de nuestro **sistema electoral**, el cual, al tender a la conformación de dos bloques, se muestra contrario a la intencionalidad de conformar una multiplicidad de escenarios que retraten la diversidad política de cada territorio. Incluso, debe abrirse la posibilidad de que las agrupaciones regionales o locales pugnen legítimamente por sus intereses territoriales. La regulación a su actuación la darán las leyes y la adhesión ciudadana. En último término, puede que no haya alteración en la actual conformación del arco político existente pero, al menos, se fortalecerá un espacio partidario regional, con las consiguientes ventajas en lo que se refiere a participación ciudadana y validación del sistema democrático.

Factores culturales

Si bien lo señalado enfatiza el esquema normativo-institucional sobre el cual asentar esta nueva forma de organización, existe un aspecto que será clave a la hora de su consolidación y se refiere a la percepción que los ciudadanos tienen sobre sí mismos y sus instituciones, en su calidad de colectivo territorial, es decir, su propia conciencia de comunidad. Desde esta perspectiva, una política de descentralización deberá abordar los desafíos de reconocer, en los nuevos esquemas adoptados, las identidades territoriales existentes, revalorar la relación de los chilenos con su territorio y fortalecer y constituir los actores regionales y locales.

Nuestra propia historia se ha encargado de cultivar una fuerte raigambre centralista, que dificulta las iniciativas descentralizadoras. Desde el período de dominación española hasta nuestros días -por diversos motivos- se ha asentado una fuerte y eficaz concentración del poder en la metrópolis, tendencia que expresa sus secuelas cotidianamente, tanto a nivel societal, como individual. Desde autoridades a ciudadanos, todos en diversa medida, son compelidos por concepciones piramidales del ejercicio del poder, donde Santiago es el núcleo geográfico del mismo. En términos organizacionales, tal cultura centralista no es exclusiva de las burocracias públicas o de los partidos políticos, sino que se extiende a toda forma de organización. Ejemplos de esto son los gremios, sindicatos, agrupaciones empresariales, medios de comunicación, incluso organizaciones estudiantiles y sociales en general.

Factores económicos

Desde mediados de los años setenta, Chile viene aplicando una política económica orientada a la liberalización, desregulación e integración a los mercados internacionales. A nivel macroeconómico, los principales resultados de esta política se traducen en que, en los últimos quince años, el PIB ha presentado un crecimiento estable cercano al 7% anual, la tasa de inflación se ha mantenido debajo del 10%, desde 1994, y la tasa de pobreza se ha reducido de un 38,6%, en 1990, a un 21,7%, en 1998. Adicionalmente, Chile muestra avances importantes en su inserción en el mercado internacional, firmando numerosos acuerdos comerciales que han abierto nuevos mercados a los productos nacionales, al tiempo que se mantuvo una estructura arancelaria abierta y pareja; como resultado, las exportaciones crecieron 9,5% real al año, representando el 30% del PIB durante el último decenio. Producto de este dinamismo, hoy Chile es reconocido como país de mayor desarrollo con respecto a todos los países emergentes de América Latina.

No obstante estos importantes avances, el modelo económico ha resultado insuficiente para compensar las históricas desigualdades territoriales que han caracterizado a Chile desde su propia conformación como Estado nación.

Desde una perspectiva social, cerca del 40% de la población chilena se concentra en la ciudad de Santiago, con 5.257.937 habitantes, mientras que en el resto de las ciudades del país la población no supera el millón de habitantes. De otra parte, los grados de urbanización varían desde 98.1% en la Región Metropolitana a 59.9% en la Región del Maule, con el respectivo efecto que esto tiene sobre la dinámica territorial. Respecto a la pobreza, aun cuando ésta ha cedido en los últimos años, la desigualdad entre los diferentes grupos sociales y diferentes regiones sigue siendo alta; esto se explica, entre otras razones, por la concentración de las oportunidades productivas, laborales y educativas en las principales urbes del país y específicamente en la Región Metropolitana.

Desde una perspectiva territorial, en Chile existe una brecha notable entre las diferentes regiones y comunas, con una tendencia hacia una mayor concentración de la actividad económica en la Región Metropolitana, creando deseconomías de aglomeración. Esto se revela especialmente en que la mayoría de las principales organizaciones empresariales y grupos económicos están localizados en la ciudad de Santiago, concentrando en ella las más importantes decisiones económicas del país. A nivel de producción, las cifras constatan que el, en 1996, el 39.2% del producto interno bruto se generaba en Santiago, y el 56.3% de las inversiones extranjeras realizadas entre 1974-1993 se materializó en la Región Metropolitana. Este dinamismo ha significado, además, que los principales centros financieros, servicios modernos al productor, centros educacionales y servicios vinculados directamente a las actividades productivas muestren una elevada centralización de su operación en la Región Metropolitana, lo que contribuye fuertemente para que el sector privado de la economía se vea tremendamente desincentivado a invertir en las demás regiones del país.

Desde una perspectiva sectorial, el crecimiento económico se concentra en sectores basados en la extracción de materia prima. Aunque se observa una tendencia hacia la profundización de las cadenas de valor en algunos sectores, la dependencia de la economía chilena de los recursos naturales sigue siendo bastante fuerte. Esto se evidencia en la alta dependencia de las exportaciones, principalmente del cobre, en la Región de Antofagasta, del sector agroindustrial en la Región del Maule y del sector maderero y de productos lácteos en la Región de Los Lagos. Durante la crisis asiática, la fragilidad de un sistema económico altamente dependiente de los precios de las materias primas en los mercados internacionales y con una estrecha gama de productos de exportación, se hizo evidente.

Otros factores relacionados que explican la dinámica económica desigual en Chile son los siguientes:

- Dotación heterogénea de recursos. La disposición geográfica y morfológica, le ha significado al país una distribución muy desigual de sus recursos naturales. Este hecho configura condiciones muy disímiles en términos de las oportunidades del desarrollo y, aún cuando pueden potencialmente promover procesos endógenos de producción, también significan limitantes importantes, principalmente para acceder a los mercados del centro del país, con las consecuencias que esto tiene sobre su productividad, nivel de precios y posibilidades de inserción tanto en el mercado nacional como internacional.
- Recursos humanos concentrados principalmente en la región metropolitana por ser ésta, además del principal centro productivo, la sede administrativa del país.
- Empresariado no organizado y poco asociado con una muy débil vinculación con el sector público y con una muy tímida actitud como actor del desarrollo.

- Uno de los factores necesarios a tener en cuenta es el comportamiento del sector empresarial que tiende a sobrevalorar las economías de urbanización, lo que redundaría en una tendencia que beneficia a los centros y regiones ya consolidados en desmedro de aquellas con menores niveles de desarrollo.
- Las economías regionales y locales muestran la crítica coexistencia entre sectores dinámicos y áreas económicamente deprimidas, la cual se ve acrecentada por el limitado impacto de políticas de fomento centrales, de carácter sectorial, que no son eficaces en la identificación precisa de necesidades de innovación, tanto en el proceso productivo como en la gestión de las organizaciones económicas.

ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Estado Actual del Proceso de Descentralización

Descentralización político administrativa

En términos generales, ya desde la década de los sesenta la descentralización ha constituido un paradigma como modelo de reforma de la acción estatal. No obstante, en nuestro caso, durante el período autoritario, asistimos a un proceso de regionalización y desconcentración, enmarcado fundamentalmente en objetivos geopolíticos.

En efecto, las principales características de ese proceso fueron la reforma a la División Política Administrativa, el reordenamiento espacial, la incorporación del corporativismo como mecanismo de participación y la desconcentración administrativa en la definición de la gestión territorial, toda vez que en cada nivel de gobierno la cabecera era ocupada por un representante directo del Presidente de la República.

En este periodo, los avances más significativos fueron: la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el fortalecimiento competencial y financiero de los municipios, el traspaso de educación y salud y, entre otros, la reformulación del sistema universitario regional.

Desde los inicios de la década de los noventa, los gobiernos de la Concertación se han impuesto el desafío de modernizar el Estado, como respuesta a un nuevo modelo de desarrollo que implica perfeccionar y profundizar la democracia, transparentar el accionar público, acercar las decisiones a la población, mejorar las condiciones de equidad, fortalecer la participación ciudadana y enfrentar adecuada y oportunamente las demandas de la sociedad civil.

En este contexto, la descentralización ha alcanzado importantes avances:

- En el nivel regional, la creación de los gobiernos regionales y el fortalecimiento de su gestión a través de la generación de las Estrategias Regionales de Desarrollo e incorporación de nuevos instrumentos para la descentralización de las decisiones de inversión pública, como los Convenios de Programación y Convenios Marco.
- En el nivel municipal, la democratización del municipio mediante el sufragio universal para la elección de alcaldes y concejales. Posteriormente, la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que introduce mayor flexibilidad administrativa, mayor control y participación ciudadana y por medio de la modificación al artículo 110 de la Constitución Política de la República, la entrega de nuevas competencias a este nivel de gobierno.

- En el ámbito de la participación, se ha logrado avances concretos en el nivel local, por medio de un nuevo marco jurídico tanto para las juntas de vecinos y organizaciones funcionales, como la creación de las Ordenanzas de Participación Comunal, la renovación del Consejo Económico y Social Comunal, las audiencias públicas, la ampliación de las materias objeto de plebiscito y las oficinas de reclamos abiertas a la comunidad.

A su vez, la propia ciudadanía ha generado instancias de demanda por descentralización, como lo demuestra la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y, entre otros, del Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (CONAREDE).

No obstante los importantes avances que presenta el país en esta materia, la profundización del proceso de descentralización aún requiere de esfuerzos para fortalecer su institucionalidad pública, tanto en términos de su legitimidad y gobernabilidad democrática, como en la modernización de su gestión para imprimirle mayor eficiencia y eficacia a sus decisiones.

Para la identificación más precisa de tales esfuerzos, se señalan algunos elementos de diagnóstico referentes tanto a la generación de autoridades como a la articulación de los diferentes niveles territoriales de gobierno y administración.

El nivel regional

Estructura institucional y generación de autoridades

En este nivel existen dos líneas de gobierno y administración, las cuales aún se encuentran difusas: el de gobierno interior que comprende a la administración pública regionalmente desconcentrada y la correspondiente al gobierno regional que esencialmente es una instancia de administración territorial descentralizada.

Las funciones de Gobierno Interior, como órgano desconcentrado del Presidente de la República, están radicadas en el Intendente, lo que implica la conducción de la Administración Pública de la región y, simultáneamente, es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo de la región en su condición de órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

Por su parte, el Gobierno Regional está integrado por el Consejo Regional y por el Intendente, quien lo preside. Goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio. Su responsabilidad directa está relacionada con la promoción del desarrollo en su jurisdicción. Se puede apreciar que el Intendente, en razón de este doble rol es, a la vez, órgano desconcentrado (del Presidente de la República) y descentralizado (como ejecutivo del GORE). El Consejo Regional está integrado, además del Intendente, por consejeros elegidos por los concejales agrupados por provincias, duran cuatro años en sus cargos, y pueden ser reelectos. Su finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Aún cuando el rol del Consejo pudiere parecer determinante al interior del gobierno regional, la realidad es que hay una gran asimetría entre sus funciones y atribuciones versus las del Intendente, ya que éste además de ser el Jefe Superior

del Servicio Administrativo correspondiente, tiene la iniciativa en la mayoría de las atribuciones de la instancia regional, sin perjuicio de las diversas atribuciones directas que posee para el ejercicio de las funciones del GORE. En estas circunstancias, el Consejo ejerce un papel muy disminuido en la administración efectiva de la región. En esto influye, además, su débil legitimidad, el desconocimiento de su labor y la desvinculación con la ciudadanía.

A su vez, el Gobierno Regional manifiesta debilidades de índole normativa y técnica y presenta, en términos generales, carencias tanto cuantitativas como cualitativas, de recursos humanos y financieros. Dispone de un Servicio Administrativo de tamaño reducido, 60 funcionarios promedio por región y, en algunas áreas claves, encuentra dificultades para ejercer su competencia, como en los ámbitos de planificación, coordinación y evaluación, lo que afecta su función como instancia técnica prioritaria del GORE. Tal situación se hace más evidente al contrastarlo con un poderoso aparato desconcentrado de naturaleza sectorial e, incluso, al compararlo con las capacidades de muchos municipios de su jurisdicción.

El Gabinete Regional está integrado por los gobernadores (as), los secretarios (as) regionales ministeriales y la directora regional del Servicio Nacional de la Mujer, sin perjuicio de que lo integren, además, o que concurren a él en calidad de invitados, otros jefes regionales de la Administración del Estado. Tiene la finalidad de asesorar al Intendente en sus funciones de coordinación y supervisión de la Administración Pública de la región y facilitar la vinculación directa entre los diversos sectores regionales y entre éstos y las autoridades de cada una de las provincias.

Las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) corresponden a órganos en los cuales los ministerios se desconcentran territorialmente, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. Están a cargo de un(a) Secretario(a) Regional Ministerial, nombrado(a) por el Presidente de la República de una terna elaborada por el Intendente respectivo en consulta con el Ministro del ramo. Sin perjuicio de su condición de representante del o los ministerios en la región, por lo que deben ajustarse a las instrucciones de carácter técnico que éstos impartan, los secretarios regionales ministeriales son colaboradores directos del Intendente, al que están subordinados en lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo de la región y en las demás materias de competencia del Gobierno Regional. En el caso de disparidad de criterios entre el Intendente y el Ministro respectivo, ésta será resuelta por el Presidente de la República.

Salvo excepciones, la generalidad de las Secretarías Regionales Ministeriales, presentan una serie de carencias de tipo normativo, técnico y de disposición de recursos humanos y presupuestarios para su gestión, lo que revela que su desconcentración es más formal que real en el marco de los respectivos sectores. Asimismo, muchos SEREMI no tienen tuición efectiva o completa respecto de los servicios públicos que les están vinculados. En este contexto, el Gabinete regional, cuya integración esencial son los SEREMI, presenta similares limitaciones para el apoyo al Intendente en materia de administración de la región.

Las direcciones regionales de servicios públicos conforman la modalidad de desconcentración territorial usual de los servicios nacionales. Están a cargo del Director Regional, quien es nombrado y depende jerárquicamente del Director Nacional del Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, aprobados y financiados por el gobierno regional, están subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

Aún cuando existen diferencias en los grados de desconcentración, queda de manifiesto que, en general, más que radicación de funciones y atribuciones para su desempeño en las regiones, se les ha entregado facultades por la vía de la delegación, las que por su condición de revocables, no consolidan ni incrementan el proceso de descentralización. Además, por su carácter de ejecutoras de programas sin atribuciones normativas, se mantiene una centralización que les inhibe en sus competencias. No obstante la existencia de la disposición legal, sobre su dependencia funcional del GORE a través del Intendente, se observa, en general, que es poco efectiva por cuanto sus vínculos administrativos (plantas, presupuesto, etc.) condicionan su dependencia real del nivel nacional.

Una excepción la constituyen los servicios públicos con responsabilidad en una determinada jurisdicción territorial. Estos corresponden a los servicios de Vivienda y Urbanización –SERVIU– y los servicios de Salud y constituyen la única modalidad que más se aproxima a un servicio territorialmente descentralizado, lo que implica que su administración y autoridad máxima (el Director del Servicio) radica en cada región (en los casos de Salud, hay estructurados también algunos servicios a nivel provincial) y que su supervigilancia corresponde al Intendente, en su condición de autoridad del Gobierno Nacional, en lugar del Presidente de la República. No obstante su condición jurídica, en la práctica se observan rasgos de administración centralizada en los ámbitos presupuestario, de administración de recursos humanos y de su dependencia jerárquica, etc. o, a lo sumo, alcanzan cierta desconcentración en cuanto a sus tareas, lo que es contradictorio con el rol autónomo que el legislador les confirió.

Cada Gobierno Regional cuenta con un Servicio Administrativo, dependiente directamente del Intendente. Su organización es propuesta por éste al Consejo Regional; no obstante, la LOCGAR determinó que debe contar con dos divisiones, la de Administración y Finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del Gobierno Regional, y la División de Análisis y Control de Gestión que colabora en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del Gobierno Regional y en su seguimiento y control, aún cuando en la práctica dichas funciones se mezclan y entrecruzan.

Se observa una notoria asimetría entre la responsabilidad de promover el desarrollo integral de sus territorios y principalmente las estructuras organizativas burocráticas para cumplir con dicho objetivo. Así, por ejemplo, se aprecia que en el nivel de gobierno regional no existe una unidad a cargo de la planificación y ordenamiento del territorio, a pesar de ser ésta una función primordial del GORE y a través de la cual debería asumir el desarrollo de los territorios de su jurisdicción.

En lo relativo al sistema de representación regional, la legislación vigente consagra el mecanismo de elección indirecta de los consejeros regionales, a través de la votación de los concejales y alcaldes constituidos en colegios provinciales. La aplicación de este sistema de elección ha dejado al descubierto insuficiencias tales como la exacerbación de cuotas partidistas en la elección, la pérdida de visión e identidad de la región por su subordinación ante los intereses provinciales y comunales, la ausencia de perspectiva de desarrollo integral ante situaciones de contingencia, el desconocimiento de su función como autoridad por parte de la sociedad y la carencia de mecanismos de control ciudadano frente a su gestión. Igualmente, existe la posibilidad de que el Intendente privilegie su relación con el Presidente de la República, en desmedro de su rol de representante del Gobierno Regional y, por lo tanto, de su liderazgo como conductor del desarrollo de la región.

Principales características de la gestión regional

Existe una marcada asimetría entre las competencias, funciones y atribuciones que la ley concede a los gobiernos regionales. Las primeras son vastas y, de hecho, lo transforman en responsable principal del desarrollo de su territorio y comunidad. Sin embargo, las funciones y especialmente las atribuciones, limitan en la práctica el cumplimiento de este rol.

Si bien en materia de recursos presupuestarios, ha habido importantes avances en los últimos seis años, no ha ido acompañado con la optimización de los procedimientos burocráticos centrales que permitan un fluido circuito en la asignación de tales recursos.

Por otra parte, algunos gobiernos regionales tienden a convertir su estructura administrativa en meras burocracias, alejándolas de su función impulsora de políticas de desarrollo territorial. Incluso, en algunos casos, asumen labores vinculadas directamente a políticas nacionales que recaen en el Intendente, en su rol de representante del Presidente de la República, subsidiando funciones propias de gobierno interior.

En el ámbito de la actual institucionalidad desconcentrada, sin perjuicio de los avances en la modernización de su gestión, subsisten problemas tales como:

- La incapacidad técnica de algunos servicios para identificar sus metas anuales.
- La falta de adecuación territorial de las políticas y programas nacionales.
- La ausencia de modalidades regulares de información y coordinación entre unidades centrales y territoriales.
- La insuficiente autonomía para flexibilizar o adecuar localmente algunas líneas de trabajo.
- La reducción o reasignación discrecional de algunos servicios nacionales sobre los presupuestos asignados a los Secretarios Regionales Ministeriales o Direcciones Regionales.

Como elemento positivo, corresponde destacar que, a partir de 1997, se aplicó una política de desconcentración respecto de las SEREMI y de los servicios públicos regionales. Catorce ministerios firmaron alrededor de 400 compromisos con el Presidente de la República para transferir mayores funciones, recursos y decisiones a sus oficinas regionales. Igual situación se realizó en tres provincias del país, de tal forma de desarrollar una iniciativa para fortalecer la desconcentración intrarregional. Asimismo, más recientemente, 17 subsecretarías y 37 direcciones nacionales de servicios públicos elaboraron compromisos de desconcentración para el período 2000-2002.

La modalidad asumida ha sido vía resoluciones de delegación y no radicación de funciones y atribuciones en dependencias desconcentradas, otorgando un rasgo de precariedad a este proceso.

Asimismo, a partir de la interpretación que se hace de la Ley de Bases de la Administración del Estado (LOCBGAE) con respecto al papel de los ministerios, existe un predominio centralizado de funciones normativas y planificación, emisión de políticas e instrucciones y manejo institucional de recursos y supervigilancia. Ultimamente, algunos servicios han aceptado que parte de estas funciones también

pueden ser ejercidas por directivos en regiones y otras pueden ser compartidas mediante procesos y consultas para mejor gestión.

A pesar de las limitaciones a la expansión del gasto público en funcionamiento de SS.PP, los servicios sociales básicos y de fomento productivo han incrementado su labor, mediante nuevos programas que permiten externalizar los servicios de apoyo y el aumento de unidades ejecutoras e incorporar nuevos recursos profesionales. A través de esta modalidad, la administración pública genera una desconcentración que puede ser reversible si se suspende el financiamiento presupuestario de tales programas. Lo anterior es más grave, si se considera que la autoridad central se reserva la responsabilidad final.

Desde la perspectiva de ministerios y SS.PP, la desconcentración permite traspasar a regiones la ejecución de funciones y prestación de servicios, ganando eficiencia sin perder control. Si son de naturaleza repetitiva, sujetas a estándares, hay claros beneficios. Si deben hacerse adecuaciones regionales, es necesario desconcentrar facultades de gestión.

Adicionalmente, es frecuente encontrar que la aplicación de normas, procedimientos y estándares de alcance nacional sean inadecuados para algunas regiones, lo que, sumado a la ausencia de facultades de los directores regionales para elaborar adecuaciones, induce a que estos últimos disminuyan su iniciativa y responsabilicen de sus limitaciones al centralismo.

Hasta ahora, cada institución establece su propio modelo de estructura desconcentrada, sin mayor interlocución, interpelación ni estándares. No existen plazos ni formas en que puede ofrecer a los ciudadanos acceso a los servicios esenciales en el ámbito local, diferentes a educación y salud primaria. En síntesis, el país carece de un modelo y metas para desconcentrar.

La mantención de esquemas de desconcentración sin prever futuras reformas para descentralizar algunos servicios públicos, mantiene tuteladas de la administración central a las dependencias en regiones, inhibiendo que éstas asuman y rindan cuenta de sus responsabilidades y, por ende, retrasando el proceso democrático de control social a la gestión pública.

El nivel provincial

Estructura institucional y generación de autoridades

El Gobernador, designado por el Presidente de la República, es la autoridad máxima de la Provincia, y en tal condición es responsable de las materias propias de gobierno interior y representante del Intendente en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional.

Las funciones del Gobernador en el ámbito de gobierno interior son, principalmente, las referidas a la mantención del orden público y la supervigilancia de los servicios públicos que operan en su jurisdicción. En relación a sus funciones en el ámbito de Gobierno Regional, derivadas del Intendente en calidad de Ejecutivo del mismo, estas incluyen asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, promover

la participación del sector privado en el desarrollo de la Provincia, proponer al Intendente proyectos específicos de desarrollo de su territorio, entre otras.

Para canalizar la participación ciudadana, es el responsable de constituir el Consejo Económico y Social Provincial –CESPRO- integrado, además del Gobernador que lo preside, por integrantes electos (24) por diversas organizaciones sociales y por algunos miembros por derecho propio. En tanto que, para asegurar la coordinación de la acción pública, cuenta con el Comité Asesor Provincial dirigido por él y conformado por los jefes de los servicios públicos que operen en su jurisdicción.

Las direcciones o delegaciones provinciales de servicios existen en número variable según la Provincia de que se trate y están subordinadas a su correspondiente Dirección Regional, salvo en un sector en que lo están de la respectiva SEREMI. En general, sin perjuicio de algunas variaciones, están dotadas de escasas atribuciones administrativas en razón, entre otros motivos, de su estrecha dependencia de su respectiva instancia regional.

Principales características de la gestión vigente

En el ámbito del gobierno interior, del que la gobernación es la instancia territorial básica, sus funciones se desenvuelven naturalmente con fuertes grados de centralización nacional y regional, las que son desempeñadas satisfactoriamente, aún cuando no cuenta con recursos suficientes.

En el ámbito de la administración provincial, las gobernaciones no cuentan con recursos para el cumplimiento de sus funciones. La gestión de desarrollo de las gobernaciones son un reflejo de la precariedad del conjunto del aparato público de la provincia. La carencia de competencias sustanciales y, por tanto, de funciones y atribuciones significativas en materias de administración provincial es la tónica vigente, en términos generales. Sólo por la vía de la delegación del intendente esta situación se revierte parcialmente.

En cuanto a los servicios públicos existentes en las provincias, salvo en áreas como el agro, salud y educación tienen, en general, competencias escasas en áreas fundamentales para un mejor desempeño de sus funciones. En relación con la constitución y desempeño del comité técnico asesor provincial y el uso de la facultad de delegación del gobernador, éstas se encuentran en igual situación de precariedad.

En el caso del CESPRO, como instancia consultiva y de participación de la comunidad, no siempre ha sido constituido o funciona esporádicamente. Además, por su poca representatividad real y carencia de atribuciones resolutorias, no desempeña un papel relevante en la provincia.

Todo lo anterior ha llevado a algunos a cuestionar no sólo la subsistencia del gobernador y del CESPRO, esto es, a la institucionalidad provincial, sino a la provincia misma como nivel territorial necesario o conveniente.

El nivel comunal

Estructura institucional y generación de autoridades

La administración de cada comuna –eventualmente de agrupaciones de ellas– está radicada en la municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio y su finalidad se define como la de satisfacer las necesidades de la comunidad y, más aún, hacer a la ciudadanía partícipe del progreso económico, social y cultural de la comuna. Ello significa en la práctica abordar la casi totalidad de los temas vinculados al desarrollo, enfatizando, sin embargo, sus tareas en garantizar ciertos servicios y en abordar los déficits y carencias fundamentales que se presenten en la comuna.

Las municipalidades están constituídas por el Alcalde, como su máxima autoridad, y por el Concejo. El Alcalde, como órgano ejecutivo, es la autoridad máxima de la comuna, siendo elegido por sufragio universal por los miembros de su comunidad. Como órgano administrador de los servicios municipales, preside el Concejo Municipal.

El Concejo Municipal está integrado por un número variable de concejales (entre 6 y 10, dependiendo de la población comunal, entre los cuales se incluye al Alcalde), elegidos directamente por la ciudadanía, representa a la comunidad local y tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras del Alcalde y, por esta vía, de los servicios municipales. Su papel jerárquico respecto del Alcalde es bastante menor, tanto al interior de la municipalidad como al interior de la comuna, llegándose incluso a hablar desde la época del gobierno militar del fenómeno de la “alcaldización”, queriéndose significar así el enorme desnivel existente entre ambas instancias. Evidentemente, así como el poder es menor, lo es también la responsabilidad en la gestión, que se concentra en la figura del Alcalde.

Por otra parte, en el ámbito de la participación ciudadana, en cada municipalidad se constituye un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Formalmente, constituye el órgano de representación a nivel del municipio, de las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna y tiene un carácter exclusivamente consultivo. Su incidencia en el contexto de la institucionalidad local es casi nulo, lo que, sumado a las dificultades que presenta su conformación, ha hecho cuestionable su legitimidad y, por ende, su continuidad.

Las competencias, funciones y atribuciones, y el régimen legislativo para ejecutarlas es igual para todos los municipios del país, independientemente de los recursos con que cuenta, de su población, de su base económica o de su localización. No así su estructura, que presenta pequeñas variaciones según el tamaño poblacional de la respectiva comuna, en las comunas de menos de 100.000 habitantes (295 comunas, que constituyen el 86 % de las comunas del país) diversas funciones genéricas pueden ser ejercidas desde la misma unidad administrativa o, incluso, más de un municipio puede compartir entre sí una misma unidad administrativa para cumplir dichas funciones.

Es posible identificar tres grandes áreas de funciones municipales que se ejercen a través de unidades administrativas denominadas direcciones, departamentos, secciones u oficinas, según el caso; aquellas relacionadas con el desarrollo social y

comunitario, aquellas vinculadas al desarrollo territorial (aseo y ornato, obras municipales, tránsito y transporte público) y aquellas orientadas a la gestión administrativa y financiera, sin perjuicio de lo cual en la última modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se agregaron funciones de seguridad ciudadana, de fomento productivo y "otras" que sean de interés local. A ello, se agregan unidades asesoras del Alcalde y el Concejo como la secretaría municipal, la secretaría de planificación, la asesoría jurídica y la unidad de control interno.

Cabe recordar que los alcaldes pueden designar, dentro de la estructura municipal, cargos denominados de confianza: el de asesoría jurídica, desarrollo comunitario, secretaría de planificación, de salud y educación y el de administrador municipal. Una mención aparte requiere la figura del administrador municipal, como colaborador directo del Alcalde en la coordinación y seguimiento de la gestión. Este es designado por el aquél y actúa por la vía de reglamento o por delegación de funciones del Alcalde.

La estructura administrativa de los servicios traspasados es diferente en los casos en que los municipios cuentan con una corporación municipal para su gestión, o bien se han incorporado como departamentos dentro de la estructura municipal. Del total de 341 municipios, 54 administran la salud primaria y la educación municipal y, eventualmente, otros servicios traspasados como centros de menores y cementerios, a través de corporaciones municipales de derecho privado que administran políticas y fondos públicos bajo un régimen jurídico especial; el resto gestiona su administración a través de la estructura municipal tradicional, incorporándolos bajo la forma de departamentos de educación y salud, respectivamente, ya sea bajo la dependencia de la Dirección de Desarrollo Comunitario o con dependencia directa del Alcalde.

Entre las ventajas que presenta la administración por la vía de corporaciones, está la posibilidad de hacer alianzas con otros actores que incluyen la compra y venta de servicios conjuntos, la flexibilidad de la gestión presupuestaria y - esencialmente- que se rigen por el derecho privado.

A partir de 1988, se prohibió la creación de nuevas corporaciones municipales, a excepción de aquellas de derecho privado sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

Principales características de la gestión vigente

El nivel comunal presenta la mayor heterogeneidad de los tres niveles territoriales, tanto en términos de la población que administran, los recursos de que disponen y la capacidad efectiva de ejercer sus competencias y/o funciones. Por ello, se ha hecho esfuerzos importantes por descentralizar las funciones de gobierno, de tal manera de entregar instrumentos adecuados a las competencias de este nivel territorial.

A partir de 1980, se fueron traspasando diversos subsidios sociales, con la finalidad de hacer más efectivo el gasto social (racionalización y focalización). En ninguno de estos traspasos se contempló la respectiva asignación de los recursos administrativos requeridos para operarlos. Por tanto, los municipios actúan como administradores de los programas de subsidios sociales, con dependencia financiera y jerárquica de otras instancias que determinan presupuestos, propuestas de modificaciones legales, aumento y disminución de beneficiarios y procedimientos administrativos y financieros.

Con el DFL 1-3063, de 1980, se inició el traspaso de la responsabilidad por la prestación de servicios de educación, de salud primaria y de ciertos establecimientos de menores, a financiar mediante coparticipación con el gobierno central.

Además, en el aspecto institucional, el municipio chileno de hoy se ha configurado como una entidad descentralizada, con un conjunto de competencias que le han permitido superar largamente sus reducidos roles tradicionales de gestor del aseo y el ornato comunal, constituyendo en la actualidad, en muchos casos, la principal unidad económica local –por nivel de gastos, personal, etc.–, responsable de la administración del desarrollo social y promotora del fomento productivo de la comuna.

Sin embargo, persisten serios inconvenientes, que requieren ser abordados en diferentes plazos y con diversos niveles de complejidad, como desafío prioritario en el proceso de profundización de la descentralización. Entre las limitantes más importantes se encuentran los siguientes:

- El concejo municipal, si bien tiene un rol distinto al del Alcalde, aparece disminuido en sus atribuciones, tanto al interior de la municipalidad como en el ámbito de la comuna. Tal desnivel ha generado tensiones entre ambas instancias.
- Aún cuando se han ampliado las competencias municipales, el hecho de que éstas sean mayoritariamente compartidas con otros niveles del Estado, atenta contra la calidad del servicio y reduce la autonomía local. Se agrega que gran parte de los recursos municipales vienen generalmente condicionados, a la par que crecientemente la ciudadanía ejerce mayor presión sobre la administración local, demandando tareas que superan sus facultades y sus recursos reales.
- En este esquema institucional, que presenta zonas de indefinición, se generan tensiones, duplicidades y superposición de competencias y facultades entre las diferentes instancias, con la consiguiente descoordinación e ineficiencia en la priorización, asignación y ejecución de los recursos y proyectos públicos. Parte de estos problemas existen por la ausencia de instancias de resolución.
- Entre los principales problemas de gestión municipal, destaca la precariedad de capacidades técnicas de algunos municipios, que se refleja en el déficit a la hora de generar proyectos. Esto no sólo se debe a razones presupuestarias, sino también a la carencia de criterios técnicos en los procesos de contratación. En su origen, reflejan –muchas veces– la inexistencia de una política de recursos humanos que afiance su autonomía y permita desarrollar áreas claves para su mejor desempeño.
- Tampoco puede obviarse lo referente a los funcionarios de los servicios traspasados. Los interlocutores al momento de negociar remuneraciones y condiciones de trabajo no son los municipios y, sin embargo, son ellos los que deben asumir los costos, los que exceden sus capacidades presupuestarias y, a menudo, ven sobrepasadas sus finanzas por los acuerdos que suscriben las organizaciones gremiales y sindicales con los ministerios de Salud y Educación.

Una dimensión fundamental de la gestión local se refiere a cómo ella estimula, integra y refleja niveles de participación social. Desde la vuelta a la democracia, el énfasis ha estado en que la descentralización está fuertemente ligada al ejercicio de la democracia plena, al desarrollo territorial, a la modernización del Estado y a la preservación de nuestra cultura e identidad como país.

Así, durante la década de los 90', los gobiernos han reiterado su compromiso con la consolidación de fórmulas y mecanismos de expresión de la voluntad popular, tanto en la fase de generación de sus autoridades, como durante la gestión de las mismas.

En tal sentido, se propuso la promulgación definitiva de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, para mejorar la coordinación entre estas entidades y los concejos comunales y consejos económicos y sociales. En este caso, la gestión está limitada por las dificultades en su constitución y por su rol meramente consultivo.

La Ley permite, además la creación del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), mediante el cual las organizaciones de la comunidad podrían postular proyectos generados localmente, aún cuando en la práctica presenta problemas para su financiamiento.

Una de las principales debilidades del proceso de descentralización ha sido no haber logrado detectar o constituir actores regionales y locales, por cuanto gran parte de los liderazgos territoriales han sido formados en una cultura tradicional que no integra los principios de la descentralización. Esto dificulta enormemente el avance del proceso, dado que al no existir una demanda ciudadana explícita y sistemática por traspaso de poder, debilita su reconocimiento como interlocutora frente a las propuestas e impactos de la descentralización.

Se suma a lo anterior, el débil tejido social existente que se hace más precario cuando se constatan los bajos niveles de identidad territorial, sin los cuales se dificulta más aún la participación.

Descentralización y territorio

El territorio es el soporte de todas las actividades que realiza el ser humano y es, a su vez, una condicionante que influye en sus potencialidades y su desarrollo futuro.

Desde el ámbito de la gestión, el territorio es un tema que atraviesa todo el quehacer de la institucionalidad pública y que requiere ser abordado con una visión integral a través del desarrollo de instrumentos, metodologías y procedimientos *ad hoc* que consideren la gran diversidad y dinamismo que éste tiene. Por consiguiente, todos los cambios que se pretenden implementar en materia de descentralización tanto política, como administrativa y fiscal, serán exitosos en la medida en que impacten positivamente en el desarrollo de las comunidades.

Se entiende el territorio como un concepto holístico. Así, deja de ser el simple soporte físico de las actividades humanas para transformarse en un sistema complejo donde interactúan factores ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales.

La incorporación de este tema en la Política de Descentralización se relaciona con la baja capacidad de adecuación de las instituciones regionales e intrarregionales, pues ellas están dotadas de estructuras homogéneas y rígidas y, sin embargo, están llamadas a intervenir sobre un territorio de suyo heterogéneo y de comportamiento dinámico.

Junto a lo anterior, la práctica histórica en lo normativo, administrativo y presupuestario se ha traducido en una aplicación uniforme de instrumentos sectoriales, planes, programas, que no han dado cuenta, de forma integral, de tal diversidad. Este tratamiento indiferenciado no ha permitido aprovechar y potenciar las riquezas que contienen los diversos territorios, frenando su desarrollo económico, social y cultural.

La heterogeneidad física-espacial se manifiesta en distintos planos:

- En el plano económico, se diferencian áreas productivas, las cuales se encuentran condicionadas, especialmente, por la ubicación de los recursos naturales, cuya extracción sigue constituyendo el pilar de la economía chilena.
- En el plano demográfico, con base en el censo de 1992, se aprecian diferencias muy marcadas en la concentración de la población en la zona central del país, donde se destaca la Región Metropolitana de Santiago con cerca de 5.3 millones de personas (40% del total nacional), en contraste con la población de la Región de Aisén que contaba con un total de 80.500 habitantes.
- En la dimensión física, tenemos paisajes muy diversos, que responden a climas que van desde los desérticos en el norte del país, pasando por climas mediterráneos, hasta climas de tundra en el extremo sur, condicionando las actividades productivas, sociales, culturales, de infraestructura, construcción, transporte, las comunicaciones, etc.
- Además, la forma de nuestro territorio constituye otro elemento que presenta desafíos: la fragmentación del Chile continental de Puerto Montt hacia el sur que dificulta las comunicaciones, generando condiciones de aislamiento de superficies importantes.

En virtud de lo expresado en los párrafos precedentes, se han priorizado tres temas a abordar en el corto y mediano plazo a través de la Política de Descentralización: la división político administrativa, las áreas metropolitanas y los territorios especiales.

División Político Administrativa

La División Política y Administrativa (DPA) se entiende en este documento como la delimitación espacial que, clasificada por niveles, marca la jurisdicción sobre la cual se desarrollan las decisiones y acciones del Sistema de Gobierno y Administración Interior y de aquel territorialmente descentralizado.

La heterogeneidad de paisajes geográficos, humanos y productivos, expresados en climas, morfologías, recursos, asentamientos, etc., marcan pautas de comportamiento societal y de estructuración administrativa. Este último aspecto debe ser recogido adecuadamente por la DPA. La división vigente responde a una estructura existente hace ya más de un cuarto de siglo, período a través del cual el país ha experimentado una serie de profundas transformaciones territoriales, que requieren su revisión.

Asimismo, los territorios definidos en el marco de la DPA también deben ser funcionales a los procesos administrativos que deben desarrollarse en cada uno de ellos y existen en directa relación con la función de sus autoridades respectivas.

Origen, evolución y otras aplicaciones de la DPA

Históricamente, la estructuración y modificación de la DPA ha sido materia de decisión del nivel central (iniciativa del Gobierno y sanción del Legislativo), como es propio de todo Estado Unitario.

Desde el período de la consolidación política, jurídica e institucional del país, en el siglo XIX, hasta la década del 70 durante el siglo XX, la DPA comprendía cuatro niveles territoriales: provincias, departamentos, subdelegaciones, comunas y distritos, que fueron incrementándose gradualmente por agregación de nuevas unidades.

A partir de 1974, esta DPA fue reestructurada integralmente, definiéndose tres niveles territoriales: el regional, el provincial y el comunal. De esta forma, se constituyen las actuales trece regiones, basándose en general en las antiguas 25 provincias, resultando en que las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Aisén, Magallanes y Santiago, se transformaron en regiones.

A partir de 1975, se inició el proceso gradual de configuración del "nuevo" nivel provincial, con la creación de las provincias de las regiones piloto (Tarapacá, Antofagasta, Biobío, Aisén y Magallanes), que prosiguió en 1976 con el establecimiento de las provincias de las restantes regiones, salvo la Metropolitana. Posteriormente, en 1979, se configuraron cinco provincias en distintas regiones y, finalmente, en 1980, se establecieron seis más en la Región Metropolitana (inicialmente cinco provincias y un «área metropolitana», con categoría de provincia), la que en 1981 pasó a denominarse como tal.

Como conclusión de este proceso de estructuración provincial, este nivel territorial del país quedó conformado por 51 provincias, cantidad que se mantiene hasta el presente. De éstas se crearon realmente 34, subsistiendo 17 de las tradicionales, aunque cuatro de ellas experimentaron cierta reducción de sus territorios cambiando, en algunos casos, de denominación.

Por su parte, el nivel comunal inició su reestructuración en 1976, a partir de un universo de 313 comunas, mediante el proceso de "Reformulación Comunal Nacional" que comprendió todas las regiones del país, salvo la Metropolitana, y que involucró la creación y supresión de diversas comunas (en este último caso, todas ellas sin municipio), además de la readecuación de límites de muchas de ellas. Este proceso concluyó en 1979.

En 1981, se abordó e implementó la reestructuración comunal metropolitana que derivó en la creación de 17 comunas en la Provincia de Santiago y la modificación de varios de sus límites. Además, en 1986, a través de una ley, se efectuaron transferencias territoriales intercomunales, se cambió el nombre de algunas comunas y se trasladaron varias sedes capitales comunales. Con posterioridad a los procesos reseñados, entre 1994 y 1996, se crearon siete comunas más en distintas regiones.

Como resultado final de este proceso de redefinición de la DPA, el país actualmente se divide en 342 comunas, todas con municipio propio, salvo la comuna Antártica.

Adicional a su finalidad básica, la DPA constituye la base del mapa electoral para la generación del Poder Legislativo; las regiones para las circunscripciones senatoriales; las provincias y comunas, como distritos electorales para la elección de los diputados.

Asimismo, en el ámbito de la administración de Justicia, los niveles regional y comunal constituyen la base territorial para su ejercicio, correspondiendo el primero, a la generalidad de las Cortes de Apelaciones y el segundo, a la jurisdicción territorial de Juzgados del Crimen y Civiles, como también de los Juzgados de Policía Local.

Normativa de reforma de la DPA

Una de las características de la DPA es su falta de flexibilidad en los procedimientos para incorporar adecuadamente la dinámica de los procesos sociales, productivos y naturales que se manifiestan en el territorio (crecimiento, migración, reconversión productiva, manejo de cuencas hidrográficas). El problema surge cuando las dinámicas de estos procesos sobrepasan el alcance de los límites políticos administrativos, justificando las demandas para la modificación de estos límites administrativos.

Nivel regional

La creación y supresión de regiones requiere de reforma constitucional al Art. 45 ya que éste fija expresamente el número de regiones vigente (13) y, de acuerdo con su numeración, se determina su condición par/impar la que, a su vez, determina la elección alternada de senadores (cada cuatro años).

Para el caso de creación de una región, junto con establecer su delimitación y numeración, en conformidad con lo indicado, debe definir su estructuración territorial interna, según lo dispone el Art. 99 de la Constitución Política, que señala implícitamente la condición de contar, a lo menos, con dos provincias, así como la fijación de su capital. Esto debe efectuarse mediante ley de quórum calificado, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La modificación de límites de regiones y lo que puede implicar la transferencia íntegra de unidades territoriales (provincias o comunas) también es materia de este tipo de ley.

Niveles provincial y comunal

La creación, supresión y modificación de provincias y comunas es materia de ley de quórum calificado, como igualmente la fijación o cambio de capital y sede, respectivamente. Esta ley es, al igual que para el nivel regional, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Asimismo, en toda modificación al respecto, debe requerirse la opinión al correspondiente Consejo Regional, (art. 36, LOCGAR).

Demandas de nuevas regiones y comunas

En la actualidad existen demandas localizadas pero persistentes para la creación de regiones, donde los casos más destacados son Valdivia y Arica. Las autoridades nacionales han optado por priorizar las políticas de desconcentración y descentralización –en beneficio de los gobiernos regionales y municipios- y no la revisión de la validez de la actual División Político Administrativa. Adicionalmente, se han aprobado leyes y ejecutado políticas en el ámbito del fomento productivo y el fortalecimiento administrativo, buscando así satisfacer algunas de las demandas que ellas plantean. Más allá de la validez de tales demandas, parece necesario evaluar la vigencia actual del sistema regional que nos rige.

En cuanto al nivel local, hay una constante demanda para crear nuevas comunas, lo que demuestra el grado de consolidación de su institucionalidad y la convicción ciudadana de la importancia de tener su propia autoridad. También existen peticiones en orden a modificar algunos límites, intentando responder mejor a las dinámicas productivas, culturales y geográficas experimentadas en los últimos años.

Situación del nivel provincial

El caso de las provincias es peculiar, ya que no obstante su larga data en el país, representan una unidad en constante "precariedad administrativa", en razón de la debilidad en materia de competencias y recursos de su institucionalidad (Gobernador y CESPRO), lo que contrasta con el perfilamiento cada vez mayor y la potencialidad de los niveles regional y comunal. Quizá lo anterior explique que hoy en día no se manifiestan demandas para la creación de nuevas provincias.

Áreas Metropolitanas

Diversos sectores han manifestado reiteradamente la necesidad de perfeccionar la legislación, de manera de dotar de una administración eficiente a las áreas metropolitanas, que pueda prevenir y solucionar problemas que hoy sobrepasan las capacidades municipales, sectoriales y regionales.

Por otra parte, en el discurso político vigente, se ha expresado en el último tiempo la necesidad de radicar el financiamiento de los costos asociados a realidades territoriales particulares –en especial la de Santiago–, en las comunidades que habitan ese territorio. Esto es, que los costos asociados a la administración y gestión de un área metropolitana no pueden ser asumidos por las comunidades distintas de aquélla.

El reconocimiento de la problemática metropolitana surge a partir de los conflictos urbanos del Gran Santiago. No obstante, estos trascienden a la capital del país y afectan hoy a conurbaciones como Concepción - Talcahuano, Valparaíso - Viña del Mar, y eventualmente La Serena - Coquimbo

Si bien la legislación reconoce la existencia de tales áreas, es insuficiente para un análisis y manejo integral. La LOCGAR define al área metropolitana, en su artículo 103º, como "*la extensión territorial formada por dos o más centros poblados unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos*". La definición no resulta clara, por cuanto no establece lo que se entiende por centro poblado (el concepto puede oscilar entre lo que se conoce como aldea y como ciudad) ni por espacio construido.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, por su parte, define en su artículo 34º a las áreas metropolitanas solo en términos poblacionales (unidades urbanas que superen los 500.000 habitantes) y exclusivamente para efectos de los instrumentos de planificación urbana aplicables. Esta definición no considera la estructura político-administrativa de la extensión territorial a que se refiere y los consecuentes requerimientos de coordinación; excluye igualmente aspectos físicos fundamentales: barreras o límites interiores naturales, densidad de construcciones, coberturas territoriales de urbanización, etc.

Aún cuando la Constitución Política de la República establece "*fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos municipios con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos*", el Consejo Coordinador de Alcaldes que dispone la LOCGAR, resulta en una figura insuficiente al tener un carácter simplemente consultivo que vuelve prácticamente voluntaria la participación, y no visualiza los conflictos de poder e intereses que naturalmente se generan entre municipios.

Adicionalmente, se tiende a marginar del debate el punto en que invocándose la coordinación sectorial - regional - municipal, se explicita que "en la regiones donde existan áreas metropolitanas, los gobiernos regionales tendrán además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que les confieran las leyes."

Hasta el momento, tal precariedad normativa, ha permitido la dilución de responsabilidades frente a problemas ciudadanos de urgente resolución: congestión vehicular, contaminación ambiental, crecimiento horizontal desmesurado, expansión inorgánica e inadecuado uso del suelo, inseguridad ciudadana, etc.

Territorios especiales

La forma en que se distribuye el espacio chileno ha traído como consecuencia la existencia de una multiplicidad de problemáticas con características muy especiales a lo largo del país. Tal es el caso de los territorios aislados; las zonas fronterizas y áreas geopolíticamente estratégicas; el territorio oceánico (Isla de Pascua, Juan Fernández); el gran territorio insular de Chile; territorios con marcada homogeneidad étnica y, eventualmente, zonas productivas deprimidas (secano costero e interior, cuenca del carbón), entre otras.

A estas situaciones se les denomina, en este documento, «*territorios especiales*», definidos como aquellas zonas que por la conjunción de diversos factores de índole geográfico, demográfico, productivo, estratégico, etc., requieren de un tratamiento diferenciado en su administración. Ellas demandan la aplicación de iniciativas y soluciones focalizadas que, por su envergadura o carácter excepcional, no han sido plenamente asumidas por las unidades administrativas, al interior de cuyos límites se encuentran. Ello, en parte, se debe a la inexistencia de mecanismos que permita identificarlos, caracterizarlos y establecer su importancia relativa y prefigurar las modalidades más propicias para su intervención.

Tal situación, parte del reconocimiento de que la existencia de los territorios especiales se transforma en un obstáculo y freno para las aspiraciones regionales de impulsar su desarrollo, al tener que destinar recursos y/o personal para su atención. La heterogeneidad geográfica del país configura además una distribución desigual de este tipo de áreas, lo que hace necesario que el tratamiento de estos territorios se realice y coordine desde una visión central, con una fuerte coordinación de los niveles administrativos involucrados, esquema del cual se carece en la actualidad.

La reacción a estos problemas no ha sido la más acertada. Por un lado, las acciones han sido aisladas, discontinuas y enmarcadas en una normativa que debe ser aplicada de manera homogénea en todo el territorio nacional. En efecto, en Chile, las normas legales rigen de manera uniforme para todos sus subniveles espaciales, a pesar de contar con algunas excepciones como, por ejemplo, el tratamiento especial del régimen de dominio en Isla de Pascua, los planes y leyes de excepción para diversas Zonas Extremas. Sin embargo, la historia es categórica, tales esfuerzos no han generado los resultados que se buscaban.

Una muestra de la homogeneidad aludida, es que un municipio como el de Santiago, inmerso en la mayor urbe del país y capital del mismo, cuenta con las mismas funciones y atribuciones que el de Caleta Tortel o Juan Fernández.

Descentralización fiscal en Chile

Aspectos generales

Mientras que otros países comprometidos con procesos de descentralización han combinado la descentralización fiscal vía ingresos y gastos, en Chile ha primado sólo esta última, vista como estrategia de respuesta a las demandas prioritarias de las comunidades, tales como la mejora en la prestación de servicios sociales básicos y la promoción de un desarrollo territorial más equilibrado. Tampoco se ha avanzado en permitir la asociación de las administraciones locales o regionales con el sector privado, lo que ha menoscabado su rol en la promoción del fomento productivo o la ampliación de sus fuentes de ingresos. Igualmente, la legislación no contempla la posibilidad del endeudamiento o contratación de créditos a estos niveles subnacionales.

Al respecto, la siguiente tabla muestra la evolución en la distribución de ingresos y gastos entre el nivel nacional, regional y comunal durante el período 1990-98, en el cual se evidencia una muy alta participación del nivel nacional en los agregados de las finanzas públicas.

Visto desde los ingresos, el nivel comunal presenta una leve mejoría (1,7 puntos porcentuales en 1998) mientras que el nivel regional ha presentado una participación que es prácticamente nula. Respecto al gasto, se presentó una alta participación del nivel nacional, aunque disminuyendo en este período en seis puntos porcentuales, mientras que los niveles regional y comunal aumentan en 3,5 y 2,8 puntos porcentuales, respectivamente, significando que cerca del veinte por ciento del gasto público es decidido en la actualidad por el nivel descentralizado.

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS NIVELES TERRITORIALES EN LAS FINANZAS PUBLICAS								
Año	Participación en el presupuesto de ingreso público				Participación en el presupuesto de gasto público			
	Nacional	Regional	Comunal	Total	Nacional	Regional	Comunal	Total
1990	93,5	0,1	6,4	100	87,3	1,3	11,4	100
1991	93,2	0,2	6,5	100	87,1	1,4	11,5	100
1992	93,1	0,2	6,7	100	86,1	1,5	12,4	100
1993	92,9	0,2	7,0	100	85,7	2,6	11,7	100
1994	93,0	0,2	6,8	100	84,3	2,8	12,9	100
1995	92,6	0,1	7,3	100	84,0	2,9	13,1	100
1996	92,2	0,3	7,5	100	82,9	3,4	13,7	100
1997	92,1	0,2	7,8	100	81,7	4,1	14,2	100
1998	91,6	0,2	8,1	100	81,0	4,8	14,2	100

Fuente: SUBDERE, 2001.

De acuerdo con lo presentado en el diagnóstico político administrativo, los principales avances en la descentralización fiscal se han dado a partir de la reforma de la Constitución de 1991 y la promulgación de la Ley 19.175 (LOGGAR), la Ley 18.695 o LOCM y la Ley de Rentas Municipales, en las que se establecen algunas disposiciones que posibilitan el aumento de los recursos locales y proveen de ciertos instrumentos de financiamiento de la inversión territorial.

Nivel regional

Comenzando el análisis por los gobiernos regionales, de acuerdo con la Ley 19.175, ellos cuentan con una estructura financiera compuesta por dos grandes programas presupuestarios. A manera de ejemplo, la siguiente tabla presenta la estructura porcentual para el presupuesto de los gobiernos regionales del año 2000.

PRESUPUESTO GOBIERNOS REGIONALES 2000			
Base de cálculo: 151,433,361 miles de pesos			
Ingresos	%	Gastos	%
FNDR		FNDR	
Ingresos de operación	0,2	Inversión real	89,1
Transferencias	85,1	Saldo inicial de caja	0,9
Otros ingresos	0,0	Total gastos FNDR	100,0
Aporte fiscal	13,7	Funcionamiento	
Saldo inicial de caja	0,9	Gastos en personal	72,8
Total FNDR	100,0	Bienes y servicios de consumo	17,2
Funcionamiento		Transferencias corrientes	8,2
Aporte fiscal	99,9	Inversión real	1,6
Saldo inicial de caja	0,1	Otros gastos	0,3
Total funcionamiento	100,0	Total funcionamiento	100,0
Presupuesto total FNDR			93,4
Presupuesto total funcionamiento			6,6
Total presupuesto gobiernos regionales			100,0
Presupuesto gobiernos regionales / presupuesto de la Nación			2,0

Fuente: Ley de Presupuestos del sector público, año 2000.

El presupuesto para gastos de funcionamiento como también de inversión, no reflejan la variedad y complejidad de tareas que el GORE debe abordar de acuerdo a su ley orgánica tales como desarrollo social, fomento productivo, ordenamiento territorial, etc.

El programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional es financiado directamente por el fisco e históricamente no supera el 7% del presupuesto general. Este bajo porcentaje se explica, en parte, por el tamaño reducido de su servicio administrativo, definido por el nivel central, y por el apoyo que la administración desconcentrada le brinda en la gestión de los programas de inversión a nivel regional, actividad principal y casi única a la cual se han abocado desde su creación.

El programa de inversión regional (93%) incluye los recursos del FNDR, que financia mayoritariamente inversiones en infraestructura social y productiva, mediante un proceso de identificación y selección descentralizada de proyectos presentados por municipios, servicios públicos, universidades, etc.

Además, se contemplan otros ingresos, como donaciones, cobros por algunos servicios y por permisos de concesiones que el gobierno regional otorgue; todos los cuales tienen escasa significación en el presupuesto regional.

Caso aparte representan las patentes mineras, de las cuales el 70% de lo recaudado va directamente al FNDR, quedando el 30% restante para las municipalidades. Los recursos generados por esta vía tienen un impacto regional bastante diferenciado puesto que las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama captan el 73% del total generado.

A excepción del FNDR y, en menor medida, las patentes mineras, las demás fuentes de recursos propios no han sido desarrolladas.

Se contemplan además, otros instrumentos financieros. En primer lugar, se encuentran las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), que son modalidades de transferencias sectoriales para decisión regional y local. Además, existen los Convenios de Programación, definidos como contratos plurianuales de inversión regional-sectorial que involucran a gobiernos regionales, ministerios y/o SSPP. El instrumento más reciente, denominado Convenio Marco, consiste en un acuerdo político-programático que engloba, sistematiza y direcciona las múltiples iniciativas regionales-sectoriales vigentes.

A lo ya señalado como ingresos de funcionamiento y de inversión (incluidas las transferencias sectoriales), se suman, entre otros, los bienes muebles e inmuebles transferidos por el fisco, los bienes y valores adquiridos, constituyendo el patrimonio del Gobierno Regional (art. 69 LOCGAR).

Con el propósito de fortalecer financieramente a los gobiernos regionales, el Presidente Eduardo Frei, planteó el objetivo de duplicar el porcentaje de la inversión de decisión regional, desde el 21 al 42 % de la inversión pública total, meta que se superó ampliamente, alcanzando un porcentaje cercano al 45%.

En la misma línea, el Presidente Lagos se propuso aumentar hasta un 50% esta cifra e incrementar la participación del FNDR en el total de la inversión pública, mediante la inclusión paulatina, en este mecanismo, de todos los programas de inversión de impacto circunscrito al espacio regional o local.

Este conjunto de recursos ha impulsado el proceso de descentralización, al permitir que una parte importante de la inversión pública sea decidida en la región, constituyendo de paso un impulso necesario para desarrollar capacidades técnicas y políticas para la gestión de esos recursos. Estos, y particularmente el FNDR, representan un cambio significativo en la concepción tradicional de la asignación de recursos públicos con criterios sectoriales y centrales.

No obstante lo anterior, una de las principales debilidades de los presupuestos asignados a los gobiernos regionales es el fuerte condicionamiento o intervención que, desde el nivel central, se impone en su uso final, tanto en su programa de inversiones -FNDR- como en los gastos corrientes.

Lo anterior, en parte, puede explicarse por la ausencia de ingresos propios, pues casi la totalidad de los recursos regionales constituyen transferencia desde el nivel central, cuyo monto es definido cada año en la ley de presupuestos, pero también por la preocupación por el cumplimiento de metas sectoriales nacionales y para salvaguardar la estabilidad macropresupuestaria.

En el caso de los programas ISAR, algunas de las dificultades más reiteradas se refieren a la falta de conocimiento de las metodologías que usan los sectores para la asignación interregional de recursos, al escaso margen entregado a los consejos regionales para seleccionar autónomamente los proyectos –vicio denominado de “listas cortas de proyectos”–, como también el exceso de burocracia que afecta su ejecución. Además, la mayoría de los proyectos financiados con esta modalidad tienen un impacto básicamente local y no regional.

En el caso de los programas IRAL, si bien tienen la virtud de articular los tres niveles en su gestión –centro, región y comuna–, esto mismo constituye una de sus principales críticas: demasiados actores, instancias y criterios para un volumen tan bajo de recursos que, en esencia, se focaliza en proyectos de incidencia fundamentalmente barrial. Como corresponde al Consejo Regional realizar la asignación de marcos presupuestarios comunales, es usual que se privilegien asignaciones aritméticas similares entre todas las comunas, sin dar cuenta de las necesidades reales ni de la calidad de la cartera de proyectos asociada.

Ultimamente, se ha consolidado la tendencia de considerar los IRAL como instrumento de ejecución municipal para enfrentar problemas de gravitación nacional, como seguridad ciudadana, entre otros. Siendo justificados tales destinos, no es menos cierto que se erosiona el rol de resolución política que debe tener el gobierno regional.

Respecto de los Convenios de Programación, ellos han reforzado la tendencia de afianzar la articulación entre las inversiones regionales y sectoriales. Sin embargo, algunos consejos regionales sienten que éstos reflejan con más fuerza las prioridades sectoriales en la región y menos las que ellos asumen como demandas propias de sus comunidades. Incluso, en ciertos casos, han observado que la región ha concurrido a financiar proyectos que, de una u otra forma, iban a ser igualmente ejecutados por el sector o ministerio. No es indiferente que en su gran mayoría han sido los organismos nacionales los que han promovido la suscripción de tales convenios.

En términos generales, subsiste la impresión de que estos instrumentos, si bien han reducido los problemas de coordinación de las inversiones que ejecutan los sectores y el gobierno regional, el problema aún continúa siendo acuciante. Lo anterior, sin incluir la inexistencia de articulación con las iniciativas de los municipios, lo que enfatiza la necesidad de avanzar mucho más en este desafío.

Podemos constatar que, no obstante los esfuerzos orientados a coordinar en forma más estrecha los tres niveles de inversión –instructivos presidenciales mediante–, la inercia burocrática que parte desde la forma en que se elabora el Presupuesto de la Nación, la desconsideración que se tiene de las instancias regionales en su formulación y discusión, la desinformación que exhiben las entidades desconcentradas, etc., han conspirado en contra de un proceso que integre efectivamente las necesidades regionales y sectoriales con la disponibilidad presupuestaria de la Nación. Los Convenios Marco, definidos como acuerdos político-programáticos entre los gobiernos regionales y los ministerios, que aún se encuentran en etapa de implementación, deberían reducir los problemas indicados.

Una situación ilustrativa es la reunión de discusión presupuestaria que anualmente se realiza en el Ministerio de Hacienda, entre las delegaciones de autoridades regionales y los representantes de los ministerios centrales. Tal reunión carece de utilidad práctica y crecientemente ha perdido sentido para los actores llamados a valorarla.

Nivel municipal

El panorama de crecientes atribuciones para el nivel municipal, en particular las referidas a educación y salud, ha tenido un desarrollo importante desde los años ochenta y ha significado el fortalecimiento de su capacidad de decisión sobre el gasto.

En términos de su distribución, la siguiente tabla presenta la evolución de su estructura porcentual entre los años 1991-1998. En ésta se evidencia la importancia del gasto en personal de educación con un peso relativo cercano a un tercio del gasto total. La segunda categoría de importancia son los servicios a la comunidad y la inversión. Esta estructura de gastos es rígida y con pocas posibilidades de ser alterada en el corto plazo.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO MUNICIPAL								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto en personal municipal	10	10	11	12	13	12	13	13
Gasto en personal educación	35	35	34	37	36	35	35	34
Gasto en personal salud	5	5	6	7	6	6	6	6
Servicios a la comunidad	14	11	12	11	12	11	12	20
Gastos administrativos	8	9	8	8	8	8	8	12
Gasto en funcionamiento educación	5	4	4	4	4	4	4	4
Gasto en funcionamiento salud	2	2	2	2	2	2	2	2
Transferencias	5	5	5	6	6	6	7	6
Inversión real ejecutada	13	13	14	11	12	14	12	13
Otros gastos	2	5	2	2	3	2	2	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SUBDERE, 2000.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Ley de Rentas Municipales dispone que el presupuesto municipal consta de los ingresos corrientes compuestos por los ingresos propios, el Fondo Común Municipal y las transferencias provenientes tanto del sector público como del privado, entre otros. La siguiente tabla presenta la evolución de la estructura porcentual de los ingresos municipales para el período 1991-1998.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Renta de inversiones	1	1	2	2	1	1	1	1
Impuesto territorial	9	8	8	7	8	8	9	9
Permisos de circulación	4	5	5	5	5	4	4	4
Patentes	7	6	6	6	7	7	8	8
Derechos de aseo	1	1	2	1	2	2	2	2
Derechos varios	4	5	5	5	5	5	5	5
Multas e intereses	2	2	2	2	2	2	2	2
Fondo Común Municipal	20	20	21	17	19	19	18	19
Ingresos propios	48	49	50	45	49	49	50	52
Transferencias	4	6	6	8	7	5	7	6
Otros ingresos	10	11	10	10	9	9	8	8
Subvención educación municipal	32	30	29	32	31	32	31	30
FAPEM per cápita salud municipal	5	5	5	5	4	5	4	4
Subsidio agua potable	0	0	1	1	1	1	1	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SUBDERE, 2000.

Los ingresos propios consideran los impuestos de beneficio local y los derechos. Los primeros se componen del impuesto territorial, patentes comerciales e industriales y permisos de circulación. El impuesto territorial es un impuesto de beneficio municipal, pero su administración y recaudación es responsabilidad del nivel central. De su recaudo, el 40% es de beneficio directo para el municipio, donde se encuentra el bien inmobiliario y, el 60% restante, hace parte de lo destinado al Fondo Común Municipal (la excepción corresponde a Santiago, Las Condes, Vitacura y Providencia que aportan al FCM el 65% de lo recaudado por concepto de impuesto territorial).

Las patentes comerciales son la segunda fuente de ingresos municipales y gravan a todas las actividades lucrativas de carácter industrial, comercial, de profesión u oficio. Su base imponible va de 2.5 a 5.0 por mil de cada capital propio y deben ser canceladas en el respectivo municipio. Finalmente, los permisos de circulación tienen una tasa progresiva de acuerdo con el valor del vehículo y el 50% de su recaudo debe ser girado al Fondo Común Municipal.

A su vez, los derechos son los pagos o prestaciones que deben hacer personas naturales o jurídicas que obtengan del municipio algún servicio o permiso y, también, las concesiones de bienes municipales o nacionales de uso público que, dentro del radio urbano, administre el municipio y sobre los cuales éste puede hacer un uso preferente o con carácter de cierta permanencia.

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución de ingresos diseñado, legislado y reglamentado en forma centralizada, destinado a equilibrar el sistema presupuestario municipal, apoyando financieramente a las municipalidades de menores recursos.

Hasta fines del año 2000, el FCM estaba compuesto por el 60% del impuesto territorial, 50% de los permisos de circulación, el aporte por patentes comerciales de algunos municipios de la Región Metropolitana y el 50% del impuesto a la transferencia de vehículos, pudiendo recibir aportes adicionales del gobierno central. Desde la reforma a la Ley de Rentas, se produjeron cambios tendientes a fortalecer financieramente el Fondo, a través de aumentar de 60% a 65% las contribuciones de Santiago, Las Condes, Vitacura y Providencia por concepto de impuesto territorial, del aumento de 50% a 62.5% de los aportes de las comunas por los permisos de circulación, además de ampliar el tope de las patentes comerciales de 4.000 a 8.000 UTM.

La distribución del Fondo Común Municipal se realiza a través de indicadores de pobreza comunal, diferencia de beneficios fiscales y restricciones a la base impositiva local (porcentaje de predios exentos del impuesto territorial); al mismo tiempo, un 10% de este Fondo se distribuye en relación con los indicadores de eficiencia y emergencia.

Los principales problemas que puede presentar dicho mecanismo de financiamiento se refieren al potencial desincentivo al esfuerzo de captación de recursos propios; la validez de las variables usadas para su redistribución; lo burocrático del procedimiento, pues aproximadamente el 43% de sus recursos se originan y retornan a los mismos municipios aportantes.

Otras fuentes de ingresos son transferencias de recursos, provenientes del gobierno central y de los gobiernos regionales. Estos últimos son importantes en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura social y el primero para financiar los servicios de educación y salud municipales.

Una de las principales dificultades de los municipios es la falta de recursos, en el sentido de la relación entre la demanda que reciben y la limitación de los recursos de que disponen para atenderla, particularmente -aunque no de manera excluyente- en los ámbitos de salud y educación. Esta brecha puede conducir a un deterioro en la calidad de los servicios. Crecientemente, los municipios van aumentando su aporte financiero para garantizar la entrega de estos servicios, sin tener como contraparte un aumento de los recursos. Por tanto, a mayor expansión que requieran estos servicios, mayor es el riesgo de que no se mantengan sus niveles de calidad.

El nivel municipal no cuenta con facultades para endeudamientos de ninguna categoría, más allá de los casos de autorización de arrendamiento por leasing o la contraparte crediticia de los recursos del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).

En la búsqueda de instrumentos para el fortalecimiento financiero de las municipalidades, en los últimos años se han realizado modificaciones en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley de Rentas Municipales, que tienen como fin último democratizar el sistema municipal y avanzar en los objetivos de eficiencia en la administración comunal.

No obstante los importantes avances en materia de financiación local, aún subsisten problemas en el sistema, relacionados con la generación insuficiente de recursos en un gran número de localidades, que impide llevar a cabo las responsabilidades asumidas. Algunas de las razones de esta situación derivan del marco restrictivo de la tributación municipal (recaudo, autonomía en la determinación de las tasas de impuestos, existencia de múltiples exenciones, etc.), la actitud pasiva de las municipalidades para fiscalizar y cobrar sus gravámenes y para establecer mecanismos de coordinación y apoyo en otros organismos del Estado (Servicio de Impuestos Internos y Tesorería) y la alta dependencia de un gran número de ellas de las transferencias del Fondo Común Municipal.

Asimismo, la baja calificación del personal (especialmente en las localidades más pobres) hace que no se asuman adecuadamente los derechos y obligaciones, lo que se traduce en problemas relacionados con la calidad del gasto y en general de la gestión.

Rendición de cuentas

En este aspecto, en Chile se vienen realizando los primeros esfuerzos para incorporar esta temática en el ámbito público, especialmente en lo referente a desarrollar mecanismos de transparencia de la gestión de las entidades descentralizadas.

En el caso de los gobiernos regionales, desde 1998, estos realizan cuentas públicas anuales ante la comunidad, las cuales son difundidas por los medios de comunicación locales. Asimismo, se ha tornado tradicional que cada uno de los gobiernos regionales informe detalladamente a la comunidad de la gestión global y, particularmente, en inversiones. Tal innovación debería ser asumida por los distintos sectores y ministerios en lo que dice relación con los programas de inversión que ejecutan en las regiones. Igualmente, se ha trabajado en perfeccionar los indicadores por medio de los cuales se premia la eficiencia en la inversión regional.

En los municipios, se ha fortalecido la entrega de información pública de su gestión. Para ello se diseñó el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM),

el cual contiene indicadores que permiten evaluar tanto la gestión de los procesos, como los resultados de los principales aspectos de la gestión local.

Entre los principales avances legales, está la obligación de la autoridad local de rendir cuenta pública a la ciudadanía; además, se ha dotado de mayores facultades fiscalizadoras a los concejos municipales y ha entregado a éstos la posibilidad de contratar auditorías externas para cautelar la buena gestión del municipio.

Finalmente, la descentralización es, en esencia, una estrategia de convocatoria de la participación ciudadana para establecer compromisos de gestión del desarrollo entre el Estado y la Sociedad Civil. Al respecto, los escasos avances se encuentran en el nivel local, donde la ley consagra las consultas ciudadanas comunales para la priorización de proyectos de inversión, iniciativas ya verificadas en algunas comunas del país; el plebiscito para resolver sobre alternativas de administración y desarrollo local comunal; además de que le otorga personalidad jurídica a las diferentes formas de organización de la ciudadanía

PROPUESTAS

Descentralización política administrativa

En el marco de la profundización de la democracia y con el objeto de perfeccionar el sistema de representación, las siguientes propuestas tienden a la promoción y fortalecimiento de liderazgos territoriales y constitución de actores capaces de impulsar el desarrollo de sus regiones y comunas, contando para ello, con un sistema de fiscalización y control social que asegure su actuación transparente, aportando así a la consolidación de subsistemas políticos territoriales.

Descentralización política

Dos líneas de gobierno: Gobierno interior y Gobierno regional

Es fundamental la definición y separación definitiva de las líneas de gobierno interior y gobierno regional, quedando en la primera las competencias propias del nivel central, bajo la autoridad directa del (o los) representante(s) del Presidente de la República; y, en la segunda, aquellas materias propias del desarrollo territorial, radicadas en el Gobierno Regional.

La línea de gobierno interior estará a cargo del Intendente como representante del Presidente de la República, y de los gobernadores, según corresponda. Una función importante de esta línea de gobierno es la representación de la política nacional en sus diferentes ámbitos y, consecuente con ello, la supervisión de su cumplimiento.

La línea de gobierno regional estará constituida por el Gobierno Regional, entidad integrada por su Presidente y el Consejo Regional, siendo su tarea el diseño de la política regional y la adaptación territorial de la política nacional a la región.

Generación de autoridades

Elección directa de los consejeros regionales

La elección directa de los consejeros perfecciona el nexo democrático entre la ciudadanía y sus representantes regionales, fortaleciendo la transparencia y el control ciudadano.

Se propone la elección directa por la ciudadanía de los consejeros regionales.

El criterio electoral que se privilegie, determinará la base electoral que se utilice. Una alternativa es de representación territorial al interior de la región, donde tal elección se hará con circunscripciones subregionales, pudiendo éstas ser provinciales o intercomunales. Otra opción es la de representación poblacional, donde cada votante regional tenga igual valor, por lo que la base será únicamente regional.

Si bien la segunda opción aparece como mayormente democrática por el rasgo universalista de la votación, no refleja el principio de equidad territorial intrarregional, por sub-representar los territorios menos poblados, maximizando la representación de las capitales regionales.

En contraste, la primera alternativa considera criterios de equilibrio territorial, que se verán reflejados en la distribución de recursos, suponiendo el desmedro de las mayores inversiones requeridas por las concentraciones poblacionales, con lo cual la crítica dará cuenta de una distorsión de la voluntad popular.

Una modalidad intermedia es conservar el criterio mixto vigente, donde se mezclan bases electorales mínimas de representación provincial, con criterios de corrección poblacional.

Independiente de la base electoral elegida, se establece como única vía la elección popular del cargo, con lo cual se cierra la eventual discusión acerca de otras modalidades de inclusión corporativa.

Frente a la posibilidad de que un consejero en ejercicio tenga aspiraciones de ocupar cargos de elección popular a nivel nacional, se aplicará el artículo 54 de la Constitución Política de la República (o su eventual extensión) que obliga a los candidatos que ocupan determinadas funciones públicas, a dejarlas con tiempo suficiente para evitar posibles usos electorales de esos cargos.

Elección del Presidente del Gobierno Regional

Se propone que la figura del Ejecutivo del Gobierno Regional se elija por sufragio universal desde el territorio, bajo la denominación de Presidente del Gobierno Regional, que presida el Consejo y asuma la conducción de la administración superior de la región. Esto, en el contexto de la reformulación de sus funciones y atribuciones.

Atendido el criterio de gradualidad, en el primer período será el propio Consejo quien designe entre sus pares al Presidente del Gobierno Regional para, posteriormente, implementar su elección directa por la ciudadanía. Tal transición se justifica como un impulso para la generación de espacios políticos regionales aún débiles, y que requieren de un proceso de aprendizaje político y social colectivo.

Es de absoluta necesidad para el éxito de la propuesta, que el cargo de Presidente del Gobierno Regional sea de dedicación exclusiva.

Elecciones regionales y municipales simultáneas

Las elecciones regional y municipal se realizarán simultáneamente, puesto que ello permite dotar de perspectiva local o regional –según sea el caso– las posturas de los candidatos a consejeros, Presidente del Gobierno Regional (a partir del segundo período), concejales y Alcalde, apuntando no sólo a propuestas con visión territorial, sino también a la conformación de gestiones locales-regionales coordinadas.

Limitaciones a la reelección de alcaldes y presidentes del Gobierno Regional

Las reiteradas reelecciones de autoridades debilitan, con el tiempo, la creatividad de la gestión y frenan el surgimiento de nuevos liderazgos. Además, refuerzan una visión del cargo más como fuente laboral que como una etapa transitoria de servicio. Se propone, entonces, restringir la reelección de manera que alcaldes y presidentes del Gobierno Regional no puedan ejercer por más de dos períodos sucesivos.

Participación

El traspaso de las decisiones no se agotará en los representantes regionales y locales. Para que el sistema de representación actúe eficazmente frente a sus desafíos, requiere tanto de autoridades competentes dotadas de adecuada institucionalidad, como de la integración activa de la ciudadanía a través de todo el proceso decisional, incluido el control y evaluación de sus resultados.

Obligatoriedad de programas de gobierno regional y municipal

La fiscalización ciudadana -para ser efectiva- debe tener como punto de partida objetivos, metas y compromisos definidos por quienes aspiran a ser autoridad. Es necesaria, entonces, la presentación e inscripción formal de un programa de gobierno por parte de los candidatos a Presidente del Gobierno Regional y a Alcalde, que permita el control tanto institucional como ciudadano (rendición de cuentas), fortaleciendo la transparencia de la gestión pública regional y municipal.

Consolidación de la cuenta pública regional

Se propone consolidar y normar la actual iniciativa de cuenta pública anual del Presidente del Gobierno Regional, teniendo como eje su original programa de gobierno. Esta debe incluir tópicos como; grado de avance del programa de gobierno, iniciativas asociadas a la estrategia de desarrollo, situación patrimonial, convenios firmados, situación financiera regional, etc. Al respecto, es necesario que el Consejo Regional emita un informe sobre la misma.

Revocatoria del mandato

Programas de gobierno, rendición de cuentas públicas y toda iniciativa de transparencia en la gestión, fomentarán el control ciudadano, superando los meros eventos electorales. El desarrollo de esta capacidad de sanción ciudadana de la gestión, debe conducir a mecanismos democráticos de remoción de autoridades regionales y locales que pierden la confianza de su electorado antes del término de su mandato, vía revocatoria del mandato. Esta debe implementarse de manera que opere en situaciones de manifiesto incumplimiento de compromisos o de deficiente gestión.

Fortalecimiento del plebiscito y la consulta

En el nivel municipal existe la figura del plebiscito comunal cuya normativa permite, cumpliendo las formalidades que exige la ley, someter a consideración ciudadana una amplia gama de materias cuyos resultados comprometen la toma de decisiones. Se propone que dicho instrumento y su operatoria se replique en el nivel regional.

Asimismo, es necesario regular la realización de Consultas por parte de las regiones y comunas, que, sin ser vinculantes, permitan conocer o expresar la opinión de sectores específicos de sus comunidades respecto de programas, proyectos e iniciativas que les interesen o afecten directamente.

Incorporar la dimensión regional en la creación de la Defensoría del Ciudadano

Es necesario que, como soporte a todas las medidas tendientes al fortalecimiento de la participación ciudadana, se considere el resguardo de los derechos ciudadanos frente a eventuales abusos de la autoridad. En tal sentido, se propone la creación - en cada una de las regiones- de la institución de Defensoría del Ciudadano, instancia autónoma donde la comunidad pueda reclamar y exigir frente a actos u omisiones de la autoridad.

Partidos políticos

Las regiones y las comunas requieren de partidos políticos con claras expresiones territoriales, que interpreten las necesidades particulares de sus territorios, más que las demandas nacionales homogéneas. Se debe superar el actual sistema binominal, que altera las preferencias de los ciudadanos y excluye a las expresiones políticas minoritarias e independientes, impactando negativamente la diversidad política de estos territorios.

Modernización de la ley electoral y de partidos políticos en sus aspectos territoriales

Las expresiones políticas territoriales deben ser garantizadas en la ley electoral y de partidos políticos. Se propone modernizar dichas leyes, fortaleciendo las atribuciones específicas de las instancias regionales y comunales de los partidos nacionales (ej., suscripción de pactos políticos territoriales), permitiendo además la existencia de partidos propiamente regionales (con base en una sola región), eliminando la condición actual que los obliga a constituirse en al menos tres regiones consecutivas. En igual sentido, deben revisarse y adecuarse las exigencias respecto al umbral de inscripción y al porcentaje mínimo de votación requerido para la continuidad de un partido.

Descentralización administrativa

Dos líneas de administración: descentralizada y desconcentrada

Consecuente con las líneas de gobierno definidas, se propone una estructura institucional que distinga claramente dos estructuras administrativas que se le subordinen. Una de carácter descentralizado, dependiente del Gobierno Regional y una de carácter desconcentrado, dependiente del Intendente.

Definición de ámbitos de competencias, funciones y atribuciones

Aplicando el criterio de subsidiariedad administrativa, el paso clave es definir los ámbitos de competencias, funciones y atribuciones para los distintos niveles de la administración de gobierno. Del mismo modo, se resolverá cómo se distribuyen y financian esas competencias o servicios y cómo se coordinan e integran.

Por tanto, se requiere definir aquellas áreas que deben ser objeto de un total proceso de descentralización. Una vez delimitado este universo, por defecto se configurará un campo entendido como no descentralizable, el cual adquirirá la modalidad de desconcentrable o bien exclusivamente central en su condición de prioritario para el Estado Unitario. Aún con esta definición de áreas, se reconocerá la existencia de competencias compartidas entre dos o más niveles, lo cual obligará a que se determinen las funciones y atribuciones que cada uno de ellos desempeñará en dichas materias.

En el ámbito de las competencias municipales, se propone consensuar un primer grupo, el cual podrá ser ejercido por todos los municipios y, un segundo grupo, de competencias compartidas establecidas de mutuo acuerdo con los otros niveles del estado y con reversibilidad pactada con los diferentes entes involucrados en su gestión. Además, deberá concordarse la gradualidad en que una función o atribución, pueda ser traspasada desde el nivel regional o central.

Aparato descentralizado regional

Una vez realizada la definición de los niveles competenciales, se conformará la institucionalidad necesaria para su ejercicio, siguiendo los criterios de gradualidad, selectividad y sectorialidad, que orientan esta política.

En el ámbito regional, se dará forma a una institucionalidad pública descentralizada con dependencia directa del Gobierno Regional –bajo supervisión del CORE- y que estará constituido por el actual Servicio Administrativo, los servicios públicos regionales y otros que se creen.

En el marco de las competencias instaladas y traspasadas, el actual Servicio Administrativo deberá potenciar su función de dirección estratégica, por lo cual su propia organización interna debe profundizar sus tareas de análisis, planificación, coordinación, control y evaluación.

En igual marco competencial, existirá un cuerpo de servicios públicos regionales, responsables de gestionar grandes áreas de desarrollo (tales como fomento productivo, infraestructura, desarrollo urbano, etc), compuesto por aquellos que para el efecto se creen y los que resulten de la fusión o traspaso de los existentes.

En este último caso, se trasladará la entidad completa o parte de sus funciones y atribuciones, así como los recursos y el personal que corresponda.

En tal contexto, se acordará con el nivel central la secuencia del traspaso de dichos servicios o ámbitos de atribuciones que serán radicados bajo su dependencia, determinando plazos y procedimientos.

La envergadura de esta reestructuración institucional afecta al conjunto del Estado, por lo que se obliga a eludir un tratamiento casuístico (individual por cada servicio). De allí que se debe elaborar una "Ley Marco" que faculte por un cierto período al Ejecutivo (en consulta al Congreso) para tal reorganización, contexto en el cual también se posibilita la elaboración de un Estatuto Administrativo que rijan a los funcionarios del nivel descentralizado.

Resolución de conflictos competenciales.

Un modelo de diferenciación de niveles competenciales, entre institucionalidad de distinta naturaleza, necesita mecanismos de resolución de conflictos a la hora de decidir sobre superposiciones o vacíos competenciales, por lo que se deberá crear e implementar Tribunales en el ámbito de lo contencioso administrativo, que tengan facultad para conocer, resolver y asentar jurisprudencia sobre estas materias.

Creación de corporaciones de desarrollo comunales y regionales

Se facultará a los entes descentralizados, municipios y gobiernos regionales para crear corporaciones de desarrollo de derecho privado en sus territorios. Su accionar se orientará, al menos, en los ámbitos urbano, económico, social, de salud y de educación.

Asociativismo regional y comunal como figura de derecho público

En muchos casos, tanto situaciones de potencial desarrollo o resolución de problemas afectan a más de una unidad territorial; por otra parte, la solución de esos problemas se logra por la vía de la agrupación de tales unidades, ya sea por razones de economía de escala, de mejor administración o por la complejidad de los temas a resolver.

Así, se propone facultar a los municipios y a los gobiernos regionales para conformar asociaciones territoriales de derecho público para el enfrentamiento de temas comunes, y con objetivos específicos. Dichas asociaciones podrían incorporar actores privados sin fines de lucro.

Aparato desconcentrado regional

Incluye el conjunto de la institucionalidad pública desconcentrada con dependencia directa del Intendente. Las áreas desconcentradas dependientes del gobierno interior serán especialmente aquellas que corresponden a ámbitos que no se descentralizan y que se mantendrán como servicios desconcentrados en el nivel regional.

Dentro del aparato desconcentrado, se encuentran tanto secretarías regionales ministeriales como direcciones regionales de servicios nacionales de aquellos sectores que preserven competencias válidas para este nivel.

Desconcentración para la descentralización

Reconociendo que existen áreas de la administración cuyo traspaso generará tensiones internas y/o necesitará de adecuaciones estructurales, se establecerá gradualidad mediante una etapa de desconcentración como previa a su definitiva descentralización, siempre con la elaboración de claros cronogramas de implementación. En este sentido, se revisarán los compromisos de desconcentración operados hasta la fecha, profundizando al máximo los actualmente vigentes.

En todo caso, esta alternativa se utilizará de forma excepcional, evitando que se asuma como resquicio para la dilatación de la decisión de traspaso acordada.

Nueva institucionalidad provincial

Se debe mantener una clara distinción entre el territorio y la institucionalidad que se asienta en él, con lo cual, en este nivel, se evita cuestionar su existencia como parte de la división político administrativa del país, considerando su viabilidad como espacio de gestión y coordinación territorial, su utilidad como nivel administrativo de los servicios públicos y el fuerte sentido de pertenencia de su comunidad.

En el plano descentralizado y en materias de desarrollo territorial, se favorecerá la figura de un delegado provincial del Gobierno Regional que ejercerá funciones desconcentradas del nivel regional. Tanto su existencia como el tipo de funciones y el grado de atribución será de decisión del presidente regional, así como la forma en que opere.

En el ámbito desconcentrado, es decir, respondiendo a la línea de gobierno interior, permanecerá un Gobernador con exclusividad en las funciones propias del ámbito de gobierno interior, fuertemente marcado por tareas de orden, seguridad y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados de nivel provincial que subsistan en el nuevo diseño competencial.

Eliminación de las gobernaciones de las provincias cabeceras de región

Es imperativo evitar la superposición de autoridades con similares competencias sobre una misma jurisdicción, por lo que en las provincias cabeceras de región la coexistencia de intendencias y gobernaciones pierde sentido, más aún en un esquema donde el segundo es el órgano desconcentrado del primero, teniendo ambos un único ámbito de competencias.

Descentralización y territorio

En virtud de lo expresado en los párrafos precedentes, una política de descentralización para Chile debería hacerse cargo, al menos, de tres temas decisivos: la división político administrativa, la administración de las áreas metropolitanas y los territorios especiales. Las propuestas que se presentan a continuación tienen como factor común la **flexibilización** en las tres áreas señaladas.

La división político administrativa ***Flexibilizar los mecanismos de creación y supresión de regiones***

Actualmente, la creación y supresión de regiones se dificulta, ya que requiere modificación constitucional, es decir, un alto quórum para su aprobación. En aras de la flexibilidad de la DPA, deberá homologarse un único procedimiento y tratamiento jurídico de aplicación a las tres unidades territoriales (región, provincia y comuna), es decir, materia de ley de quórum calificado, por iniciativa exclusiva del Presidente de la República,

Esto implicará la modificación de la Constitución Política en sus artículos 45 y 99. En el primero, al referirse a las regiones, deberá omitirse la mención del número 13 y la condición de par e impar, dejando sujeta a la ley orgánica constitucional pertinente la regulación de las regiones que alternadamente deban elegir senadores, procurando mantener los períodos actualmente vigentes. En el segundo, deberá incorporarse lo propuesto en el párrafo precedente.

Así, con esta medida se flexibiliza el procedimiento para modificar el número vigente de regiones, facilitando la adopción de esta decisión por las instancias pertinentes (Poder Ejecutivo y Legislativo).

Adicionalmente, será necesario perfeccionar, en el artículo 99 de la Constitución Política, la norma referente a que las regiones se dividen en provincias, señalando que la creación de las primeras conlleva necesariamente la conformación de, a lo menos, dos provincias constitutivas. De esta forma, se previene la eventualidad de que se llegare a establecer alguna región "dividida" en una sola provincia, con lo que se anularía o minimizaría la eficacia de este nivel intermedio.

Adopción de criterios para la definición de límites político administrativos

Para mejor decidir sobre modificaciones de límites de unidades territoriales, se deberá sistematizar una serie de criterios objetivos que consideren, entre otras, las siguientes variables: condición geográfica, densidad poblacional, actividad económica, gestión político-administrativa, disponibilidad de infraestructura y equipamiento y cobertura de servicios; además, en el caso de las regiones, deberá considerarse su correspondiente estructuración provincial; en cuanto a las provincias, su conformación comunal; y, respecto de las comunas, su funcionalidad.

Respecto de cada variable señalada, deberán determinarse ponderaciones diferenciadas, tanto de regiones como de provincias y comunas, en función de las zonas geográficas del país donde estén localizadas.

Por otra parte, deberá reconocerse constitucionalmente que la división de las regiones en provincias también podrá utilizarse para efectos del gobierno y administración regional, así como para la agrupación homogénea de comunas con fines de coordinación intercomunal y asociativismo municipal, y la planificación y ordenamiento del territorio regional, sin perjuicio de otras finalidades que la ley pueda determinar.

Iniciativa del Consejo Regional para la modificación de la división política administrativa

En materias de modificación de los límites regionales, se ampliará la actual prerrogativa del Consejo Regional, desde la mera emisión de opinión a la de iniciativa fundamentada. Así se le reconoce a la propia institucionalidad regional la posibilidad de manifestarse sobre un tema que le atañe directamente, sin afectar el ordenamiento vigente, propio de un Estado Unitario, ya que su resolución legal se mantiene como iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

Áreas metropolitanas Creación de un sistema de gobierno, administración y financiamiento de las áreas metropolitanas

La administración de las áreas metropolitanas estará a cargo de una entidad descentralizada de gobierno, que reunirá las competencias, funciones y atribuciones necesarias para la gestión de los temas metropolitanos. Desde esta perspectiva, las alternativas a considerar son básicamente dos: el gobierno regional respectivo o una asociación metropolitana de municipios. Se descarta como alternativa viable la creación de un nuevo nivel de gobierno para las áreas metropolitanas.

El éxito de la administración de estas áreas pasa principalmente por el direccionamiento de los recursos hacia inversiones en obras físicas de escala metropolitana y por la coordinación de las decisiones parciales, esto es, aquellas que hoy son tomadas en forma independiente por cada municipio, cada sector, cada organismo técnico.

El financiamiento de las inversiones de alcance metropolitano se obtendrá, en una primera etapa, mediante transferencias de recursos del presupuesto nacional y, en una segunda etapa, mediante tributos, tasas o derechos a aplicar exclusivamente en estas áreas. Esta última alternativa no implica necesariamente aumento global de tributos sino más bien una redistribución de los existentes. Esto garantizará que las áreas metropolitanas asumirán por sí mismas los costos de su concentración industrial y su población.

El esquema de administración, gobierno y financiamiento de las áreas metropolitanas debe afectar lo menos posible los niveles de autonomía que han logrado los municipios, pues si esto sucede se siembra un conflicto político futuro que puede, sin más, acabar con dicho esquema y, de paso, atentar contra uno de los principios fundamentales de la presente política.

Territorios especiales ***Elaboración de una política para territorios especiales***

Como punto de partida, se debe reconocer explícitamente la existencia de estas unidades territoriales. Esto implica que la normativa debe especificar los criterios que definen a un territorio en dicha categoría, el que permanecerá en ella mientras cumpla con los criterios establecidos.

El establecimiento de tal status territorial, se originará en la tipificación espacial del territorio nacional, trabajo que debe ser desarrollado de forma multidisciplinaria con la participación de las instituciones que poseen atribuciones para intervenir e impactar el territorio. A partir de este reconocimiento, será posible impulsar políticas estatales coordinadas y focalizadas hacia estas unidades espaciales.

Descentralización Fiscal

La propuesta global para el área fiscal apunta a generar un sistema financiero descentralizado más autónomo y equitativo, lo cual conduce al fortalecimiento de ingresos y gastos tanto para las regiones como para las comunas y a generar una cultura de la rendición de cuentas que asegure la mayor transparencia de los gobernantes respecto a su gestión y al compromiso ciudadano frente al objetivo del desarrollo de su propio territorio. Las propuestas específicas que se presentan a continuación están dirigidas a alcanzar este objetivo.

Fortalecimiento del gasto descentralizado

En el corto plazo, siguiendo la tendencia de la última década, debe potenciarse el esfuerzo por fortalecer el gasto descentralizado, a fin de alcanzar una asignación de recursos socialmente más eficiente, acercando las decisiones de gasto a las preferencias de las personas, y un volumen de éstos suficiente para financiar la gestión de gobiernos regionales y municipios en las áreas de sus respectivas competencias.

Consolidar la autonomía para la asignación regional de recursos

Se constituirá un único presupuesto de gasto autónomo para los gobiernos regionales, eliminando los actuales condicionamientos. En este, se integrarán los actuales presupuestos de gastos de funcionamiento y de inversiones; se traspasarán las provisiones sectoriales como aporte fiscal libre, los recursos provenientes de inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR) con más de dos años de funcionamiento en esa modalidad, los aportes reembolsables en áreas productivas, como -asimismo- todos aquellos fondos sectoriales de claro impacto regional.

Por otra parte, es necesario dotar de estabilidad a tales presupuestos, definiendo "pisos" o marcos presupuestarios directamente relacionados con partidas del ingreso

nacional, evitando la discrecionalidad actual. Esto quedará expresamente reflejado en la Ley anual de Presupuestos de la Nación.

Complementariamente, será necesario fortalecer las capacidades presupuestarias de los órganos desconcentrados, dotándolos de la prerrogativa de generar proyecciones presupuestarias o presupuestos exploratorios como base de los presupuestos sectoriales, los que una vez diseñados sean oportunamente informados a las regiones.

La proyección o estimación inicial de las partidas de inversión de regiones y sectores servirá de base para un proceso de coordinación territorial que, integrado a la legislación regional, determine la secuencia de la inversión, desde la generación de la cartera de proyectos hasta la difusión ciudadana de las metas de inversión comprometida.

Todas estas iniciativas redundarán en una efectiva **regionalización del Presupuesto de la Nación** que imprima mayor transparencia y eficiencia al proceso. En este sentido, la consolidación de los actuales convenios marco significa un gran apoyo como instrumento de validación política de acuerdos estratégicos plurianuales territoriales.

Introducir elementos de evaluación del gasto público descentralizado

La descentralización tiene, entre sus premisas, que se puede obtener mayor eficiencia con la provisión local directa de los servicios sociales básicos, con una mayor responsabilidad y control de los usuarios y sus respectivas comunidades.

Todos los programas de gasto incorporarán, en su diseño, la identificación previa de claras metas a alcanzar, así como indicadores apropiados para el seguimiento y evaluación de los resultados de su gestión y el impacto social generado. Esto debería ser válido y homologable a todos los niveles de administración, conformando un sistema intergubernamental de información para el seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Financiamiento y equidad

Entendiendo que la descentralización no garantiza por sí misma la equidad, ésta debe ser un objetivo explícito en la generación de un sistema de financiamiento descentralizado. Así, se contribuirá de manera efectiva a disminuir las brechas existentes entre los chilenos en cuanto a oportunidades de desarrollo y acceso a bienes y servicios públicos, que se explican por el sólo hecho de vivir o trabajar en territorios diferentes.

Instrumentos nacionales para el desarrollo territorial armónico y equilibrado

El gobierno nacional tiene por mandato Constitucional el compromiso de velar por un desarrollo territorial más armónico y equilibrado, y su actuación es posible a través de dos tipos mecanismos; aquellos en forma de transferencias, con propósito de compensación y equidad territorial; y los englobados como instrumentos para la activación productiva de territorios rezagados.

Respecto a las **transferencias**, se deberá revisar tanto el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), como el Fondo Común Municipal (FCM), para garantizar que respondan ampliamente al objetivo de compensación solidaria para el cual fueron creados. Esto implica focalizar el propósito del FNDR de compensar financieramente a las regiones rezagadas en términos de desarrollo y, en cuanto al FCM, orientarlo exclusivamente como instrumento de fortalecimiento de los municipios con menor capacidad fiscal.

La propuesta específica respecto al FNDR consiste en su reestructuración, teniendo como objetivo único la compensación territorial en términos de la desigualdad en el acceso a las oportunidades de desarrollo. Las principales características de este nuevo Fondo serían:

- Su monto global estará fijado por ley como un porcentaje fijo de la inversión pública de cada año
- Contará con un componente principal para compensación territorial y un componente secundario para estimular la eficiencia de la gestión regional
- El cálculo de las variables de distribución del componente principal se realizará cada tres años
- Sus recursos podrán ser canalizados a través de convenios marco entre el nivel nacional y los gobiernos regionales
- Existirá una metodología objetiva y transparente para la distribución del aporte fiscal (FNDR) entre regiones.

Respecto al FCM, es necesario perfeccionarlo a través -principalmente- de las siguientes medidas:

- Revisar las variables de generación y distribución del fondo con el objetivo de optimizar su focalización
- Categorizar los municipios de acuerdo a su función en el sistema, clasificándolos como municipios que aportan recursos, son receptores o mixtos.
- Incorporar gradualmente un aporte fiscal como incentivo de la gestión, reemplazando el actual componente derivado de los propios recursos municipales.

De otra parte, respecto a los subsidios sociales establecidos por el nivel nacional y en cuya administración intervienen parcialmente las municipalidades (subsidio único familiar, programa de asistencia social, etc.), es necesario avanzar en mejorar su focalización. Para esto, se requerirá revisar e involucrar a estas entidades en la definición de criterios diferenciados para el acceso de las personas a los subsidios.

Establecer estándares mínimos de calidad para la prestación de servicios sociales

Se debe generar un debate político-técnico acerca de cuáles son los estándares en la prestación de servicios básicos, que nuestra sociedad estima necesarios. Tal estimación deberá ser el referente que permita evaluar la calidad de las actuales prestaciones en esas materias.

Por la intervención municipal en la provisión de estos servicios -que se incrementará en la actual década- y en el contexto de una política de descentralización, se requiere avanzar en la definición de un estándar mínimo de calidad para la prestación de los servicios de salud y educación.

La propuesta se fundamenta en que la provisión descentralizada de estos servicios sociales permita mejorar la competitividad con el sector privado, en pos del principio de equidad social y territorial.

De forma complementaria, la adopción y difusión de tales estándares dotará de insumos de evaluación y control por parte de los usuarios.

Fuentes financieras regionales y locales

Un proceso de descentralización fiscalmente sostenible requiere no sólo de una adecuada asignación de competencias, sino también de establecer esquemas de financiamiento de mayor co-responsabilidad fiscal para municipios y gobiernos regionales. Consecuentemente, se deberá ajustar gradualmente el sistema de tributación del nivel nacional acorde a sus menores competencias, traspasando o reduciendo similar margen de tributación en beneficio de las entidades descentralizadas.

Fortalecimiento de las fuentes financieras municipales

Dentro de una perspectiva integral del financiamiento local, se promoverá una gestión financiera más activa que, además de nuevas fuentes tradicionales de ingreso (impuestos), movilice y potencie recursos provenientes del sector privado.

Es necesario fortalecer los tributos existentes, por lo que se debe dotar de autonomía a los municipios para la determinación del nivel de estos tributos y sus exenciones. En este sentido, las exenciones fijadas centralmente deberán restringirse al mínimo y contemplar mecanismos de compensación financiera directa a los municipios afectados negativamente.

Con relación a las patentes comerciales e industriales, se debe perfeccionar su base imponible, con el fin de que ésta refleje, en sus montos, el costo municipal efectivo derivado de su instalación y actividad en la comuna. Adicionalmente, para las patentes comerciales se deberá revisar su tributación con el propósito de considerar tanto la comuna donde se encuentra la casa matriz, como aquellas donde se ubican sus sucursales.

Por otra parte, una mayor recaudación requiere estimular el compromiso municipal en la co-administración de los tributos territoriales, junto con una mayor fiscalización y control ciudadano. Constituyen un avance, en esta dirección, los convenios entre el Servicio de Impuestos Internos y los municipios que establecen la instalación de oficinas en estos últimos y cuyo objetivo es una administración tributaria más eficaz.

Además se establecerá una suerte de tributo focalizado en forma de "contribución por beneficio" que apunta a la recuperación de los costos de obras que conllevan una valoración de la propiedad mueble, que se ve afectada favorablemente, significándole un incremento patrimonial. Esta figura será aplicable inicialmente en un conjunto de municipalidades de la Región Metropolitana (Santiago, Providencia,

Las Condes, Vitacura, etc.) y algunas ciudades donde existe cierto grado de dinamismo urbano y planes intensivos de inversiones en el área del transporte y el equipamiento urbano.

El cuanto al endeudamiento, será fuente de financiamiento alternativa para que los municipios enfrenten obras de infraestructura comunal. Tomando los resguardos necesarios para no alterar los equilibrios macroeconómicos, y haciéndolo restrictivo según la capacidad financiera de los municipios, algunas opciones posibles -no excluyentes- son el endeudamiento bancario y la emisión de bonos de deuda municipal.

El país cuenta con experiencias similares: en las primeras décadas del siglo pasado, mediante bonos municipales se realizaron obras como el Casino de Viña del Mar y la construcción de algunos hoteles; y, actualmente, existe la posibilidad del leasing con autorización previa del Ministerio de Hacienda.

Se deberá promover la movilización de capitales privados para el financiamiento de la infraestructura local a través de las **concesiones**, las cuales, además de generar renta a los privados, posibilitan la construcción de obras que -por su costo- difícilmente podría asumir una municipalidad.

A nivel regional, se contemplarán incentivos a la inversión privada, tales como subsidios focalizados para la conformación de capital de riesgo y beneficios tributarios transitorios compensados (por ejemplo, rebaja de patentes comerciales).

Ley de rentas y fuentes de financiamiento regionales

En la actualidad, los gobiernos regionales dependen casi exclusivamente de las transferencias del FNDR. Para romper esta dependencia y promover esquemas de financiamiento que refuercen la autonomía regional, se elaborará una ley de rentas regionales en la cual este fondo será sólo uno de sus componentes y que, asimismo, contemple nuevas fuentes de recursos propios y una clara definición del patrimonio regional, todo lo cual dará estabilidad y soporte a las decisiones de este nivel de gobierno.

Esta ley de rentas reconocerá las actuales fuentes de recursos propios de los gobiernos regionales, en especial el 70% de las patentes mineras de beneficio regional. Estas fuentes, actualmente, no superan el 10% del presupuesto total manejado por los gobiernos regionales.

También establecerá los activos físicos que conformarán el patrimonio regional, los mecanismos de enajenación y concesión, y reconocerá las rentas generadas por estos conceptos. Entre los activos a considerar se encuentran: dependencias del gobierno regional y de servicios regionales descentralizados, parques actualmente nacionales, terrenos fiscales y, en general, los recursos públicos naturales (borde costero, mar, subsuelo, etc.).

El bajo nivel de los recursos propios actuales requerirá identificar nuevas fuentes de ingresos y los respectivos mecanismos para su aplicación. Entre otras alternativas a considerar están: la coparticipación del gobierno regional en algún tributo nacional e impuestos de clara afectación regional (art. 19 N° 20 C.P); el cobro por los nuevos servicios y permisos que prestará el gobierno regional; y el endeudamiento - bancario o a través de bonos- para la inversión en infraestructura regional.

Una vez establecida la ley de rentas regionales, que defina claramente aquellos tributos que serán de beneficio regional, será necesario generar sistemas de recaudación regionales autónomos que contemplen los desequilibrios geográficos y las realidades de su jurisdicción.

Evaluación y rendiciones de cuentas

Una premisa primordial del proceso de descentralización fiscal es la vinculación más directa entre los gobernantes y la ciudadanía para asegurar la mejor provisión y financiamiento de bienes y servicios públicos. En este sentido, resulta fundamental incentivar una cultura de la transparencia de la gestión pública y, especialmente, la rendición de cuentas, tal como se propone en el área de la participación ciudadana. Complementariamente, para hacer más objetiva la evaluación y control ciudadano, es necesario abordar la siguiente propuesta.

Evaluación de la gestión financiera y de inversiones

Además de la elaboración permanente y actualizada de información fiscal y socioeconómica del nivel regional y municipal, estas entidades de gobierno deberán contar con adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso de inversiones y de la gestión financiera con base en indicadores claves que permitan detectar logros y dificultades en su implementación y evaluar los resultados alcanzados.

Para incentivar la transparencia, los programas y servicios sociales deberán incorporar en su diseño sistemas contables uniformes y coherentes y la auditoría financiera y de resultados. Esta mayor transparencia incentiva un mayor compromiso por parte de las autoridades locales, a la vez que faculta el control ciudadano tanto del proceso presupuestario y de planificación, como de la supervisión -por parte de la ciudadanía- de los compromisos asumidos por los programas sociales. En este sentido, conviene potenciar figuras tales como el plebiscito y el referéndum, los cabildos regionales y comunales, entre otros, en la búsqueda de un pacto político ciudadano que le imprima mayor legitimidad a las decisiones públicas, contribuyendo de esta manera a fortalecer la democracia.

ANEXO N°1
APORTES Y OBSERVACIONES A LAS
BASES PARA UNA POLITICA DE
DESCENTRALIZACION
ORDENADOS POR TALLER

PRIMER TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE TARAPACA (Arica)

Fecha del taller: 5 de diciembre de 2000

Lugar de realización: Hotel Arica - Arica

Marco Global y Objetivos:

- Se evidenció la necesidad de una ronda de discusión regional del documento, previa a la realización del taller, con el objetivo político de promover la descentralización desde la base.
- Existe una relación estrecha entre descentralización y calidad de vida de la población. En este sentido, es necesario generar nuevas normas, pero acompañadas por reformas estructurales y participación de la ciudadanía.
- Es necesario identificar y vincular ampliamente a los diferentes actores que confluyen en la descentralización.
- Descentralizar significa preparar al país para el mundo que viene, para que la globalización no lo absorba. La descentralización puede ser un instrumento para fortalecer la identidad.
- La descentralización tiene un vínculo estrecho con la democratización. El tema de la participación tanto individual como colectiva es fundamental y fundante. El Estado debe dar impulso a la participación y no pretender concentrar el poder.
- Hay cierto nihilismo en el documento de propuesta: se da por asentado el modelo de desarrollo social y económico como un dato fijo y no se cuestiona.
- El mundo entero es protagonista de un cambio de era y es necesario adecuar el país a este cambio, aún cuando el proceso requiere cuidado, en la medida en que a quienes se convoca no son los más especializados en la materia. Por lo tanto, no hay que entusiasmarse mucho: ¿Hasta dónde el Estado es suficiente para satisfacer las necesidades de las comunas?
- El proceso debe comenzar por el diseño de una metodología que permita identificar las necesidades de los niveles territoriales como base para visualizar posibles salidas. Esto implica dar efectividad a la toma de decisiones.
- Al principio de gradualidad, se debe adicionar el de calificación, según criterios que la alimenten. Adicionalmente, el documento debe reflejar el esfuerzo por conceptualizar claramente tales criterios, ya que no se trata sólo de definir pasos.
- La experiencia del gobierno comunal tiene que retomarse como base del ejercicio de consenso de la política. Es necesario aprender de la propia experiencia.
- Hacer un llamado a la sociedad civil para que participe en la definición de los objetivos e intereses de la descentralización. Se le exige ser contraparte y no sólo demandante.
- Los medios de comunicación tienen que constituirse en aliados estratégicos del proceso.

- El tema de la reforma o cambio a la Constitución está pendiente.
- Diseñar políticas de capacitación y educación para la democracia. Existe un problema básico de educación cívica.
- Los servicios públicos deben colaborar con la formación cívica de sus ciudadanos.
- Tener como plazo el año 2010 es percibido como muy largo. Quizás se debería limitar los objetivos al 2003.

Area Político-Administrativa:

- Constituir rápidamente la figura del Presidente Regional.
- Insistir en la necesidad de un gobierno provincial.
- Aspiración de constituir a Arica como una nueva región para romper la actual dependencia del gobierno regional. La descentralización no debe llegar sólo hasta la cabeza regional. Se trata de generar un cambio global y responsable.
- El actual GORE permanece distante del diario vivir de las comunas distintas de la cabecera regional. Por esto, es importante la elección directa del ejecutivo del GORE, teniendo como base un programa de gobierno o una estrategia claramente diseñada con sus respectivos objetivos y metas, frente a los cuales es posible ejercer la rendición de cuentas.
- No es necesario dejar de lado la doble figura de intendente y de presidente del GORE.
- Es necesario reforzar el CORE como ejecutor complementario, teniendo cuidado que no se convierta en la bancada partidista, asignándole atribuciones técnicas específicas.
- El ejecutivo del GORE tiene que ser el contrapunto del intendente.
- Para el desarrollo regional se deben generar acciones orientadoras del mismo nivel de gobierno.
- Sobre los recursos humanos y cómo adaptarlos a las nuevas condiciones: es necesario gestionar una nueva política de recursos humanos coherente con el nuevo aparato estatal, diferenciando claramente el poder político del trabajo técnico administrativo.
- Los funcionarios públicos tendrán que ser de carrera. Premiar la "meritocracia".
- Ampliar las plantas regionales de acuerdo con las necesidades y realidades del servicio de que se trate.
- Con una efectiva participación del CORE se pueden consolidar políticas regionales de desarrollo.
- Incentivar la transparencia del sector público como objetivo central de la política puesta en marcha, por ejemplo a través de publicaciones periódicas en una página web de las acciones y avances en los programas del GORE.
- Asegurar la responsabilidad política de los diferentes actores de la descentralización.
- El centralismo regional es tan nefasto como el nacional.

- Es necesario avanzar hacia un modelo de gestión pública descentralizada.
- Se deben fortalecer las gobernaciones fuera de la capital regional donde está la figura del Intendente.
- Existe un déficit de información sobre la gestión pública regional, provincial y municipal.
- Conveniencia de que el control a la gestión local sea definido y ejecutado a nivel local; romper la lógica de duplicación de controles.
- Mayor capacitación a los recursos humanos vinculada al control ciudadano.
- La autonomía del GORE pasa por tener el apoyo de los servicios públicos especiales y por la coordinación entre el sector público, el privado, la sociedad civil en general y la universidad en particular.
- El GORE y el CORE no deben ser antagónicos.
- Promover elecciones de las autoridades subnacionales de manera simultánea para lograr una mayor eficiencia en el proceso.
- Las SEREMI deben desaparecer y ser reemplazadas por la definición in situ de los servicios que la región necesita.

Area Territorial:

- Recordar que hay una demanda específica para constituir a Arica como región, en conjunto con Parinacota. Esto implica definir, concertadamente, un tratamiento especial para Arica Región.
- Es necesario fortalecer la Gobernación de Arica por tratarse de un territorio fronterizo, estratégico para el país en su conjunto.
- Tener en cuenta que la Región de Arica tiene un componente andino muy importante.
- El tema del fomento productivo debe estar asociado a la generación de un mayor nivel de empleo productivo.
- Incentivar la permanencia de los profesionales en la comuna.
- Fortalecer el rol de la Universidad en el desarrollo regional y local.
- Vincular a la Universidad en la tarea de ordenamiento territorial.

Area Fiscal:

- Promover una economía mixta, donde el Estado induzca el capital privado en alianzas para el crecimiento y para elevar el nivel de empleo.
- Generar una política de estímulos y compromiso del sector privado para con la región. Se trata de lograr que este sector invierta al menos parte de sus ganancias en la misma región donde éstas se generan.
- Promover una economía regional que estimule el empleo productivo.

- Establecer criterios para lograr mayor eficiencia y eficacia en la asignación de recursos.
- Generar regímenes especiales de tributación de acuerdo con las diferentes realidades.
- Crear fondos especiales que respondan a las condiciones propias en que se generan los proyectos de agua y agricultura.
- Aprovechar los retornos de las exportaciones a nivel regional.
- Parte de las utilidades de las compañías monopólicas del Estado o privadas deben ser de beneficio regional.
- Respecto a los fondos concursables, parece difícil comprender la gran cantidad y diferentes operaciones, todos los cuales deberían ser racionalizados y sistematizados.
- Generar reglamentos regionales para el acceso y administración de recursos.
- Cualquier actividad productiva y de servicios debe tributar localmente (minería, puertos, turismo, internacionalización, etc.).
- Someter a consulta todos los gastos locales.
- Garantizar la flexibilidad en el gasto para que la región pueda negociar sus carteras de proyectos estratégicos.
- Garantizar una efectiva fiscalización de la ejecución de los presupuestos regional y local.
- Imponer a los beneficiarios de las barreras fitosanitarias y antidrogas, en beneficio de las regiones fronterizas.
- El impuesto territorial debería quedar en manos de la misma región recaudante.
- Reconsiderar la generación de peajes de las rutas internacionales de Perú y Bolivia con beneficio de las regiones.
- Abrir la posibilidad del endeudamiento con la banca multilateral.

SEGUNDO TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE TARAPACA (Iquique)

Fecha del taller: 4 de diciembre de 2000
Lugar de realización: Hotel Arturo Prat - Iquique

Materias Generales:

- Hay que hacer la diferencia entre la regionalización, la desconcentración y la descentralización. La primera, es un proceso cuyo origen y validación se genera desde la región. La desconcentración y la descentralización han venido desde el

centro. No se puede seguir aplicando una mentalidad centralista en la generación de las propuestas, ya que éstas tienen que salir de la región.

- La regionalización se implementó como una manera de administrar el poder desde el centro y no como un mecanismo que posibilitara la autonomía y el desarrollo de las regiones. El resultado es un ordenamiento territorial con criterio geopolítico y de control social.
- El objetivo debería ser profundizar desde la política de descentralización hacia una regionalización, como parte estructurante del Estado, para tener mayor poder en regiones, con gobiernos autónomos, de elección directa, creando un estado unitario y democrático regionalizado y descentralizado. Los desafíos para lograr realmente una regionalización suponen una mayor participación ciudadana, invertir en capital social, descentralizar el conocimiento y las competencias, pues ambos aspectos están íntimamente relacionados.
- También hay que reconocer la emergencia de nuevos actores y problemáticas sociales; redefinir estructuras actuales para equiparar oportunidades; generar alternativas de desarrollo cultural; distribuir los recursos con criterios sociales; generar mecanismos y criterios de administración y asignación de recursos, considerando nuevos criterios y leyes marco; tener claro qué es lo que se va a desconcentrar y qué a descentralizar.
- ¿En qué etapas se va hacer esto? Debiéramos, en el interior de la región, generar instancias de información y análisis de lo que se ha hecho y de cómo se va avanzar, precisamente para la toma de decisiones a futuro.
- A nivel de criterios, a los ya sugeridos debe agregarse el de la participación y la integración de otros actores sociales. La elección de autoridades regionales no agota el tema, pues hay que considerar nuevas modalidades de participación social que pueden estar vigentes hacia el 2010 como, por ejemplo, Internet. Hay que aplicar un criterio de simultaneidad e integración creciente con funciones equilibradas y racional jerarquización entre el Gobierno Regional y los municipios. Ahora están desarticulados, aislados, con competencias superpuestas, etc.
- Para la viabilidad del proceso debe haber una subordinación de la reforma y modernización del estado al proceso de descentralización. El desafío no consiste únicamente en avanzar en un eficientismo sustentado en sistemas computacionales, o la percepción del beneficiario simplemente como un cliente. Esa forma de modernización siempre esconde a alguien que está decidiendo lo que se ofrece (los criterios de diversidad, cantidad, calidad y temporalidad).

Descentralización Política y Administrativa:

- El presidente y ejecutivo del gobierno regional debe ser elegido directamente y en forma separada de los miembros del CORE, lo mismo para alcaldes y concejales.
- El presidente y ejecutivo del Gobierno Regional debe ser distinto al Intendente, pues este último es nominado bajo la estructura administrativa del ejecutivo para materializar las políticas programáticas que tiene un Gobierno Nacional determinado. En su funcionalidad, debe gobernar y administrar y se vincula con el nivel central precisamente a través del Intendente Regional.
- El Intendente, en cuanto representante del Presidente de la República, no puede ser de elección directa, indudablemente es quien le da el carácter unitario al

estado en las regiones. La votación ciudadana que elige al Presidente de la República legitima al Intendente, haciendo innecesaria su elección.

- El CORE debería ser de elección directa y sus miembros tener residencia efectiva y permanente en la región, evitando así los subterfugios legales. Hay que aumentar el número de consejeros regionales, de modo de asegurar la máxima representatividad, no sólo demográfica sino también territorial (ej. Parinacota).
- La base electoral del ejecutivo o de la persona que va a manejar el CORE debe ser regional y la de los integrantes del consejo, provincial.
- Se requiere definir claramente las facultades, atribuciones y competencias de ambas instancias. La relación del CORE con el Presidente tiene que ser directa y coordinada. La relación del CORE con la estructura administrativa del gobierno regional debe ser indirecta, a través del presidente del gobierno regional.
- En el caso de una sola figura unipersonal -el Intendente preside y es ejecutivo del CORE- debe preocuparse de la coordinación y la generación de macro políticas de desarrollo. El CORE debería funcionar como un parlamento regional, organizado por comisiones permanentes de trabajo en temas concretos y apoyado por los Gabinetes Sectoriales. Las funciones están claramente separadas o distintivas entre gobierno interior y administración regional. No se pueden mezclar sin el riesgo de crear un poder regional con carácter del poder nacional que le da, a su vez, carácter unitario al país.
- Hay que evitar que el ejercicio de autoridades democráticas eternice su elección, como ocurre a nivel municipal. La democracia hay que perfeccionarla con mecanismos de supervisión y asegurar la rotación de las personas (períodos máximos de reelección).
- La mayor autoridad del Gobierno Regional demanda profesionalizar a los miembros del CORE, para que puedan efectiva y seriamente asumir su función (tiempo para reuniones, estudios, asesoría, etc.).
- Hay que ampliar las competencias actuales del CORE. Pasar de aprobador de proyectos a verdadero Parlamento Regional con efectivas facultades resolutorias, fiscalizadoras y consultivas en materias normativas. Debe tener facultades reglamentarias.
- Hay que cambiar a los ministerios, deben dejar de ser elefantes blancos, con personas que sobrestiman su conocimiento de realidades a cientos o miles de kilómetros. Si los municipios manejan temas vitales como salud y educación, las regiones están más preparadas aún para otros desafíos. Los ministerios deben dedicarse a elaborar políticas nacionales, normativa, fiscalización, etc. Todas las competencias y funciones de las comisiones que existen en cada región deberían ser traspasadas al GORE (ej. Borde Costero).
- El traspaso de facultades y servicios públicos al Gobierno Regional debe ser creciente y paulatino hasta que ciertos servicios públicos adquieran personalidad jurídica propia con patrimonio propio. Los servicios públicos deben pasar al nivel regional en el ámbito operativo, manteniendo en el nivel central la generación de políticas y normativas generales.
- Hay que incorporar en la Constitución el derecho de las regiones a adoptar políticas específicas en el marco del estado unitario, aspiración para el año 2010, que permita la autogestión del desarrollo cultural, social y económico.

- Hoy día hay rigideces constitucionales y direccionamientos administrativos que impiden que autoridades, como los Intendentes, puedan imprimir un sello regional a las políticas nacionales (por ejemplo el fondo de capacitación sindical del Ministerio del Trabajo, en cultura con el MINEDUC, etc.).
- Hay que vincular descentralización con las reformas y la modernización del Estado; por ejemplo, los Programas de Mejoramiento de Gestión vinculados a la ERD.
- Hay que estudiar qué servicios públicos se traspasan al GORE, pues hay políticas sectoriales que son transversales y deben aplicarse en todo el país. Hay que reducir el número de SEREMI y servicios públicos, adecuándolo a la realidad regional.
- Junto a ello, hay que preocuparse de la política de recursos humanos (selección, capacitación, estímulos), identificando aquellos de carácter político –cargos de confianza- de los propiamente técnicos.
- Para descentralizar, el capital humano es clave. Debe considerarse una etapa de transición que incluya perfeccionamiento, capacitación e incentivo para la excelencia profesional de los servidores públicos y que sean dotados de prestigio, honestidad y transparencia. La descentralización no debe afectar los beneficios de los trabajadores públicos, sino más bien mejorar las condiciones laborales.
- Preocupa la ciencia, tecnología, arte y cultura regional. Hablamos mucho de regionalización pero, en realidad, no existe la descentralización ni la regionalización en materia de ciencia y tecnología y en la medida que las áreas culturales, de ciencia y tecnología no tengan una efectiva descentralización, desconcentración o regionalización, difícilmente va a llegar a un desarrollo regional. Creemos que deberían establecerse cuotas mínimas de inversión en las regiones y capacidad y poder de decisión de las regiones en estas materias; si no creamos masa crítica, si no creamos tecnología, si no creamos innovación tecnológica, es indudable que las regiones vamos a estar siempre postergadas.
- El papel de las universidades en el desarrollo regional es un tema por asumir. Estas son claves en la formación de capital humano, la creación de ciencia y tecnología, el avance de la cultura, etc. Hay que repensar la universidad, ver su situación actual y establecer hasta qué punto las universidades pueden convertirse por medio de alianzas estratégicas en un verdadero aliado de los gobiernos regionales.

Descentralización Fiscal:

- Preocupa la ausencia de una normativa que asegure o dé estabilidad a los recursos de los Gobiernos Regionales. El FNDR es esencialmente cambiante de un año a otro.
- La tributación debe ser regional en proporción a la actividad económica ejecutada en la región. Esta idea recoge el modelo español y el Fondo Común Municipal: que la región reciba el 50% de su tributación y el otro 50% se entregue a un fondo nacional.
- Se plantea crear nuevas fuentes de ingresos propios: la ampliación del FNDR al 50%; que de la venta de activos de la región, alrededor del 65%, pasar al 100%,

por cuanto son activos regionales y se considera que no corresponden al gobierno central; que el impuesto de herencia sea de beneficio regional y el impuesto progresivo por el no uso, por ejemplo, de las concesiones mineras o sitios eriazos que no son explotados; también puede crearse un impuesto a la construcción de vivienda en el borde costero y concesiones marítimas que se otorguen.

- Además del CORE, es bueno incorporar más a la comunidad en la Cuenta Pública de las autoridades y permitir y dar tiempo a las personas para que entreguen sugerencias.
- Las áreas de fomento productivo y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa se dan fundamentalmente en las regiones, por que deben ser prioritarias en su descentralización. Hay que incentivar la instalación de las PYMES, superando las limitaciones del DFL 15, como la entrega de terreno -en comodato- de instalaciones de parques industriales.
- En el fortalecimiento de los GORE hay que pensar en las empresas estatales. Estas muchas veces operan sin considerar los intereses de la región donde están. Más que privatizarlas se podría pensar en traspasarlas a los Gobiernos Regionales.
- La SUBDERE, junto con liderar esta política de descentralización debe dar el ejemplo, facilitando la operación regional del FNDR y reduciendo la injerencia innecesaria del nivel central. En la región hay instancias que garantizan la correcta ejecución del FNDR.
- La mayor autonomía de recursos debe ir acompañada con una correcta fiscalización que garantice que somos lo suficientemente eficientes y eficaces para lograr un desarrollo regional.

División Político-Administrativa:

- Sobre las gobernaciones hay ideas divididas: se plantea que deben desaparecer y que las funciones se trasladen a otros servicios públicos (extranjería, seguridad y orden público); otra posición afirma que se debe redefinir como una administración provincial, o sea, como una especie de administrador provincial que dependiera directamente del intendente, aunque no con todo el *aparataje* que hay ahora. Además, son entes facilitadores y coordinadores pero, en el futuro, deberían asumir la operativización territorial de las políticas de desarrollo regional.
- En Tarapacá ha aumentado la bipolaridad entre Arica e Iquique y la invisibilidad del resto de las comunas rurales. Debe avanzarse hacia una mirada integradora que le otorgue protagonismo al resto del territorio. Se requiere una representación equilibrada en términos territoriales y de los actores sociales. En Iquique está la gobernación, el Gobierno y Consejo Regional y el Intendente, es decir, a diferencia de Arica y Parinacota, no se justificaría una estructura de ese orden. Alternativamente, puede crearse una provincia rural en Iquique.
- La caracterización, definición y tratamiento de las zonas extremas y de las zonas especiales traspasa la visión de la región y debería corresponder a un acuerdo país debido a la incidencia que tienen dentro del equilibrio del desarrollo nacional. La asignación, por lo tanto, de los recursos para el tratamiento de estas áreas debe ser a nivel nacional central, pero la operativización a nivel regional o provincial.

- Hay que incorporar en las políticas de descentralización un congreso nacional y regional constituyente, donde se diriman temas como el cambio en la DPA. La iniciativa para la generación de nuevas comunas o regiones debería provenir del Gobierno Regional, en función de las necesidades de ordenamiento territorial. El Intendente debe ser quien proponga al Presidente y éste, en definitiva, el llamado a sancionar.
- La actual estructura administrativa, gestada con criterios geopolíticos, debe ser revisada de acuerdo a los intereses de la ciudadanía y en la región no ha habido un debate serio. Esto puede significar asumir las demandas de Arica y Valdivia, pero también puede sugerir crear macrorregiones –por ejemplo, integrando desde Tarapacá hasta Atacama, que también son lógicas y tienen fundamentos, como la homogeneidad minera o por la globalización y sus desafíos. Los límites provinciales deben ajustarse a las líneas hidrográficas, por ser límites naturales, lo cual facilitaría diversos procesos de desarrollo.
- Se sugiere crear para la coordinación municipios-Gobierno Regional un consejo con ciertas funciones y que la autoridad regional tenga la atribución para convocarlos.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE ANTOFAGASTA

Fecha del taller: 18 de diciembre de 2000

Lugar de realización:

Instituto José Santos Ossa - Antofagasta

Algunas Observaciones Generales:

A pesar de una asistencia escasa en comparación con los talleres realizados en otras regiones, es necesario destacar el esfuerzo realizado por el Gobierno Regional, que logró desarrollar un encuentro previo a la realización del taller y arrojó como resultado una propuesta concreta y completa, desde una mirada regional. Entre las medidas propuestas destacan: transferencias en desarrollo institucional (transferencia de SERPLAC al GORE, transferencia de mayores atribuciones al intendente para proponer cargos de confianza, etc.); transferencias en desarrollo territorial (traspaso de SEREMI de Bienes Nacionales, de Dirección Regional de Aguas, de todos los recursos patrimoniales y presupuestarios de los servicios descentralizados, etc.); transferencias en desarrollo social; y, transferencias en desarrollo económico. Por último, se amplía la propuesta a la desconcentración de servicios públicos y a la temática de descentralización fiscal.

Marco Global:

- Preparar los equipos públicos y privados que hagan posible llevar a cabo este proceso de descentralización en Chile.
- Para una mayor viabilidad, se requiere incorporar ampliamente al ámbito privado e involucrar a los medios de comunicación masiva en la promoción del proceso descentralizador.
- Capacitar a la población para hacer frente al cambio cultural en la administración pública chilena.
- Nuevos criterios: equidad en la distribución del poder, mayor poder de decisión, diferenciación en términos de la demanda regional y énfasis en los sectores de mayor relevancia para cada una de las regiones.
- Considerar la perspectiva de género y considerar los factores medioambientales como factores de viabilidad.

Del Area Política y el Area Administrativa:

- Las Estrategias Regionales de Desarrollo deben convertirse en el instrumento fundamental para descentralizar los ministerios sectoriales.
- El desarrollo tecnológico actual favorece la descentralización, la toma de decisiones y la unidad del Estado, por lo que es un factor importante a considerar.
- Definir factores técnicos para una mayor idoneidad y competencia técnica para ocupar cargos públicos de nivel gerencial y con capacidad de toma de decisiones.
- Para hacer más eficiente la gestión, no se deberían fusionar los sectores sino disgregarse.
- Necesidad de generar sistemas de control de la gestión pública.
- Respecto al rol del ejecutivo del GORE, se debe promover la elección directa de los miembros del Consejo Regional y mantener al intendente, que es designado por el Presidente de la República, como presidente del CORE.

Del Area Territorio:

- Se enfatizó la necesidad de acercar el proceso de toma de decisiones a las personas, para lo cual es necesario fortalecer las gobernaciones provinciales.
- Se señaló la preocupación por el centralismo que se genera intraregionalmente.
- Se cuestionó la actual División Política y Administrativa de la región, que ha generado límites artificiales, y se incursionó en propuestas de dos provincias (Costa e Interior).
- Se cuestionó que la región no tenga derecho a autodenominarse, ya que el nombre de la región ha sido impuesto desde el centro.

- En cuanto a la determinación de los límites comunales de la región, se consideró que la administración regional es la más idónea para definir esta situación.
- Se señaló una fuerte reivindicación para que la región sea dueña de su territorio y que sea ésta quien lo administre.
- En cuanto a los Territorios Aislados y Zonas Especiales, se consideró que el Gobierno central debe establecer grandes líneas políticas y entregar los recursos para que las regiones decidan acerca de las medidas concretas que se deban desarrollar, por encontrarse más cerca de estos problemas, lo que les permitiría encontrar soluciones más acertadas.
- Se consideró necesario que las empresas cancelen las sanciones en el lugar que se está afectando, y no en el territorio que cuenta con sus casas matrices.
- El recurso agua es vital para esta región, por lo que debe considerarse una política especial para el manejo de este recurso en las regiones áridas.

Del Area Fiscal:

- En la generación de ingresos propios, se señaló la posibilidad de utilizar los recursos regionales como, por ejemplo: el Borde Costero, Parques Nacionales, el Mar, el recurso hídrico y los recursos mineros.
- La región debe tener en las mineras una fuente de recursos propios y aprovechar más el valor agregado de las materias primas.
- Las regiones deberían participar en un porcentaje en la recaudación de impuestos.
- Generar una autonomía en la definición del presupuesto, de tal manera que no se rompa con el carácter de Estado Unitario.
- La región debería administrar, fiscalizar y cobrar por el uso de sus recursos naturales (ejemplo, el agua).
- Las empresas deberían tributar en la región en la cual realizan su actividad.
- Estudiar la posibilidad de un impuesto ambiental, debido a que por la extracción minera la contaminación en la región es altísima.
- Las regiones deberían tener la posibilidad de endeudamiento, una vez definido su patrimonio regional.
- En las comunas, el endeudamiento podría estar asociado a obras de gran envergadura.
- Incrementar la capacidad de producir excedentes con destino regional.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE ATACAMA

Fechas del taller: 9 de marzo de 2001
Lugar de realización: Gobierno Regional - Copiapó

Generalidades:

- Falta capacidad de autoconvocatoria de la región para tratar el tema y avanzar en la descentralización.
- La región cuenta con la Universidad de Atacama como generadora y catalizadora de ideas y propuestas.
- Potenciar a la UDA con tributación especial para creación de nuevas carreras y post-gradados en sus áreas fuertes: minería y educación. Debe existir una responsabilidad pública para con las universidades regionales.

Marco Global y Objetivos:

- El objetivo de la descentralización debería estar en la línea del desarrollo sustentable y no del crecimiento.
- Generar acuerdos internos para el desarrollo.
- Fortalecer vinculación público-privada.
- Se requiere traspaso efectivo de poder desde el nivel central a los subnacionales. Ejemplos: los Planes Reguladores Comunes deberían depender exclusivamente de las comunas; diferenciar, radicando en regiones, la definición de las políticas étnicas: los indígenas de Atacama no son mapuches y por lo mismo hoy se postergan; la aplicación de la ley de aguas debería diferenciarse de acuerdo a las realidades regionales.
- Previo al traspaso, se requiere consolidar capacidades regionales para el ejercicio del poder.
- Criterios a aplicar al proceso de descentralización:
 - ← Estructura económico-social de las regiones.
 - ← Capital humano.
 - ← Proyección regional.
 - ← Precisar el criterio de gradualidad y apurar el calendario: Ley de Rentas Regionales y modificaciones a la LOCGAR son urgentes.
 - ← Participación y compromiso para fortalecer capacidad de gestión regional, mediante el autoconocimiento de potencialidades y restricciones. Crear cultura de autonomía. Más que transferir desde el centro, se necesita un autoreconocimiento.

- ← Complementariedad entre criterios nacionales y locales.
- ← Reconocimiento y fomento a la autogestión.
- Que el traspaso de poder siempre vaya acompañado de los recursos necesarios.
- Factores de viabilidad:
 - ← Gradualidad del proceso de acuerdo a realidad regional, previo diagnóstico de situación y capacidades: recursos humanos, infraestructura, capacidades técnicas, etc.
 - ← Sensibilización y participación.
 - ← Retorno coherente de recursos, en relación con aporte regional al país (hoy relación es de 1% v/s 11%).
 - ← Se apoya lo manifestado como urgencias por CONAREDE en documento entregado a asistentes al taller.
 - ← Fortalecimiento de convenios marco.
 - ← Participación y descentralización intrarregional.
 - ← Elección del CORE y su presidente, con más atribuciones y recursos para ellos.
 - ← Identidad cultural fortalecida mediante el compromiso de autoridades.
- Evitar centralismo intrarregional.
- Incentivar participación ciudadana informada, directa e indirecta.

Area Política y Administrativa:

- Ejecutivo del GORE en el nuevo escenario:
 - ← Elección directa, con criterios de representación poblacional y territorial: base electoral en comunas o provincias.
 - ← Distinto del Intendente.
- El CORE en el nuevo escenario:
 - ← Organo de carácter político (por su calidad de representante), más que técnico.
 - ← En caso de elección indirecta, capacidad resolutoria débil y anonimato; no obstante, es posible constituirlo por Intendente, más alcaldes y concejal más votado de cada comuna. Se propone también elección directa.
 - ← Es urgente elegirlo hoy.
 - ← Se requiere idoneidad de postulantes.
 - ← Incorporación del Consejo en ámbitos productivos, técnicos, etc. (no sólo políticos).
- Poner atención a cómo evitar conflictos entre CORE y GORE.
- Areas centrales, compartidas, desconcentrables y descentralizables:
 - ← Deben descentralizarse: ciertas decisiones de inversión en obras públicas; políticas básicas de minería y turismo, con base en lineamientos nacionales; la

decisión de compensar a comunas por desgaste de sus recursos; GORE y todos los servicios públicos de las áreas social, fomento productivo y desarrollo territorial; fondos de desarrollo en ciencia y tecnología, cultura, arte, deportes y recreación, etc.; gobiernos comunales; partidos políticos; empresas del Estado deben localizarse en donde se encuentra su base productiva.

- ← Desconcentrarse: la discusión de lineamientos de desarrollo de las comunas; intendencias, SEREMI y Gobernaciones.
- ← Mantener en nivel central: hacienda, defensa, justicia, relaciones exteriores.
- ← Compartir: Educación, vivienda, salud y otras funciones sociales; justicia, seguridad ciudadana, decisiones de inversión sectorial y otorgamiento de concesiones costeras.
- Descentralizar SEREMI. Ejemplos: Minería, con sede en Copiapó; Agricultura, con sede en Vallenar; Pesca, con sede en Caldera.
- Elección separada de alcaldes y concejales y calidad de funcionarios públicos para estos últimos.
- Capacitación para el ejercicio del poder.

Area Territorio:

- Para flexibilizar la División Política y Administrativa y el sistema de gobierno y administración interior:
 - ← Creación de una constituyente que reemplace la actual Constitución Política.
 - ← Modificar criterios actuales.
 - ← Mecanismos de coordinación de los niveles de administración y gobierno para las inversiones.
- Criterios claros e informados para creación de comunas.
- Trasladar capital comunal de Tierra Amarilla a Los Loros.
- Readecuar distritos parlamentarios.
- Aumentar número de parlamentarios para mayor representación territorial.
- Formar bloques parlamentarios supraregionales de acuerdo a intereses. Ej.: bloque minero, agrupando a regiones desde Tarapacá hasta Coquimbo.
- En cuanto al nivel idóneo para la administración de los territorios aislados, especiales y áreas metropolitanas:
 - ← Se plantea que la administración debe referirse a: lo administrativo, desarrollo económico, desarrollo social, servicios.
 - ← Se propone un nivel especial, no encajado en la DPA vigente, que permita flexibilidad: por ej. asociaciones de municipios, asociaciones macroregionales.
 - ← Se propone la comuna con la comunidad organizada y delegados en las localidades aisladas, haciendo uso de la facultad vigente, dejando actuar a niveles superiores cuando el local se ve sobrepasado. Recursos especiales asignados.

- ← Si su administración queda en la comuna, entonces reestructurar atribuciones del Concejo, fortaleciéndolo en relación con el Alcalde.
- En cuanto a las gobernaciones y provincias:
 - ← Hace falta definir, en primer lugar, el objeto de la provincia: en la lógica de redes de asociación y cooperación (ej.: provincia de borde costero).
 - ← Gobernador articulador de estrategia de desarrollo provincial. Prescindir de labor social, la que debe quedar radicada en municipios, los que deben contar con cuadros técnicos permanentes. Gobernador con rol fiscalizador de los servicios públicos además de las funciones de gobierno interior.
 - ← Se insiste en que el Gobernador debe ser delegado del Intendente y no representante directo del Presidente de la República.
 - ← Rol fiscalizador y coordinador provincial, articulador del desarrollo territorial, como órgano del Gobierno Regional (ya no desconcentrado).
 - ← Gobernador incorporado al CORE y elegido popularmente.

Area Fiscal:

- Es necesario descentralizar la actividad privada. No basta con el sector público.
- Es urgente la dictación de una Ley de Rentas Regionales.
- Para más ingresos propios regionales:
 - ← Redistribución de las patentes mineras, con más retorno para las regiones productoras.
 - ← Que las empresas dejen en región los impuestos por ingresos generados dentro de ella.
 - ← Eliminar exenciones a empresas transnacionales.
 - ← Lotería, casino regional.
 - ← Compensación por explotación de recursos regionales producidos por empresas públicas y privadas. En el caso del agua, mediante dotación a tierras altas o mediante el pago de impuestos.
 - ← Compensación por uso de servicios regionales o comunales por parte del personal de las empresas no regionales ubicadas en la región.
 - ← En cuanto a tributos regionales no hay acuerdo. Se sugiere impuesto por derechos de agua.
 - ← Facilidades y subsidios para instalación de empresas en terrenos fiscales de la región.
 - ← Promoción de la región para atraer empresas. Planes reguladores pensados a futuro.
 - ← Alianzas estratégicas y sistemas de tributación con países limítrofes.
 - ← Avanzar en tecnología para el aprovechamiento de fuentes energéticas naturales (solar, eólica), lo que desarrollará una industria especializada.

- ← Impulsar desarrollo de capacidades científico-tecnológicas y potenciar educación tecnológica; instalar centros de investigación regional con aporte de empresas regionales.
- ← Aliviar tramitación para instalación de industria.
- ← Política para el desarrollo del turismo.
- ← Que las patentes comerciales tributen en la comuna y cumplan con las obligaciones legales ya establecidas.
- ← Aprovechamiento de recursos naturales y patrimonio cultural por medio de actividad turística, con inversión en el estudio de estos recursos.
- ← Asociación pública y privada con la UDA para generar proyectos que capten fondos concursables.
- Medidas para la autonomía fiscal de GORE y municipios:
 - ← Mayores facultades para el CORE.
 - ← Más recursos ISAR y FNDR, a través de una Ley de Rentas Regionales.
 - ← Endeudamiento: que el Banco Central o el del Estado otorguen créditos a GORE y municipios con tasas preferenciales, para ser invertidos en megaproyectos.
 - ← Mayor autonomía en el manejo de presupuesto regional (problemas con el diseño anual del presupuesto nacional).
 - ← Recuperación del IVA.
 - ← Cambio de los indicadores del Fondo Común Municipal, haciendo efectivo el aporte fiscal a los municipios.
 - ← Fortalecer capacidad de gestión municipal, con PLADECO funcionales y coordinados con otros niveles de instrumentos y con sectores.
 - ← Promover asociativismo municipal.
 - ← Flexibilizar la oportunidad de la ejecución presupuestaria.
- Las decisiones sobre el presupuesto de la región deben quedar en GORE y SEREMI.
- En cuanto a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación:
- Fortalecer CESCO y PLADECO y la relación de éstos con la Estrategia Regional de Desarrollo y con la institucionalidad de base.
- Fortalecer a organizaciones sociales: colegios profesionales, asociaciones gremiales, organizaciones comunitarias.
- Fortalecer a organismos fiscalizadores (Contraloría) y publicación de resultados.
- Fortalecer el capital humano.
- Fortalecer capacidad interventora de la comunidad para la participación y cuenta pública.
- La cuenta pública y la gestión deben darse a través de documentos de trabajo claros, objetivos, medibles y accesibles: estableciendo misión, objetivos, metas, evaluación y marco presupuestario.
- Implementar instrumentos cualitativos y cuantitativos de evaluación de la gestión.

- Institucionalizar participación: mesas de diálogo, concertación público-privada, etc.
- Cabildos abiertos.
- Plebiscitos como instancia de decisión habitual.
- Participación en proceso.
- Recursos para fortalecer la participación.
- Educación de la población.
- Potenciar medios de comunicación regionales y comunales (canales de televisión, diarios, etc.).

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE COQUIMBO

Fecha del taller: 23 de marzo de 2001

***Lugar de realización:
Intendencia de Coquimbo – La Serena***

Marco Global y Objetivos:

- Se sugirió reemplazar el término "contribuir" por el de "impulsar el desarrollo".
- Un objetivo adicional de la política tiene que ser contribuir a la formación de la conciencia democrática. Además, se debe tener en cuenta que el traspaso de poder involucra también la asignación de facultades y medios.
- Otros factores de viabilidad serían: información de uso público respecto a la región, como forma de atraer al inversionista privado; capacitación al funcionario público, quien debe adquirir un rol activo en el proceso de Descentralización.
- La cohesión del Estado Unitario la conservan la Constitución Política de la República de Chile, el sistema de generación de poder de las autoridades de distinto nivel, la equitativa distribución de la riqueza nacional, la redistribución del ingreso con criterios regionales y el Presidente de la República.
- Se propuso potenciar la Ley de los GORE (ley Nº 19.175) y hacer pleno uso de sus facultades, modificar el estatuto administrativo, mejorar la gestión y someter a evaluación de desempeño a los profesionales.

Area Político-Administrativa:

- El Intendente debería ser elegido por voto popular y desempeñar -además- el cargo de Presidente del CORE. Tanto los consejeros regionales como el Intendente deberían ser elegidos simultáneamente.

- Se propuso lograr la transparencia de la autoridad municipal, mediante franquicias, garantías y agilidad en respuestas.
- Es necesario fortalecer la figura del Intendente elegido por el Presidente de la República, mediante atribuciones de la ley.
- La elección de los consejeros regionales debe ser competencia de la ciudadanía: elección directa.
- Es necesario optimizar la inversión pública regional por medio del mejoramiento de la planificación, del proceso de toma de decisiones y de la ampliación de los márgenes de participación del sector privado y de la sociedad civil.
- Los consejeros regionales deberían tener mayores facultades, dedicación exclusiva, un perfil profesional idóneo y mejores condiciones salariales.
- Se percibe una concepción débil en torno al sentido de la regionalización, desde el punto de vista de las regiones, que exalta primordialmente aspectos político-administrativos.
- Incorporar la variable de participación ciudadana en la generación de la política.
- Promover espacios de análisis y discusión para que la ciudadanía acceda a la toma de decisiones.
- Facilitar mecanismos de retroalimentación con las autoridades regionales y locales.
- Contemplar lo que afecta al ciudadano (cercanía).
- Falta un espacio de análisis y reflexión acerca de la urgencia de mejorar el sistema político administrativo.
- Debilidad e, incluso, ausencia de los actores regionales para ejercer un rol proactivo de la institucionalidad (pública o privada y la ciudadanía) y generar propuestas regionales, liderando el tema.
- Establecer mecanismo de interlocución y asesoría ciudadana.
- Fortalecer el mecanismo de coordinación en torno al desarrollo regional y al desarrollo local (planificación del desarrollo).
- Fortalecer capacidades técnicas de los municipios.

Area Territorial:

- La asociatividad para abordar -conjuntamente- acciones que importan a más de una unidad administrativa debería ser un objetivo de flexibilizar la División Política y Administrativa y el sistema de administración y gobierno.
- Las gobernaciones en Chile deberían tender a desaparecer y a traspasar sus atribuciones específicas a los órganos más competentes. También se estimó que la Gobernación de la cabecera regional debería desaparecer. El resto debería mantenerse, pero dotadas de mayores recursos.
- El nivel idóneo para encargarse de los territorios aislados y zonas especiales es el gobierno regional, apoyado con políticas especiales del nivel central dirigidas a este tipo de zonas. Otra postura fue que los territorios aislados y zonas especiales debería ser de nivel nacional, desde el punto de vista financiero, pero regional desde el punto de vista territorial.

- Se estimó que no es necesario crear nuevas autoridades para las áreas metropolitanas si las entidades administrativas existentes realizan su labor de forma transparente y si se usan las facultades del Consejo Regional (art. 36 de la LOCGAR). Bajo la existencia de un proceso formal, técnico y objetivo, no existe resistencia a la creación de nuevas unidades administrativas en los centros urbanos y/o un cambio en la división político-administrativa de la región.
- Es necesario realizar redefinición territorial regional, transformándose los territorios aislados en nuevas regiones, y propiciar la modificación de quórum para la aprobación de reforma administrativa regional.
- Fortalecer un rol más activo de coordinación y articulación entre el poder local y el Gobierno Regional (traspaso de facultades y recursos).
- Fortalecimiento especial para territorios aislados (atribuciones especiales y delegación de facultades).
- Fortaleciendo instancias de coordinación, traspaso de más facultades y generación de instancias para hacerse cargo de los problemas de competencias entre la institucionalidad.

Area Fiscal:

- Existen capacidades técnicas y administrativas suficientes. Se requiere modificar las distorsiones que no permiten actualmente a los gobiernos regionales gestionar sus propios presupuestos.
- Las regiones cuentan con capacidad técnica y administrativa para ejecutar presupuestos sectoriales. En cambio a nivel municipal, esta capacidad es limitada.
- Cada región tendría que contar con capacidad técnica y administrativa para definir y ejecutar presupuesto sectorial. Esto tiene que fortalecerse.
- La generalidad del taller consideró no pertinente aprobar el endeudamiento de los niveles territoriales de gobierno.
- El control ciudadano debería promoverse por medio de la información anual de la cuenta pública y la oficina regional de informaciones.
- Crear un catastro de potencialidades (servicios, productivas, culturales), expresadas en una clara política de desarrollo sustentable, haciendo a las regiones atractivas y creíbles ante el inversionista privado y otorgando facultades para agilizar las tramitaciones.
- Generar mayores mecanismos de participación en control ciudadano.
- Profesionalizar y capacitar a los servicios públicos.
- Fortalecer a la sociedad civil, cuentas públicas accesibles, desarrollo de espacios para la generación de opinión pública.
- Fortalecer las capacidades de las instancias contraloras.
- Flexibilizar instrumentos, normativas.
- Generación de carteras y/o fondos de innovación.
- Establecer definiciones regionales respecto de la tributación.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE VALPARAISO

Fecha del taller: 30 de marzo de 2001

***Lugar de realización:
Edificio Intendencia de Valparaíso***

Generalidades:

- Se enfatiza que los procesos de esta naturaleza son esencialmente culturales y requieren, por ello, un alto grado de apoyo y compromiso de las instituciones involucradas y de cada una de las personas que ocupan cargos o desempeñan funciones de influencia.
- Los asistentes destacan la baja participación de los actores de la región en las decisiones que se toman respecto de su desarrollo, señalando como factores determinantes la apatía y la falta de expectativas respecto al cumplimiento de los acuerdos.

Del Area Político-Administrativa:

- Se plantea que el acercamiento hacia un gobierno federal, alcanzado de manera paulatina, debe ser revisado y podría significar ventajas para el desarrollo de los territorios del país.
- Respecto de la elección del Gobierno Regional, habría consenso en que los consejeros regionales deben ser electos de manera directa, por sufragio universal. Respecto de la elección del Ejecutivo del Consejo Regional, se plantearon dos alternativas: elección directa o bien elección por parte de sus pares.
- Se plantea una estructura de administración del nivel regional, que mantiene al Intendente con funciones de gobierno interior y, al Gobierno Regional, con un presidente o ejecutivo, más el Consejo Regional a cargo del desarrollo de la región. Queda pendiente como interrogante cuál sería -entonces- el rol de las secretarías regionales ministeriales, cuál sería su dependencia y cuál su pertinencia.
- Se plantea que el Gobierno Regional debe estar compuesto por el Consejo Regional y su ejecutivo y debe tener a cargo la totalidad de los servicios públicos regionales, lo que significa darle nuevas atribuciones, a través de la dictación de legislaciones regionales específicas, para llevar adelante los programas de esos servicios.
- Se propone mantener una autoridad representante del Presidente, con un rol coordinador y, eventualmente, catalizador de las situaciones políticas de la región.
- Se requiere de nuevos instrumentos legales, diferentes a los actuales, para posibilitar la gestión regional efectiva sobre todo aquello que ayude a destrabar la consecución de los proyectos, ya sea simplificando los trámites requeridos, o bien eliminando las dualidades en la toma de decisiones por parte de más de una instancia involucrada. Entre ellos, se destaca la creación de la figura Decreto

Regional con Fuerza de Ley, para materias específicas y con plazos acotados.

- Dotar al Gobierno Regional de poder real de decisión, de manera de evitar que las autoridades, esencialmente las comunales, se trasladen directamente a Santiago, pasando por sobre las autoridades regionales.

Del Area Territorio:

- Se plantea que las modificaciones que se pudieran plantear a la División Política y Administrativa, deben tener en cuenta -fundamentalmente- criterios de carácter técnico, por sobre intereses políticos que pudieran ser de corto plazo.
- Para la Región de Valparaíso, se propone mantener la situación actual en cuanto a configuración territorial.
- En el caso de los territorios insulares, se propone que sigan siendo parte de la Región de Valparaíso, pero que reciban un subsidio específico de carácter nacional.
- Por último, se plantea la necesidad de redefinir el rol y las funciones de los gobernadores, fortaleciéndolos y dándoles mayor participación en el Gobierno Regional.

Del Area Fiscal:

- Se propone que las instituciones públicas, en particular los gobiernos regionales, operen con presupuestos bianuales; ello sería de mayor importancia en la asignación de fondos para proyectos de inversión, que podrían tener garantizadas su continuidad.
- Se propone elaborar una Ley de Rentas Regionales, que permita que la región cuente con una base económica propia para impulsar proyectos de desarrollo y, en definitiva, poder poner en práctica parte de las funciones que la Ley de Gobiernos Regionales le confiere, y que no tiene financiamiento.
- Se propone la "descentralización" del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) o bien, al menos, eliminar algunas de sus restricciones actuales.
- Por otra parte, respecto al tema de la generación de recursos o fondos propios regionales, se propone tomar precauciones para evitar nuevos centralismos regionales, lo que significaría diseñar normativas que permitan que, una vez logrados los recursos en la región, se evite que se queden concentrados en la cabecera regional o en alguna zona específica de la región.
- Se plantea que la viabilidad fundamental del proceso descentralizador está dada por la existencia de recursos propios en cada nivel del Estado; en el caso de las regiones, los recursos deberían provenir de una mayor flexibilidad impositiva y de proyectos de tributación regional.
- Se señala la necesidad de impulsar leyes nacionales de fomento del desarrollo regional, que aún saliendo del Parlamento, vayan dirigidas a regiones en particular.
- Por último, se evalúa que existe una dificultad respecto a la rendición de cuentas, que traduce la falta de cultura cívica relativa al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION METROPOLITANA

Fecha del taller: 18 de abril de 2001

Lugar de realización: Hotel Fundador – Santiago

Area Política y Administrativa:

- El Gobierno Regional es una entidad poco conocida, tanto en el ámbito nacional como en el regional, en lo que respecta a su composición, función, competencia y atribuciones. Se percibe como un ente alejado de la población.
- Se concuerda con la propuesta de que la figura del Intendente debe ser distinta a la del Presidente del Consejo Regional, adjudicando al primero la función de Gobierno Interior y al segundo la de ejecutivo del Gobierno Regional, con la misión de coordinar y fomentar la promoción del desarrollo de la región.
- La base electoral territorial del CORE debe ser la Región, resguardando la representatividad de todos los territorios. Por ejemplo, en caso de elección directa, que los sectores de poca densidad poblacional sean efectivamente representados, sin que algunos queden fuera del CORE.
- Un Presidente del CORE, elegido por sus pares, quien se relaciona con el Intendente.
- El CORE debería estar compuesto por representantes elegidos directamente y por representantes de fuerzas vivas (clubes deportivos, sindicatos, etc.).
- Para un desempeño eficaz, los consejeros deberán dedicarse en jornada completa y tener una remuneración acorde al cargo.
- Se considera que el tema central que debe abordar la discusión no pasa por definir si se elige, o no, al Consejo Regional y a su Presidente o Vicepresidente, sino por la definición de parte del nivel central de una voluntad política expresa, para transferir los recursos necesarios para la operación y gestión del Gobierno Regional, en cuanto a ejercer sus competencias y atribuciones, contando con los instrumentos y medios necesarios para la promoción de las inversiones que propendan al desarrollo de la región.
- Que exista flexibilidad para que se considere la contigüidad de los territorios al momento de que la población realice trámites.

Area Territorio:

- Dada la organización política del país, el ente integrador de las zonas aisladas debe ser el Gobierno Regional.

Area Fiscal:

- Se recomienda continuar con el fomento de convenios de cooperación entre las comunas y desarrollar la asociatividad entre las regiones que permita buscar acuerdos para resolver situaciones comunes.
- Que el Gobierno Regional participe en la decisión de lo que se transfiere o enajena, respecto de los bienes nacionales ubicados en la Región Metropolitana.
- Aprovechar la plusvalía generada por la inversión fiscal.
- Considerar lo que la Ley de ingresos regionales establece, elaborando un reglamento para su aplicación efectiva.
- Desconcentrar la inversión, generando asentamientos con servicios integrales, con el objetivo de ahorrar recursos e invertir eficientemente.
- Que un porcentaje de los recursos provenientes de las concesiones e infraestructura (aeropuertos u otros) ubicados en la Región Metropolitana, quede en la región.
- Medidas para favorecer una mayor autonomía en las decisiones de gasto regional y local:
 - ← Generar un fondo propio.
 - ← Traspasar impuestos al nivel regional.
 - ← Aplicar sobretasas para proyectos específicos.
 - ← Traspaso de servicios al Gobierno Regional, incluidos sus recursos, en forma integral y sistemática.
 - ← Coordinación de inversión Regional.
 - ← Impuestos provenientes de la E. Tributaria sean derivados al Gobierno Regional.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE O'HIGGINS

Fecha del taller: 29 de enero de 2001

Lugar de realización: Coya

Marco Global y Objetivos:

- Un Estado descentralizado no pone en peligro la unidad nacional, tanto por su tradición histórica como porque en Chile no existen anhelos de federalismo.
- La descentralización no es tal si finalmente no hay traspaso de poder y si en Santiago se siguen tomando las decisiones más importantes.
- Descentralización y modernización del Estado van unidas. La modernización se ve, necesariamente, en relación con los temas de calidad en el Estado, que deben ir ligados con la actualización y mejoramiento de los recursos humanos.

- Sobre el respaldo legal, dos visiones. Uno, es conveniente la dictación de una ley marco que posibilite la aplicación de la descentralización, adecuando el proceso a la realidad de cada región. Otro, que sólo es necesaria la voluntad política, es decir hacer todo lo posible sin tener que esperar los cambios legales necesarios.
- Una premisa básica es educar a la población acerca del tema. La relación cultura y descentralización es clave para darle fuerza al proceso y para que la comunidad se apropie de él y lo impregne de contenidos. Hay que socializar el tema de la descentralización, debido a que no está cerca de las personas. Hay que socializarlo para que la población lo haga suyo.
- Dos elementos que han sido recogidos insuficientemente: participación ciudadana y diversidad de actores y la heterogeneidad cultural (género, etnias, otros).
- Un objetivo de la descentralización es optimizar los recursos económicos que se canalizan a través de los servicios públicos. Esto implica autonomía en las decisiones, soporte tecnológico, capacitación y desarrollo de RR.HH. Es necesario potenciar los recursos profesionales y técnicos en regiones. El tema pasa, en parte, por los incentivos económicos, para poder traer a regiones el personal más idóneo de otros lugares. Se constata que los mejores grados están en Santiago.
- El sector privado también tiene que descentralizarse para poder avanzar en el ámbito público. Las casas matrices que están en la capital pueden y deben trasladarse a las regiones donde producen como, por ejemplo, CODELCO a Rancagua.
- Se sugiere el siguiente orden de los criterios contenidos en el documento de Política de Descentralización: selectividad, gradualidad, traspaso de poder, temporalidad. A éstos, se debe incorporar siempre el tema de la equidad, la información, la participación social y la coordinación entre el sector público y privado.
- Otro criterio es la flexibilidad de las políticas institucionales de acuerdo con las realidades regionales. Es decir, descentralización debe ser sinónimo de flexibilización. Uno de los resultados es localizar o focalizar los ministerios según sus especificidades territoriales: así por ejemplo, se hace inexplicable que el de minería esté en Santiago. También es fundamental el tema de la capacitación y la incorporación de sistemas de control para involucrar y darle seguridad a la comunidad, en cuanto al beneficio de los cambios. Todo esto pasa por reformas legislativas.
- Una condición de viabilidad es incorporar ejercicios de democracia y educación cívica en colegios y centros de estudio, preparando a las nuevas generaciones para ejercer la conducción del desarrollo de sus regiones y comunas. A esto se agrega capacitación y mayor información a la comunidad.
- Se estima imprescindibles la voluntad política de los parlamentarios, especialmente de regiones, los que deben apurar el tranco en todo este proceso y - particularmente- la pedagogía ciudadana.

Descentralización Política e Institucional:

- Los participantes concordaron en la conveniencia de elegir directamente a las autoridades regionales; sin embargo, hubo discrepancias en la posibilidad de

separar al Intendente del Gobierno Regional y en la forma de elegir al Presidente del Gobierno Regional (directa o indirecta).

- Una propuesta fue elección directa de Presidente–Ejecutivo del Gobierno Regional y también de los miembros del Consejo. En este caso, el Presidente del GORE no tendría subordinación al Consejo porque sería electo directamente. La legitimidad de su origen lo haría bastante más independiente del nivel central y del propio Consejo. Esta propuesta contempla vincular las elecciones municipales y las regionales: se realizan en la misma fecha, es decir elección directa y simultánea.
- También se plantea que el Consejo Regional elija entre sus pares al Presidente y Ejecutivo, lo que lo haría más dependiente del CORE que lo eligió. Además, que el candidato a consejero más votado, de la lista más votada, sea presidente del GORE.
- La segunda plantea que el Ejecutivo del Gobierno Regional debe mantenerse como está actualmente, es decir, designado por el presidente de la República, concentrándose la soberanía regional en la elección del Consejo Regional. El intendente debe continuar siendo designado por el presidente y debe participar como un miembro más en el CORE. No hace falta separar las funciones, porque puede entrar en conflicto y podría significar un aumento de la burocracia en las regiones.
- La elección directa del CORE debe ir acompañada con un cambio en la ley binominal, en la elección de senadores y diputados, y un marco legal que regule el financiamiento de las campañas.
- Se plantea la necesidad de estudiar una nueva base electoral, además de la provincia, para buscar la mejor representatividad territorial. Lo ideal es que el CORE represente a todas las zonas, basado en un sistema que evite el centralismo regional.
- Asimismo, se sugieren condiciones que deben reunir los miembros del CORE. Por un lado, se recomendó una antigüedad de a lo menos 5 años en la región y -también- que tengan una mínima formación técnica, de manera de asegurar un trabajo adecuado. Además, revisar el sistema de remuneraciones que hoy desalienta a buenos funcionarios, inhibe un trabajo serio y comprometido o es injusto con quienes se toman en serio su labor. Una remuneración adecuada reduce posibilidades de corrupción.
- No parece conveniente incorporar a parlamentarios y alcaldes, pues cada uno debe desempeñarse en su propio ámbito, aún cuando representantes de gobiernos locales (alcaldes y concejales) enfatizan que no existe una instancia idónea donde puedan participar los municipios para presentar y defender sus proyectos. Esto último requiere que, especialmente a los más débiles, se les provea de apoyo técnico administrativo. Parlamentarios y alcaldes deben ser considerados en determinados momentos: aprobación de planes de desarrollo, discusión sobre proyectos de inversión, etc.
- Por otro lado se plantea la necesidad de recuperar o relevar el aporte democratizador y participativo de los CESCO y CESPRO.
- El fortalecimiento político del Gobierno Regional debe ir acompañado de nuevos servicios administrativos que amplíen su rol en desarrollo social y económico.
- Los recursos humanos y administrativos del Gobierno Regional deben contar con recursos financieros que les permitan su desempeño.

División Político-Administrativa y Territorio:

- Es bueno que las regiones puedan evaluar internamente la necesidad de modificar o flexibilizar su DPA. En los casos donde se plantee introducirle ajustes, el nivel que debe resolver es el central, consultando a los niveles subnacionales.
- La división político-administrativa de la región debe mantenerse como está actualmente.
- La provincia es un eslabón débil. No está claro el papel de las gobernaciones. Se planteó eliminarlas completamente o -en particular- las cabeceras regionales. Debe buscarse un rol de mayor participación en la articulación entre municipios, y de éstos con los servicios públicos.
- Frente a la atomización y debilidad de los actores, especialmente los gobiernos locales, se plantea promover y ampliar la asociatividad municipal, buscando que ella no sea sólo el protagonismo del municipio cabecera regional, como ocurre en la ACHM. Esta asociatividad hay que fomentarla en los distintos niveles.

Descentralización Fiscal:

- El desarrollo regional pasa por captar los tributos que se generan aquí. Que las empresas tributen en la región donde extraen los recursos que usan y no en Santiago. Que un porcentaje quede en la región y comuna. Asimismo, se debe generar una tasa impositiva donde se aprovechen los recursos naturales, como el caso de El Teniente. Especialmente, cuando son recursos finitos, como los minerales. Se recordó la positiva experiencia de la Corporación para el Desarrollo de O'Higgins -CODO- que administraba algunos recursos del cobre.
- Se sugiere no crear nuevos tributos, sino revisar los actuales, es decir, enfatizar una política redistributiva, en vez de crear nuevos impuestos y una mayor participación de los actores locales y la ciudadanía en la asignación y control de ellos. Una suerte de ley de rentas regionales es una necesidad urgente.
- En la definición de los recursos que necesitan las regiones, éstas deben contar con planes de desarrollo que les ayuden a determinar sus necesidades y los proyectos para materializarlos. También es clave saber lo que demanda la ciudadanía -sector privado, comunidad- por lo que es imprescindible la participación.
- Uno de los objetivos será crear incentivos para generar inversión local. Las medidas deben derivarse de las ERD, las que requieren ajustarse realmente a las necesidades de las regiones.
- La rendición de cuentas debe ser real y no formal. Se hace necesario contar con toda la información para que tenga sentido este ejercicio. Muchas veces, los encargados de controlar, o la propia comunidad, no tienen la información necesaria para formarse una idea de lo que se evalúa. Para promover la transparencia en el uso de los recursos, se sugiere crear instancias de rendición pública, impulsando en éstas la participación de la sociedad organizada. Un requisito es que los proyectos deben ser conocidos por la comunidad o sus organizaciones, como los CESCO, ilustrando su afán fiscalizador. Además, se sugiere reforzar la labor de la Contraloría, pero informando a la ciudadanía de los dictámenes de situaciones que la afecten.

- Se necesita especial atención sobre las empresas que explotan recursos naturales, apoyándolas en su gestión, pero también estableciendo tributos al daño que producen al medio ambiente.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DEL MAULE

Fecha del taller: 10 de enero de 2001

Lugar de realización: Universidad de Talca - Talca

Generalidades:

- La descentralización, entendida políticamente, no es el único ni el mejor instrumento para el desarrollo de los territorios: se requiere tributación regional, traspaso de recursos a regiones, etc.
- Se cuestiona el uso del término "subnacional".
- Se cuestiona la gradualidad del proceso, se solicita que éste se aplique al estilo y ritmo de la reforma procesal-penal. Sin embargo, también hay opiniones que valoran la gradualidad, así como la sectorialidad, para reconocer las reales capacidades (diversas) de las regiones de recibir el poder (lo que requiere un análisis por región, provincia o comuna).
- La descentralización no es posible sin el traspaso de poder desde el centro. Para dicha transferencia se requiere:
 - ← Respaldo al proceso por medio de un marco legal adecuado.
 - ← Delegar facultades para la toma autónoma de decisiones.
 - ← Capacidad de propuesta desde la región, voluntad de exigir y condiciones para merecer el ejercicio del poder.
 - ← Participación ciudadana: fortalecimiento de la sociedad civil y su demanda, de manera que la Descentralización deje de ser una "opción" para las autoridades nacionales y pase a ser una meta obligada.
- Maule requiere formalización de una bancada regional de parlamentarios, para mejor defender su proyecto de desarrollo.

Temas Políticos y Administrativos:

- Se reconocen los siguientes factores de viabilidad del proceso:
 - ← Se requiere un Estado unitario con regiones fuertes y poderosas.
 - ← Existen las capacidades técnicas locales.
 - ← Se requiere voluntad de regionalización.

- ← Se requiere una planificación en dos etapas: largo plazo, con las modificaciones legales; corto plazo, con la implementación de lo que es posible en el marco actual.
- ← En la Región del Maule existe un buen nivel de parlamentarios y alcaldes.
- ← En la Región del Maule existe un buen apoyo de universidades y ONG.
- ← Se requiere un calendario de la descentralización.
- ← Se requiere usar las posibilidades actuales de descentralización.
- ← En la Región del Maule hace falta una planificación a largo plazo; no obstante, se reconoce un avance en la Estrategia Regional de Desarrollo.
- Es necesario profundizar en la elección democrática de las autoridades regionales para fortalecer su legitimidad. Se propone elección directa del Consejo Regional, con un presidente (ejecutivo), elegido directa o indirectamente (esta opción velaría por el largo plazo, al no estar sujeta a la frecuencia de las elecciones). Sus roles serían:
 - ← Un Gobierno Regional que será el poder ejecutivo de la región.
 - ← Un CORE como el de hoy; se propone también un CORE que concentrará el poder político regional, con tres áreas de autonomía: política, administrativa y financiera. Base electoral: regional.
 - ← En otra opinión, un CORE con base electoral comunal (un representante por comuna), asegurando la participación de territorios menos poblados.
 - ← Composición del CORE: perfil técnico.
- Un Intendente, que será una suerte de "embajador" del gobierno central en la región. Debe mantenerse este representante para mantener el Estado unitario. Sus funciones estarían en el ámbito del gobierno interior y la representación del Presidente de la República. Otra opinión propone eliminarlo, para evitar duplicidad de autoridades regionales como fuente de conflictos.
- Se requiere de personas capacitadas para asumir las nuevas funciones en un contexto de autoridades regionales elegidas popularmente, para lo cual se necesita destinar recursos financieros. En el intertanto, se proponen gobiernos regionales provisorios o de transición hacia la nueva realidad política. Se requieren mecanismos para la contratación de personal capacitado. Se pide nombramiento de autoridades por concurso público.
- En cuanto a las áreas de la administración descentralizables, desconcentrables, centrales y compartidas:
 - ← Descentralizar el fomento productivo y las áreas sociales.
 - ← Desconcentrar las demás áreas, en principio y luego establecer aquellas a compartir entre el nivel central y el regional.
 - ← Nada quedaría radicado exclusivamente en el nivel central.
- En otra opinión, se propone:
 - ← Descentralizar los ministerios (educación, salud, obras públicas, etc.).
 - ← Desconcentrar CORFO y Televisión Nacional, esta última de manera de dar mayor cabida al acontecer regional en los medios de comunicación.

- ← Radicar en el nivel central: justicia, relaciones exteriores (en el ámbito político, pues en el ámbito económico debe haber temas regionales), seguridad.
- SEREMI con mayores facultades, equivalentes a directores de servicios de escala regional y de confianza de los intendentes.

Descentralización y Territorio:

- Radicar mayores facultades administrativas en la región, de manera de responder mejor a la heterogeneidad territorial.
- Mayor flexibilidad en la División Política y Administrativa; bajar exigencias legales para su modificación para adecuarla a un desarrollo intrarregional armónico. Cautelar así que no se repita el modelo centralista nacional en el interior de la región.
- Se promueve asociativismo de comunas para tratar problemas comunes, creando así territorios administrativos más amplios.
- Adecuar límites DPA a límites naturales (cuencas, sub-cuencas, microcuencas), teniendo en cuenta que el poblamiento del territorio está normalmente ligado al agua.
- Mantener la unidad provincia como organización territorial, reformulando sus límites de acuerdo a un criterio de sustentabilidad: se requieren nuevos criterios de ordenamiento territorial.
- En cuanto a las gobernaciones, se propone eliminarlas, pues existen otras instancias de coordinación (ACHM, GORE, etc.). Lo anterior permitiría reforzar el rol del intendente en cuanto al territorio.
- Sobre los territorios aislados, hace falta un diagnóstico en Maule que identifique carencias y posibilidades de los mismos. Una vez obtenido, se requeriría el apoyo del nivel central para obtener los proyectos complementarios (esto es, en lo que supere a la capacidad regional) de integración y la obtención de socios estratégicos privados. También se propuso apoyar su desarrollo mediante la asociación de comunas, o bien radicar su administración en provincias o regiones siempre que éstas cuenten con más atribuciones, con una comisión técnica regional dedicada al tema.

Tema Fiscal:

- Dotar a municipios y GORE de facultades para participar en empresas.
- Facultades para cobrar o eximir de tributación a empresas radicadas en la región: cobro por daño ecológico, exención por aporte a la región, etc.).
- Facultad para la venta de bonos medio-ambientales (para proteger el patrimonio natural).
- Facultades para concesiones.
- Facultades para proponer legislación al parlamento relacionada con actividad tributaria regional y presupuesto nacional.

- Facultades para endeudamiento.
- Fuentes de ingresos propuestas para el GORE:
- Ligar tributación al lugar geográfico de producción (en Maule, caso de las aguas y la ubicación de los embalses, lo que favorecería la protección de las cuencas hidrográficas).
- Dejar en región un porcentaje del IVA.
- Dejar en región un porcentaje de los ingresos por venta de empresas del Estado.
- Creación de oficinas de desarrollo económico local.
- Participación regional de las concesiones públicas nacionales, ligándolas con su ubicación geográfica.
- Medidas para la autonomía fiscal:
- Clarificar aporte regional a los ingresos nacionales y disponer de un porcentaje de los recursos que la región genera.
- Presupuestos sectoriales regionalizados, en lo que respecta a servicios y fomento.
- Como lo anterior no resolvería la totalidad de las necesidades de financiamiento, se requeriría el apoyo de fondos nacionales concursables.
- Reforzar los convenios marco con regiones (convenios de programación), de manera de proyectar la inversión a largo plazo, más allá de los plazos anuales del presupuesto.
- Establecer empresas productivas en la región, previo diagnóstico de posibilidades y definición de modelo.
- En relación con la rendición de cuentas y la participación, se indicó que ésta no sólo se relaciona con aspectos contables sino con objetivos de gestión; se propone:
 - ← Difusión oportuna de instrumentos de planificación y gestión de las autoridades (PLADECO es uno de ellos).
 - ← Establecimiento de compromisos anuales y evaluables de gestión.
 - ← Difusión de métodos de evaluación objetiva de cumplimiento de compromisos.
 - ← Dotar de mayores atribuciones (de fiscalización) y financiamiento a los CESCO y creación de consejos consultivos (temáticos, sectoriales) de nivel regional.
 - ← Fortalecer medios de comunicación comunales, provinciales y regionales.
 - ← Fortalecer educación cívica.

Opiniones Individuales Manifestadas en Plenario:

- Se consideró poco ambicioso el plazo del 2010 para el cumplimiento de las metas del proceso.
- Se hizo un llamado a dejar los gestos e iniciar la acción.

PRIMER TALLER DE DESCENTRALIZACIÓN REGION DEL BIOBIO

Fecha del taller: 20 de diciembre de 2000

***Lugar de realización:
Universidad de Concepción - Concepción***

Marco Global y Objetivos:

- Es necesario pensar la región; elaborar un proyecto región como un ente en sí mismo y compatible con un proyecto país lo que debe partir por ampliar y cualificar la oferta educativa, adecuar y perfeccionar la capacitación a las necesidades de desarrollo de la región, promover un cambio cultural que fortalezca la identidad regional.
- La descentralización debe incentivar la solidaridad entre las regiones.
- El liderazgo de Chile y la solidaridad son los garantes para mantener el estado unitario, además de la identidad regional y nacional y los valores patrios.
- El proceso de descentralización debe contemplar la elaboración de una agenda nacional, con el compromiso político de los diferentes sectores y que incluya su propia evaluación.
- Sumar al criterio de gradualidad, el de flexibilidad para la generación de alternativas.
- Compatibilizar los objetivos de la descentralización con los de la modernización del Estado y hacer una programación de los principales hitos que marcarán su proceso, a fin de generar posibilidades objetivas y reales de seguimiento y evaluación.
- Incentivar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con su región.
- Definir claramente cuál es la meta a la que se pretende llegar con el proceso de descentralización.

Area Político-Administrativa:

- Propuesta de nombrar un elemento controlador externo del proceso de descentralización, pero perteneciente al territorio de que trate.
- Es posible abordar el tema de la flexibilidad administrativa, partiendo de la redefinición de funciones para generar un mayor compromiso y responsabilidad.
- El papel de las gobernaciones es bajo, especialmente a nivel de capital regional. Por este motivo, se propone eliminar esta figura para el caso específico, pero fortalecerla para el resto de provincias como eje articulador de la asociación municipal y dotarla de capacidades resolutorias. Su existencia tiene que definirse

de acuerdo con algunos criterios de homogeneidad, para garantizar que se rompa con el centralismo de la capital regional. Su función tiene que ser velar por el desarrollo de la provincia.

- El Gobierno Regional tiene que fortalecerse como el garante de la equidad y la descentralización efectiva. Para esto, debería dotársele de poder resolutivo ejecutivo y separarlo de la figura del intendente, que tendría que encargarse de coordinar la política nacional en la región.
- El Gobierno Regional puede actuar a nivel comunal a través de la Provincia. Ésta debe depender del GORE y tener capacidad resolutiva.
- El ejecutivo del GORE tendría que ser elegido directamente por la región y representarla ante el gobierno.
- ¿Cómo evitar la politización del GORE?: Tratar de generar algún mecanismo o instrumento técnico para que, quien sea parte del GORE, realmente represente los intereses de la región. Esto implica que sean personas que vivan en ella.
- Una propuesta es que el presidente del GORE sea elegido desde un colegio electoral, formado por las entidades que trabajan en la región y que, además, elabore un perfil y requisitos (educativos, morales, de conocimiento de la región) que sustenten su elección.
- Las utilidades de las empresas tienen que quedarse en la región.
- La realidad de la propia región debe dar la pauta respecto a qué se debe descentralizar y qué se debe desconcentrar.
- Aumentar la credibilidad entre los diferentes niveles de gobierno.
- El GORE debe representar las realidades culturales de la región.
- Romper la dualidad Intendente/presidente del GORE, a través de la elección directa de este último, mientras el primero continúa como representante del Presidente de la República en el nivel regional.
- Rediseñar la actual Ley Electoral.
- El Gobernador podría ser una autoridad transitoria de acuerdo con las necesidades de la región y sus respectivas facultades.
- El papel de los gobernadores debe ser el de articulador territorial en las comunas y de coordinación de los servicios públicos, seguridad ciudadana y emergencias.

Area Territorial:

- Respecto a las zonas aisladas, se debe tener en cuenta que se trata de zonas estratégicas para el desarrollo y defensa del país y sus fronteras. El gobierno nacional debería destinar recursos especiales para potenciar estas zonas a través del GORE. Esto, al menos, mientras logran un nivel de autosostenibilidad.
- La Región Metropolitana de Santiago debería cambiar su nombre a Región Metropolitana del Maipo.
- Fomentar un desarrollo productivo armónico al interior de las regiones como garantía para la unidad del Estado.

- Se debe mantener la actual DPA, estudiando la pertinencia de convertir algunas provincias en regiones.
- Las zonas especiales deberían estar a cargo de la Región o de asociaciones de municipios.
- Las regiones metropolitanas no deberían aparecer como nuevas entidades.
- En conflictos intermunicipales, las gobernaciones deberían actuar como intermediarias.

Area Fiscal:

- Dar facilidades tributarias a los privados para que se localicen y realicen su actividad en las regiones.
- Fomentar la presupuestación plurianual y descentralizar el Ministerio de Hacienda.
- Incentivar el control ciudadano a la definición y ejecución presupuestaria local. Esto implica democratizar y transparentar la información relativa a las finanzas públicas, desagregada por niveles de gobierno.
- Fortalecer los organismos técnicos para favorecer las actividades productivas. Entre otras, descentralizar CORFO para atraer mayores inversiones.
- Las regiones no tienen capacidad para generar nuevos recursos, pero sí para administrar los que tienen. Donde existe la capacidad falta la autonomía.
- Aumentar la inversión pública global y mejorar su distribución por niveles de gobierno.
- ¿Qué pasaría con SUBDERE si las comunas se autofinanciaran?
- Generar un ambiente favorable para la inversión de recursos privados en la región.
- Crear un nuevo modelo de planeación presupuestaria, con una vigencia incluso más allá de un año.

SEGUNDO TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DEL BIOBIO

Fecha del taller: 23 de enero de 2001

***Lugar de realización:
Universidad del BioBío - Chillán***

Marco Global y Objetivos:

- En el inicio, desarrollo y culminación exitosa de la Política de Descentralización, es fundamental la explicitación de la voluntad, el querer hacer, de parte de los

principales actores nacionales, regionales y la comunidad. Que se perciba la importancia de introducir reformas. El alcance de éstas debe ser económico-productivo, educativo-cultural, además de administrativas.

- Entre los criterios que convendría agregar a la Política de Descentralización, está el de buscar la coherencia con el sistema electoral. Esto implica una sólida reforma al sistema actual, que es evidentemente centralista.
- La exigencia de racionalidad, al momento de implementar políticas nacionales de desarrollo. De aquí surge la necesaria autonomía o flexibilidad para que cada región o comuna pueda fijar el énfasis en el desarrollo económico según sus propias características, pero reconociendo el marco país propio de un Estado Unitario.
- Que a nivel de recursos se avance hacia el autofinanciamiento regional, que sean adecuados a las necesidades de cada región para su desarrollo industrial u otro. Que se acepte y exija que éstos sean mejor administrados a nivel de región que centralizadamente. Es decir, debe cautelarse el criterio de fiscalización económica regional, tanto de los recursos como de la gestión.
- La valoración de las ciudades como agentes de desarrollo, es decir, que algunas ciudades tengan sus propios servicios públicos, para que la gente no tenga que viajar a otra ciudad.
- Reconocer la heterogeneidad interregional y la biodiversidad entre los territorios. Entre éstos debe considerarse la idiosincrasia de la población, la geografía y las raíces y tradiciones regionales. Además, reconocer factores preexistentes que no posibilitan un acercamiento del sujeto común a la toma de decisiones.
- El Estado Unitario, al hacerse descentralizado, se mantiene vigente en la medida que hay claridad en las responsabilidades y competencias de cada nivel; en las responsabilidades, en la consideración de la diversidad, una mayor consideración de elementos históricos, patrios, étnicos, una efectiva participación ciudadana y la construcción de consensos en políticas generales y decisiones nacionales.
- Un criterio de eficacia de la descentralización es el avance hacia mayor equidad, que en esta región los recursos económicos lleguen de forma más directa al campesino y no a las empresas y que se mejoren los servicios, que hoy son de mala calidad. Además, debe generar una mayor autonomía económica externa del municipio. Por ejemplo, los municipios europeos tienen mucho más recursos que los nuestros. Un mayor respeto a la riqueza ecológica, una gestión pública más dinámica, una mayor participación de la juventud en los asuntos públicos y generar experiencias de cooperación entre regiones.
- El proceso de descentralización debe articularse con el de reforma y modernización de Estado. Para ello se requiere la búsqueda de consenso en las decisiones regionales de sus propios gestores; descentralizando a nivel comunal los organismos fiscalizadores y de otros servicios, facilitando el acceso de los ciudadanos. Esta articulación permitiría integrar ámbitos: político-administrativo, económico-productivo, cultural-educacional e incorporar áreas de discusión, Estado-Sociedad Civil, encuentros de actores sociales y políticos que generen voluntad política.

Descentralización Político-Institucional:

- La región debe elegir a sus autoridades locales y regionales en forma directa y simultánea, incluyendo al alcalde y al Intendente. Predomina la opinión de una sola autoridad unipersonal en la región: Intendente, Presidente y Ejecutivo del GORE.
- El CORE debe elegirse en forma directa para que sea democrático y participativo. La elección directa de consejeros regionales y jefes de Gobierno Regional da legitimidad al sistema. Sin embargo, también puede lograrse que los pares elijan al jefe del GORE.
- Debe haber representantes provinciales en el CORE, elegidos por la ciudadanía en forma directa. También puede plantearse una base comunal que permita representación de las minorías.
- La relación entre el jefe del GORE y el Consejo debe ser de independencia de autoridad, buscando la fluidez y con relaciones de colaboración. La relación con el Intendente o representante del ejecutivo central en la región no debería existir, pues esta figura debe desaparecer. Si se mantiene debe ser de armonía, pero cada uno asumiendo su responsabilidad.
- La composición de los consejos regionales debe ser decidida en cada región. El número de consejeros regionales debe ser diferenciado por región, según necesidades. Debe haber requisitos técnicos de postulación. Asegurar que se representen las provincias menos pobladas o establecer un sistema de equivalencia. Un punto crítico es conciliar el ordenamiento electoral y el administrativo.
- La democracia regional y el involucramiento ciudadano debe entregar más participación a los organismos interiores, juntas de vecinos, agrupaciones vinculadas a la educación, la salud, etc. Hay que valorar los consejos económicos y sociales.
- No se ve la participación, en estos consejos, de los alcaldes y diputados. Sin embargo, dada su relevancia, se plantea que la relación con éstos debe ser de mucha armonía, de lo contrario, no funcionará la descentralización.
- Para que esto resulte, los partidos políticos deben modernizarse con sentido regional y tener un sentido más democrático.

División Político-Administrativa y Territorio:

- Si los gobiernos regionales funcionan en forma eficiente, no se ve cuál va a ser el papel que cumplirían las gobernaciones en las provincias en el Chile del 2010. El gobernador sería un ente meramente burocrático. Habría que darles cargas más específicas, como la coordinación de las tareas de los servicios públicos, preocupación por las zonas más aisladas o defensoras de intereses provinciales, a la par que parlamentarios.
- También podrían tomar decisiones en las políticas sociales y administrativas más directamente en cada provincia. Su rol de representante del gobierno central o regional dependerá de los recursos que puedan movilizar, la autonomía con que actúen, su capacidad de armonizar políticas locales, regionales y nacionales, etc.

Cumplirán un papel específico de acuerdo a cada provincia o el rol que hoy tienen las intendencias.

- Hay que flexibilizar las estructuras territoriales pues las de hoy son del tipo nacional, haciéndolas más acordes con las necesidades de cada región. También, en este proceso puede evaluarse la conveniencia de crear nuevas regiones.
- Este tema corresponde al poder legislativo. O sea, tenemos que saber elegir a los parlamentarios.
- Debe haber autonomía en la generación del sistema administrativo y a la división territorial. La región podría decidir sobre división comunal; a nivel nacional, con quórum simple el mapa provincial y quórum calificado para las regiones. Los cambios eventuales deben considerar criterios como el de cuencas hidrográficas o elementos de homogeneidad o asociatividad.
- También habría que delegar más participación en las decisiones de las políticas administrativas por cada territorio regional. Esto podría significar una modificación en la forma de generación de las autoridades subregionales.
- Respecto de los territorios aislados y zonas especiales, se plantea que su desarrollo demanda franquicias tributarias; en cambio, en el caso de las zonas metropolitanas, hay que clarificar la organización administrativa (GORE, ministerios y SSPP).
- La responsabilidad debe recaer en el que tenga más participación en las decisiones políticas y administrativas en cada zona aislada. Debe verse caso a caso, pero se enfatiza un mayor protagonismo regional (Intendencia o Gobierno Regional) y también de las gobernaciones.
- Las políticas hacia las zonas especiales o aisladas deben procurar una efectiva integración, lo que releva la importancia de las comunicaciones. Para su calificación, se plantean estudios previos de menores ingresos, considerando aspectos rurales, pobreza y pocas posibilidades de desarrollo económico, bajos rendimientos escolares y mayor deserción escolar. Debe destinarse profesionales capacitados en todo aspecto, educacional, ético, moral, etc. y no ubicarlos como "pitutos".
- En el caso de las áreas metropolitanas, se sugiere que los SEREMI deben desaparecer, pues cada institución tiene directores generales y regionales, los que deben depender directamente de la autoridad regional, facilitando la coordinación. Es decir, hay que optimizar la ya existente, reagrupando líneas sectoriales y mejorar la gestión de las políticas y la administración.

Descentralización Fiscal:

- Las regiones cuentan con la capacidad técnica y administrativa necesaria para asumir directamente la definición y ejecución de los presupuestos sectoriales; sin embargo, están mal orientados. Hay profesionales en cantidad y calidad en todas las entidades públicas; además, conocen muy bien sus realidades.
- A esta capacidad y dotación de capital humano han ayudado las universidades regionales.
- Esta disponibilidad de personal ha chocado con la escasa autonomía y capacidad de decisión y ejecución de políticas y presupuestos (caso ESSBIO).

- Los consejeros regionales valoran positivamente el personal público regional, que hoy administra más del 45% de la inversión. Sin embargo, sería conveniente acompañar el proceso con capacitación para los nuevos desafíos de la descentralización.
- Las regiones y comunas, en general, han mostrado capacidad para administrar sus recursos económicos.
- Las regiones están más preparadas para asumir una cierta autarquía financiera, pero está claro que algunas regiones son más ricas que otras (especialmente en recursos naturales), lo que implica redistribución en beneficio de las pobres.
- A nivel local, hay una mayor heterogeneidad en las capacidades de generar y administrar recursos propios entre los municipios.
- Respecto de las posibilidades, capacidades y conveniencia de introducir sistemas de endeudamiento territorial (créditos, etc.), no hay mucho conocimiento del tema. Sin embargo, se sugiere una disposición de los inversionistas, capacitar en el tema, criterios estrictos de factibilidad de los proyectos a financiar, la necesidad de mantener los equilibrios de la política económica (si es externo) y, si es interno aún, no, dado que no existen ingresos propios que no sean enajenaciones de bienes raíces; la posibilidad de usar los planes reguladores o los terrenos fiscales para estimular flujos de recursos, etc.
- Para lograr un efectivo control ciudadano de la actuación pública, se sugiere sensibilizar a la ciudadanía (empezando desde la familia y continuando en los colegios), mayor información de los ingresos y egresos económicos como, asimismo, de los planes y propuestas de las autoridades. Las cuentas públicas deberían estar al alcance fácil de todos, los presupuestos, balances, gastos y todo lo financiero. Asimismo, con un cuadro comparativo entre lo planeado y lo realizado.
- Asimismo, el mandato sobre la autoridad debe ser revocable, a través de votaciones populares, por ejemplo, con el apoyo de un porcentaje preestablecido de voto censura.
- Deben crearse y fortalecerse las instancias de contraloría interna –regional y local-, la elaboración de informes públicos fiscalizadores a nivel popular, mecanismos de defensa a las personas que denuncien actos de corrupción, declaración jurada de bienes, etc. También debe realizarse esta fiscalización a través de la elección directa del Consejo de Gobierno Regional y en las decisiones de la gestión regional.
- La atracción de inversiones privadas a las localidades, se logrará con la mejoría a la infraestructura vial, puertos y comunicaciones, mano de obra capacitada, facilitando los trámites burocráticos para emplazar empresas –planos reguladores-, incentivos tributarios de capitalización y garantías a la inversión regional en áreas con ventajas comparativas y competitivas –como turismo- y desincentivos al crecimiento de la capital.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE LA ARAUCANIA

Fecha del taller: 19 de diciembre de 2000

Lugar de realización:

Instituto Eurochileno de Turismo - Pucón

Generalidades:

- Se formularon reparos al procedimiento de construcción de la Política: ésta no debería ser inducida desde el centro, sino nacer de la demanda regional y local, en un proceso que permita incorporar a *todos* los actores, incluyendo a la base social. En este sentido, se requirió generosidad en el diseño del proyecto país, entendiendo ya en el proceso y por supuesto en el resultado, el significado de la "cuota de poder".
- Se cuestionó la ausencia de la sociedad civil en el proceso de construcción de la política, requiriéndose informar e integrar a ésta.
- Se requirió un pronunciamiento regional sobre la materia bajo una perspectiva de largo plazo (en un cuestionamiento a la perspectiva temporal bajo la cual se elaboró el documento de trabajo "Bases para una Política de Descentralización").
- El rector de la Universidad de la Frontera y Presidente de CONAREDE leyó la Declaración de la Araucanía, documento preparado durante la realización del taller.

Del Marco Global y los Objetivos:

- Se requiere incorporar en la concepción de la Política, elementos étnico-culturales: identidad, diversidad, cultura. Lo anterior se debe reforzar permanentemente a través de la educación, mediante el diseño de políticas y programas que apunten en esa dirección, lo cual requiere, a la vez, compromiso de los líderes actuales y formación de líderes.
- Se indicó que la descentralización es traspaso de poder, si es que éste se entiende ampliamente: político, administrativo, de atribuciones, de recursos financieros, de autonomía, etc.
- Se requiere desarrollar una cultura de "empoderamiento del poder", entendiendo esta expresión como la capacidad para asumir el poder adquirido, generando en las personas que hoy lo detentan la confianza necesaria para traspasarlo.
- La descentralización debe ser participativa y democrática. Esto implica que debe incorporar el fortalecimiento de los mecanismos de práctica democrática y de democracia directa, incentivando la iniciativa local, los plebiscitos, etc. Además, debe dispersar el poder en el territorio, particularmente al interior de la región: debe entenderse tanto en un sentido nacional-regional, como regional-comunal: hoy, la descentralización no ha favorecido a las comunas, sino que ha generado éxodo de oficinas comunales a las cabeceras provinciales o regionales y ha

generado pobreza en las comunas rezagadas; falta discusión en este sentido. Se debe generar, también, redes de integración de actores sociales capaces de absorber la diversidad, lo que resolvería una deficiencia que tiene hoy el Estado centralizado.

- La descentralización está relacionada con la calidad de vida; esto es, debe propender a la creación de instrumentos que faciliten la generación de riqueza al interior de las regiones: instrumentos relacionados con la cultura, con la infraestructura regional (la que debe acompañarse de la infraestructura nacional).
- Se plantea la pregunta: ¿se trata de descentralizar al Estado o a la sociedad chilena? Preguntas asociadas son:
 - ← ¿Qué Estado quiere la sociedad?
 - ← ¿Qué Estado quieren las regiones?
 - ← ¿Qué Estado quiere la sociedad regional?
 - ← ¿Qué ocurre entonces con los partidos políticos?
- La descentralización no es posible sin el fortalecimiento de los agentes regionales del desarrollo; esto es, todos los agentes, incluidos los gubernamentales y públicos: reconocer las capacidades locales y propiciar la capacitación y formación de las personas, lo que implica mayor compromiso de las universidades regionales.
- Se pregunta: ¿Cómo “tematizan” las regiones la descentralización?:
 - ← ¿De qué necesitan apropiarse?
 - ← ¿Cuáles son sus iniciativas?
 - ← Debe tenerse presente que tanto el Estado como los privados varían de región a región.
- En relación con los factores de viabilidad y criterios a tener en cuenta en el proceso:
 - ← Se cuestiona la necesidad de la gradualidad; en este sentido, se plantea iniciar la descentralización *dentro* de las regiones, a partir de experiencias conocidas, ejemplificándose esto con el caso de la reforma penal.
 - ← Se requiere contar con un itinerario definido (metas a cinco años).
 - ← Es necesario fomentar la capacitación, el manejo de recursos, la investigación.
 - ← Debe considerarse también la participación (inclusión y fortalecimiento de la sociedad civil y la comunidad, construcción de estructuras sociales autónomas, legitimación del tejido social existente) y un componente cultural: empoderar (entrenamiento).
 - ← Se necesita modificar los procesos educacionales para formar a una sociedad acorde al modelo futuro de país: descentralizado.
 - ← Es necesario el control social informado para evaluar la gestión (política y social).
 - ← Debe ser considerada más explícitamente la diversidad (“desde los diversos”): territorial, generacional, de género, etc. Es necesario incorporar un énfasis en el componente étnico.
 - ← Se necesita planificación estratégica dentro de las regiones, asociada a la integración social.
 - ← Debe incorporarse el criterio de pertinencia, con énfasis en la identidad regional: responder a las demandas de GORE y municipios.

- ← Es necesario tener en cuenta la fusión (integración) de servicios públicos en el nivel regional (al estilo de los bi-ministerios).
 - ← Se requiere flexibilidad y movilidad de funcionarios municipales entre municipios distintos para equiparar capacidades técnicas.
 - ← Debe considerarse un criterio de equidad interregional sobre el cual se diseñe la descentralización de recursos financieros. En general, es necesario poner mayor énfasis al criterio de equidad.
- Se cuestiona la utilización del término "subnacionales".

Del Area Político-Administrativa:

- Es necesario cambiar las atribuciones del Consejo Regional, antes que su composición, asignándole un poder más que presupuestario y una mayor representatividad de la composición territorial y étnica de la región.
- En la composición del CORE y del Concejo Municipal debe expresarse la institucionalidad civil. Se propone incorporar (mantener) a representantes comunales y particularmente a representantes indígenas, entre otros miembros, generando un parlamento regional compuesto. Se propone también la elección directa tanto de consejeros como de presidente del Consejo Regional, en forma separada, de manera de otorgar mayor preponderancia al último sobre los primeros.
- Sería inviable contar con dos autoridades regionales, Intendente y Ejecutivo GORE, por lo que se propone la elección directa de una única autoridad regional y la mantención de los gobernadores como únicos representantes territoriales del nivel central.
- Las funciones del GORE serían reglamentar la distribución de los recursos al interior de la región, bajo un criterio de equidad social y territorial.
- El GORE debería contar con un equipo técnico operativo, de apoyo a las comunas de la región.
- En cuanto a los niveles del Estado, en que deben radicarse las funciones, se plantea que en el nivel central deben quedar: las relaciones exteriores, la función de gobierno interior, la defensa, la previsión social; como funciones compartidas entre niveles deben quedar: las obras públicas, la justicia, la seguridad nacional, el transporte, el comercio y el trabajo; todo lo demás debe descentralizarse, no concibiéndose un aparato desconcentrado.
- Se deberían integrar funciones y luego traspasarse al GORE, previa definición autónoma de la estructura de éste y de los servicios que deberían operar en la región.
- En la dictación de leyes, se deben cautelar los derechos de las *minorías*, definidas como prioritarias para la Región de la Araucanía.
- Se propone la creación de mesas de participación para la toma de decisiones.

Del Area Territorio:

- Entender que el Estado está constituido por personas permitirá generar competencias y, posteriormente, las organizaciones que sean necesarias; además, separar funciones de administración y gobierno interior y reflejarlo en el territorio, sus instituciones y sus límites. En esta línea, se propone radicar en el GORE la administración y en las gobernaciones el gobierno interior. Este diseño administrativo debe hacerse cargo del territorio en sus aspectos cultural, económico, histórico y geográfico.
- Se propone también una rediscusión de toda la organización político-administrativa del país y los límites de los espacios geográficos, más allá de preguntarse por el papel de las gobernaciones y los municipios (lo cual no sería más que una proyección de la actual situación). Este diseño debe responder a factores culturales, geográficos e históricos.
- Se plantea también, para el caso de La Araucanía, la creación de cuatro provincias-gobernaciones (con gobernadores en un rol coordinador y de gobierno interior), a las que se sumaría la capital regional Temuco, sin gobernador.
- Se plantean diversas alternativas de administración y gobierno en el interior de la región:
 - ← en el nivel regional, existiría una autoridad elegida y, en la provincia, gobernadores designados centralmente (para la conservación del Estado Unitario);
 - ← fortalecer a los GORE y municipios, eliminando el nivel intermedio;
 - ← fortalecer el asociativismo o agrupación de comunas, institucionalizando a una autoridad resultante que las vinculará al GORE: en esta alternativa queda por resolver la representación en el territorio del nivel nacional.
- Sobre la flexibilidad de los límites político-administrativos, se sugiere que ésta sea moderada, permitiendo modificaciones futuras en función de las necesidades de la región.
- En relación con los territorios aislados y zonas especiales, se propone para la Región de La Araucanía una administración comunal con apoyo en base a recursos financieros y apoyo técnico nacional y regional. Se requiere, también, cautelar la debida participación de la población de estos territorios.
- En cuanto a las áreas metropolitanas, se sugiere que su administración se radique en la región, lo que permitiría resolver problemas como los suscitados por la instalación de vertederos, cárceles, etc. Se manifiesta la necesidad de fortalecer a CESCO y CESPRO como entes fiscalizadores.

Del Area Fiscal:

- Se propone constituir el patrimonio del GORE en base a todos los bienes nacionales y recursos naturales públicos de la región: borde costero, parques nacionales, entre otros.

- Se propone crear nuevas fuentes de ingresos propios para GORE y municipios:
 - ← Pago por sitios eriazos urbanos (para la municipalidad).
 - ← Pago por derecho de extracción de áridos.
 - ← Pago por derechos de aguas y penalización por no uso de derechos adquiridos.
 - ← Pago por emplazamiento de publicidad.
 - ← Coparticipación del IVA.
 - ← Multas a la pesca industrial dentro de las cinco millas marinas.
 - ← Impuesto al deterioro medioambiental.
 - ← Sumar el 15% recaudado por la tesorería y distribuirlo en la región.
 - ← Que los tributos de las empresas se paguen a la región.
- Se requiere la creación de una política de incentivo a la reinversión regional.
- Para la generación de ingresos para la región (no para el GORE), se sugiere la venta de investigación por parte de las universidades regionales, como un producto propio regional; la internacionalización de la artesanía regional; la eficiencia en el gasto público; facilidades para la concesión de los recursos del Estado, por parte de los GORE; incentivos a la inversión privada; mejorar la distribución de las actuales recaudaciones.
- Para el reforzamiento de la autonomía fiscal de los GORE y municipios, se recomienda invertir la pirámide de la toma de decisiones de inversión, tomando inicialmente la opinión de los intendentes y sólo después la de los ministerios (SEREMI). Las necesidades expresadas por los intendentes deben expresarse también en los préstamos internacionales: deberían ser las regiones las que negociaran dichos préstamos.
- Para cuidar la equidad y la pertinencia de la inversión pública, se requiere reestudiar las metodologías de evaluación de proyectos y revisar los mercados sobre los cuales se actúa.
- En relación con asegurar un FNDR de libre disposición regional, se propone gastar bien: esto significa una adecuada gestión de los recursos y una inversión planificada; asignación local (regional) efectiva y fomento a la generación de ingresos propios: alianza con universidades.
- Para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia, se requiere planificación y definición de metas que faciliten la evaluación técnica, así como participación ciudadana (a través del fortalecimiento de los canales actuales: CESCO y CESPRO) para permitir una evaluación política.

Opiniones de Plenario:

- Se propone la creación o fortalecimiento de alianzas entre sector público y universidades para la generación de recursos para las regiones. Otro mecanismo sería el endeudamiento regional, respaldado a través de certificados de deuda.
- Se propone institucionalizar el mecanismo de lobby, de manera de permitir que todas las municipalidades y regiones tengan igual acceso.

- Se requiere reconocer que en la Región de La Araucanía existe el pueblo mapuche y no simplemente pueblos originarios ni minorías: es necesario cambiar los términos.
- La incorporación del pueblo mapuche al rediseño institucional-administrativo debe hacerse desde su diferencia.
- La variable cultural es la que debe primar en el proceso de descentralización, por sobre la variable política. Esto implica un cambio en la cultura centralista intrarregional que se refleje en una conducta (acción) y una conciencia pro-identidad.
- Se aclara que la participación proporcional de ciertos impuestos nacionales y locales-regionales acentuaría las diferencias e inequidades territoriales.
- Se propone simplificar el Estado (sin reducirlo a su máxima expresión; esto es, reconocer la necesidad de su existencia), para potenciar su utilidad, sin intervenir el modelo vigente de superación de la pobreza. Una forma es asignar los recursos local y regionalmente.
- En cuanto a la participación, la sociedad civil sí estaría organizada, pero no contaría con poder de interlocución con autoridades (juntas de vecinos, grupos juveniles, etc.); debe fortalecerse su desatomización, de manera que la descentralización se oriente a resolver los problemas comunes de la sociedad y no temas individuales.
- Se requiere acompañar al proceso de descentralización de un empoderamiento de las bases adecuadamente canalizado. En este sentido, se requiere una política flexible en liberar a las regiones para constituir este canal.
- Se requiere difundir y entregar educación cívica sobre la descentralización.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE LOS LAGOS

Fecha del taller: 18 de enero de 2001
Lugar de realización:
Universidad Austral de Chile - Valdivia

Generalidades:

- Ampliar período de discusión de la Política de Descentralización para garantizar la participación ciudadana, informando a las bases e incorporando su opinión.
- Constituir la Región de Valdivia y la Provincia de Llanquihue.
- Falta extender la discusión sobre la descentralización a las comunas más pequeñas, en que el tema no está presente. Falta generar más instancias de discusión para recoger aportes regionales.
- Existe temor a que se trate de validar acuerdos preconcebidos: es necesario tomar en cuenta los aportes del taller y se requiere una evaluación posterior.

- Por razones metodológicas, no puede considerarse la reunión como un ejercicio de validación de un documento oficial del gobierno central.
- En la discusión se requiere la participación de las autoridades: Intendente, diputados, Subsecretario, etc. Se lamenta la ausencia de ellas.
- Se pide confianza en las capacidades regionales y locales.

Marco Global y Objetivos:

- Se requiere una evaluación crítica del proceso de regionalización desde sus orígenes hasta la fecha; no existirían evaluaciones conocidas del proceso de descentralización. En los últimos 30 años, los resultados de las medidas descentralizadoras han sido paradójales: contamos con un país más centralizado.
- Se relaciona a la descentralización con el desarrollo endógeno de los territorios; falta armonizar en el proceso a los sectores público y privado y descentralizar las decisiones privadas.
- El documento tiene el sesgo del Estado y no se desarrolla la trilogía Estado/ Mercado/Sociedad Civil y su coherencia.
- Se plantea desacuerdo con la mantención del Estado Unitario; se apoya la idea del Estado federal.
- El objetivo general, más que al desarrollo democrático del país, debería estar asociado al desarrollo de las personas. Se recalca la necesidad de contar con "ciudadanos": con deberes, además de derechos, con un rol proactivo en la descentralización.
- Profundizar la subsidiariedad.
- La descentralización requiere que el centro (Santiago) se autoimponga límites de crecimiento.
- El aumento del poder regional pasa por una efectiva descentralización, en los ámbitos político, económico, social y administrativo.
- Una sociedad civil informada tendrá más poder: descentralizar los medios de comunicación.
- Se requiere contar con un proyecto regional y provincial, con respeto por la diversidad.
- Incluir criterios de sustentabilidad y participación (en todos los niveles).
- Incluir criterios de identidad (cultural, económica, territorial, de género): la identidad cultural está entre los derechos ciudadanos. Potenciar la diversidad cultural. Incluir criterio de pertenencia.
- Necesidad de formación frente a los nuevos desafíos que significa la descentralización, con un rol protagónico de las universidades regionales. Esto evitará que personas de Santiago ocupen cargos públicos en regiones; se requiere -entonces- capacitación y educación cívica y evitar la burocracia.
- Educar al ciudadano en valores como solidaridad, justicia y participación responsable.

- La descentralización no puede esperar las demandas de los territorios para hacerse efectiva: no hay acuerdo con el criterio de gradualidad.
- Utilizar, como modelo de estrategia de desarrollo, el caso de la Agenda Pactada de la Provincia de Valdivia.

Area Política y Administrativa:

- Demandar de los partidos políticos un planteamiento descentralizador.
- Necesidad de poner de relieve atribuciones existentes, para aprovecharlas de manera más eficiente y efectiva.
- Mayor claridad y profundización en los campos de acción del Intendente y del Presidente del GORE.
- Un Ejecutivo GORE en la misma persona que el Intendente (igual al actual) pero con mayores atribuciones. Otra opinión apoya la idea de separar al Presidente del CORE del Intendente (así se diferencia el Gobierno Regional del Consejo Regional).
- El Presidente tendría dedicación exclusiva y una estructura administrativa básica de apoyo.
- Las decisiones sobre políticas de inversión para el desarrollo regional deben quedar en manos del GORE, mientras que las decisiones sobre inversión sectorial deben radicarse en Intendente y asesores (SEREMI).
- Evitar el centralismo intrarregional.
- Se indicó que una elección directa se valida por representatividad poblacional, mientras que una elección indirecta se valida por representatividad territorial. Hubo opiniones favorables a la primera y otras que apoyaron la segunda alternativa, en beneficio de las comunas pequeñas.
- Requisitos para ser consejero: residir en la región y contar con capacidades técnicas. Consejeros dedicados exclusivamente a esa función: no alcaldes, diputados u otras autoridades en el consejo. Se sugiere una labor de media jornada de dedicación exclusiva: profesionalizar al CORE, más recursos financieros para las remuneraciones de los consejeros.
- Composición del CORE debe representar la diversidad de la sociedad.
- Dotar al CORE de staff de apoyo técnico.
- Crear sistema de fiscalización social de la gestión del CORE.
- Partidos políticos deben responsabilizarse por los candidatos que llevan a los CORE.
- Vínculo permanente de municipios y consejeros regionales.
- Rol de las gobernaciones: articulador entre el aparato de gobierno interior, servicios públicos, municipios, sector privado y sociedad civil. El caso de Valdivia habla de un rol no meramente "decorativo".
- Fortalecer, en el nivel provincial, cuotas de poder de decisión de organismos descentralizados.
- Mayor poder para las comunas.

- En el traspaso de poder, incluir a la instancia provincial (gobernadores), otorgándoles atribuciones. En otra opinión: dado que la gobernación no tiene poder, eliminar ese nivel administrativo.
- Equilibrar el poder entre alcalde y concejo comunal.
- En el traspaso de poder (entendido como poder de gestión), se requiere enfatizar las atribuciones en el uso del financiamiento.
- Crear mecanismos de participación reales y eficientes.
- Fortalecer a la sociedad civil: juntas de vecinos, ONG especializadas, organizaciones culturales, deportivas, religiosas, etc.
- Educar y sensibilizar acerca de la importancia de la descentralización.
- Mayor diálogo ciudadano.
- Necesidad de crear nuevas ideas.
- Se requieren mayores capacidades técnicas en regiones y comunas.

Area Territorio:

- Se requiere una evaluación de la descentralización y la regionalización, que considere concentración poblacional y disparidades intrarregionales.
- Se requiere modificar la Constitución Política, en los artículos pertinentes.
- El trazado de la División Política y Administrativa debe responder a identidades culturales.
- La DPA debe responder a criterios técnicos dinámicos:
 - ← sustentabilidad económica,
 - ← territorio adecuado,
 - ← población,
 - ← identidad cultural.
- No hay acuerdo en cuanto a considerar la heterogeneidad de las regiones o tratarlas homogéneamente.
- La definición de las regiones debe responder a criterios que apunten al desarrollo local.
- Fortalecer a regiones y comunas como entes descentralizados, eliminando el nivel provincial y la burocracia intermedia que representa (gubernaciones).
- En cuanto a los territorios aislados y especiales:
 - ← El problema sería más económico que administrativo. Falta eficiencia para llegar a ellos.
 - ← Poner atención a "erosión social" producida por falta de expectativas.
 - ← Inyectar recursos especiales (humanos, institucionales y económicos), otorgando a los territorios un status administrativo especial y mayor capacidad de gestión territorial.

- ← Debe eliminarse el aislamiento para lograr la igualdad de oportunidades.
- ← Partidas especiales (centrales) de recursos sin desmedro de los fondos regionales.

Area Fiscal:

- La estrategia de inversión pública debe basarse en indicadores de los aspectos político, social, económico y administrativo.
- Se requieren instrumentos de incentivo para el desarrollo de las regiones.
- Incentivar inversión de empresas en comunas a través de incentivos tributarios.
- Se cuestiona el que las empresas tributen para el Estado central y no para el nivel regional. No obstante, se plantea la inquietud de resguardar los equilibrios macroeconómicos y la equidad interregional.
- Redistribuir los ingresos propios equitativamente a las regiones.
- Traspasar bienes nacionales a las regiones, para su manejo y gestión de los recursos relacionados.
- Fomentar el ahorro de recursos públicos para su inversión en la región.
- Implementar una Ley de Rentas Regionales.
- En cuanto al logro de una mayor autonomía regional del gasto:
 - ← Modificar Ley de Administración Financiera del Estado: agilizar ejercicios presupuestarios (hoy, una vez aprobada la Ley de Presupuestos, pasan más de cuatro meses antes de que las regiones se enteren de sus marcos presupuestarios).
 - ← Aumentar poder de decisión regional: voluntad política del centro para delegar atribuciones; aumento de IRAL e ISAR.
 - ← Hacer uso de facultad establecida en Ley sobre Gobierno y Administración Regional, de los intendentes y SEREMI de elaborar presupuestos regionales.
 - ← Descentralizar Ministerio de Hacienda.
- En cuanto a nuevas posibles fuentes de ingresos regionales:
 - ← Pago por basuras.
 - ← Pago por uso de terrenos fiscales a través de concesiones.
 - ← Pago por no explotación de sitios eriazos urbanos: contribuciones en progresivo aumento.
 - ← Instrumentos que favorezcan la instalación de empresas: franquicias y postergación de tributación inicial.
 - ← Puesta en valor del patrimonio histórico, vía concesiones.
 - ← Que los recursos aportados por el gobierno central (para el sector salud) sean el resultado de una interacción entre éste y los actores regionales y no de una disposición unilateral.

- ← Mecanismos de coordinación de diferentes organismos públicos y de participación, para la postulación de proyectos de inversión.
- Promover alianzas estratégicas entre los sectores público y privado a nivel comunal, provincial y regional.
- En cuanto a la rendición de cuentas y la transparencia:
 - ← Profundizar los mecanismos de evaluación permanente en todos los niveles.
 - ← Sancionar el mal uso de recursos públicos.
 - ← Asignar responsabilidades para la función fiscalizadora.
 - ← Socializar los balances anuales del sector público.
 - ← Establecer mecanismos de aceptación o rechazo de cuentas públicas en diversos niveles y sectores.
 - ← Participación ciudadana, fiscalización y evaluación de las acciones de las autoridades locales y de servicios públicos
 - ← Control de resultados de las inversiones, por parte de los organismos que invierten.

Comentarios de Plenario (individuales):

- Los partidos políticos deben renovarse y modificar la forma de tomar sus decisiones, que hoy están radicadas en las cúpulas. Deben relacionar su gestión con la comunidad.
- Incluir en el objetivo general, el traspaso de decisiones y recursos a las provincias, pues hoy existe poder provincial.
- Incorporar criterios de equidad e igualdad de oportunidades.
- Para acelerar el proceso, los funcionarios públicos deben asumir su responsabilidad frente a los desafíos de la descentralización: se requiere una actitud frente al cambio.
- Se requieren autoridades calificadas.
- Se requiere un compromiso del centro por la periferia. Falta voluntad política.
- Las campañas políticas regionales deberían obtener financiamiento legal.
- Se requiere que las personas que ocupan cargos sin estar comprometidos con el gobierno y el proceso de descentralización pongan sus cargos a disposición. Se requiere evitar trueques de cuotas de poder.
- Falta poner de manifiesto el reclamo regional de que la descentralización pasa por la reasignación de los recursos financieros hoy concentrados en Santiago.
- Se requiere más tiempo para madurar la demanda regional.
- No olvidar que Valdivia tiene un planteamiento propio que debería plasmarse en la Política de Descentralización.
- En relación con el proyecto "Valdivia Región", se plantea que la Región de Los Lagos debe desarrollarse integralmente: fortaleza en la diversidad.

- Los cambios requieren de una preparación educacional de la sociedad civil (distinta de la elite que hoy habla de descentralización).
- El documento sería superficial, obsoleto, repetitivo y prejuicioso.
- No hay motivo para dejar fuera de debate el Estado Unitario y presidencialista. No habrá descentralización con un Estado Unitario.
- La DPA debe responder a una política de ordenamiento territorial con un diseño actualizado y flexible.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE AYSEN

Fechas del taller: 7 de diciembre de 2000

Lugar de realización:

Edificio Mutual de Seguridad - Coyhaique

Del Marco Global y los Objetivos:

- Se indicó que ya es momento de poner en práctica la descentralización, a través de un movimiento nacional y transversal de impulso al proceso. Se solicitó incorporar esta idea en los objetivos específicos del documento de trabajo. También se requirió incorporar a los objetivos la idea de incrementar la participación democrática.
- Se indicó que la descentralización debería acompañarse de los recursos necesarios para posibilitar el ejercicio del poder al que se hace referencia en el documento. Este traspaso de recursos deberá hacerse diferenciadamente a regiones y a municipios.
- Se solicitó incorporar criterios de *respeto a la diversidad* y competitividad (para testear la eficiencia en el gasto).
- Se requirió contar con un calendario de gradualidad (y con un órgano o autoridad de control de ésta) y sectorialidad de la descentralización, consensuado con las regiones. Hubo también opiniones en contra del criterio de gradualidad, argumentándose que el proceso lleva más de 25 años en agenda.
- Se indicó que para llevar adecuadamente adelante el proceso, es necesario reforzar la identidad y cultura regionales, la capacitación, el compromiso propositivo de las regiones y comunas (lo que se asocia a la modernización del Estado) y la coordinación.
- Se afirmó que dentro de los factores de viabilidad del proceso se encuentran: su relación con las estrategias regionales de desarrollo; flexibilizar el proceso administrativo de la descentralización; concretar un traspaso de competencias efectivo; flexibilizar el sistema presupuestario; avanzar en aumentar la inversión de decisión regional del 42 al 75%; aumentar la descentralización del FNDR hasta hacerlo estrictamente regional; que las SEREMI pasen a depender directamente de los intendentes y ya no de los ministros y, en general, que las autoridades con

responsabilidad política sean nombradas en la región; generar políticas de desarrollo territorial en las regiones; que el Estado financie las campañas políticas regionales (consejeros y ejecutivo), lo que ayudaría de paso a la transparencia y la probidad.

- En cuanto a la modernización del Estado, se indicó que ésta debe articularse con la descentralización y aplicarse, al igual que aquélla, diferenciadamente y de acuerdo a las realidades regionales particulares. También se afirmó que la descentralización es parte de la modernización del Estado, lo que es aplicable en el nivel intrarregional.
- En plenario, se relevó que el regionalismo ha existido siempre en Chile, no obstante la historia ha sido contada por los centralistas. Por otra parte, se vinculó a los recursos para inversión regional con el patrimonio de los territorios, manifestándose que los ingresos por acuicultura deberían quedar en un gran porcentaje en la región y/o la comuna correspondiente, dejándose sólo el porcentaje marginal para el nivel central. Se destacó la importancia del Ordenamiento Territorial como herramienta para definir y operar estos sistemas. Se requirió constituir a los territorios subnacionales en actores y gestores de su propio desarrollo; no obstante, se hizo presente el escepticismo existente en cuanto a la descentralización, el cual respondería en parte a que las instituciones encargadas de temas regionales continúan radicadas en la capital, haciendo falta iniciativas visibles por parte del gobierno central. En el mismo sentido, se manifestó que existen señales contradictorias desde el gobierno central en cuanto a la descentralización, particularmente entre la SUBDERE (que visiblemente la impulsa) y el resto de las reparticiones.
- El único Alcalde presente en el encuentro se mostró en desacuerdo con la posición de elegir al CORE con base regional, expresando que a nivel comunal se apoya la idea de una base electoral provincial.
- Se requirió definir el criterio bajo el cual se definen y actúan las políticas públicas, en relación con las regiones: estos es, si su objetivo es el desarrollo endógeno o exógeno de los territorios.
- Se formuló la Declaración de Aysén, en base a las conclusiones del encuentro.

Del Area Político-Administrativa:

- Acerca del Ejecutivo del GORE en el esquema propuesto, se indicó que este debe ser elegido directamente (para, entre otras cosas, afianzar los procesos democráticos y de participación intrarregionales) y ganar el cargo el candidato con la más alta mayoría, normándose condiciones mínimas de formación del postulante; se propuso -también- mantener un sistema de elección indirecta con quórum calificado de los consejeros; su rol sería el de presidente del GORE, encargado de hacer cumplir los acuerdos del Consejo Regional y se relacionaría en términos de coordinación (y de fiscalización y contraloría) con las demás autoridades y otros actores regionales (y horizontalidad con los alcaldes). Se indicó, igualmente, que el ejecutivo se encargaría de formular las políticas (“pensar región”) regionales y administrar el FNDR.
- En cuanto al Consejo Regional, se propuso que éste asigne los recursos y apruebe las políticas regionales (asociándolas a la Estrategia Regional de Desarrollo),

constituyendo una suerte de pequeño parlamento, con un aumento de facultades, en relación con las actuales; también hubo opiniones en cuanto a que las competencias que la ley le otorga al CORE son las adecuadas, debiendo simplemente aplicarse; se indicó que su elección debería ser directa, con base electoral regional y no provincial, para asegurar una defensa de los intereses globales de la región, y separada de la del ejecutivo; no obstante, hubo opiniones a favor de una elección con base provincial, para evitar sobrerrepresentación de las ciudades más grandes, en combinación con un sistema representativo; que los consejeros cumplan requisitos de formación mínimos (también se mencionó que una elección indirecta del CORE (sistema actual), permitiría controlar de mejor manera el cumplimiento de estos requisitos); que las relaciones del Consejo con otras autoridades deben ser horizontales y normadas; que el cargo de consejero requiere dedicación exclusiva; que existan incompatibilidades con los cargos de parlamentarios, SEREMI y otros.

- Se indicó que las elecciones regionales deberían ser simultáneas con las municipales.
- Se planteó que todo el aparato público regional debe operar bajo el alero del GORE.
- Se requirió dotar a los CORE de facultades normativas, en atención a la diversidad regional.
- Acerca del rol de las provincias, se requirió delegar funciones efectivas a sus autoridades desde la región, asignándoles la responsabilidad política correspondiente. Se expresó que el nivel provincial debería cumplir un rol articulador y coordinador entre comunas y región, destacándose en este sentido la importancia de las estrategias regionales de desarrollo. No obstante, se planteó también que la mayor o menor importancia y características de las gobernaciones deberían ser definidas regionalmente.
- Se indicó que las relaciones exteriores no necesariamente deben mantenerse íntegramente en el nivel central, ya que hay ciertas relaciones internacionales que son de interés intrarregional.
- Acerca de los recursos humanos de los aparatos públicos regionales, se afirmó que éstos deberían tener movilidad dentro de la región (a disposición del GORE); una formación fuerte en *administración pública o de lo público*, parte de la cual debería ser provista por el propio servicio en el que el funcionario se desempeñe y que deberían existir incentivos al desempeño. Se indicó también que deberían existir cargos de confianza del cuerpo colegiado (limitados a las jefaturas). También se manifestó que el ejecutivo del GORE debería tener facultades para la gestión de los recursos humanos.
- Se requirió hacer de las estrategias regionales de desarrollo instrumentos contruidos participativamente desde su concepción.
- Se destacó la importancia de descentralizar a los partidos políticos.

Del Area Territorio:

- Se requirió reforzar y adecuar el comité técnico regional de ordenamiento territorial.

- Sobre los territorios aislados y especiales, se indicó que mientras no nivelen su desarrollo e integración con el resto del país, corresponde que sean responsabilidad del gobierno central en lo financiero, y de la región en la gestión. Se requirió un rol más protagónico del gobierno central, principalmente en el área del desarrollo productivo y social.
- Acerca de la División Política y Administrativa, se requirió hacerla coherente con las identidades territoriales, funcional (en cuanto a conectividad, comunicaciones, etc.) y coherente con la distribución de los servicios y poderes del Estado. Se propuso que la definición de los límites político-administrativos dentro de la región sean resorte de sus propias autoridades, en función de un plan regional de ordenamiento territorial.
- Sobre la posibilidad de flexibilizar la definición de la DPA, se expresó que ésta podría ser inconveniente pues fomentaría localismos; en este sentido, se propuso crear mecanismos de evaluación asociados a plazo.

Del Area Fiscal:

- Se planteó la necesidad de contar con una Ley de Rentas Regionales que establezca los presupuestos de las regiones, no itemizados y que incluyan los fondos de SENCE, CORFO, PROCHILE, FOSIS, de investigación, etc.
- Se requirió aumentar el porcentaje de inversión de decisión regional y las atribuciones regionales para su administración. En este sentido se sugirió "ISARizar" la IDR.
- Se planteó la posibilidad de crear tributos regionales asociados al turismo (ej.: tributos por la explotación de Laguna San Rafael) y a la extracción de recursos naturales. Parte de estos tributos deberían distribuirse entre el nivel local. Se solicitó también flexibilizar los sistemas tributarios locales.
- Se requirió compensar a las regiones en las cuales existen áreas silvestres protegidas (SNASPE) y otros bienes nacionales no explotables.
- Se solicitó la creación de incentivos tributarios para la instalación de empresas y personas en las regiones y la difusión de la Ley de Donaciones.
- Se propuso constituir el patrimonio regional en base a los bienes públicos (fiscales) localizados en la región.
- Se planteó la posibilidad de aumentar los recursos de la región, generando mecanismos para atraer a cotizantes privados al sistema público de salud, teniendo en cuenta que en la Región de Aysén no existen clínicas privadas; no obstante, gran parte de las cotizaciones de salud son para las ISAPRE.
- Se solicitó aumentar la discriminación positiva del FNDR para ciertas regiones del país y calcular el fondo en función de los ingresos propios de los municipios de cada región.
- Se requirió flexibilizar el Sistema Nacional de Inversiones, de manera de permitir diferenciaciones en los criterios de elegibilidad de los proyectos regionales.
- Se asignó a la provincia el rol de recaudación de los tributos territoriales con aporte a la región.

- Se indicó que un porcentaje mayor de resolución regional de políticas y programas nacionales permitiría focalizarlos de mejor manera y adecuarlos a los criterios regionales.
- En cuanto a la transparencia, se requirió fortalecer a los entes fiscalizadores y crear un sistema de auditorías tripartitas; y acerca de la rendición de cuentas, se propuso que ésta fuera distribuida a lo largo del año, con informes cuatrimestrales públicos, participativos y simples para su mejor comprensión por parte de la ciudadanía; se propuso igualmente la creación de *infocentros* públicos. Se sugirió que la rendición se haga en función de metas establecidas por las propias autoridades.

TALLER DE DESCENTRALIZACION REGION DE MAGALLANES

Fecha del taller: 12 de diciembre de 2000

***Lugar de realización:
Universidad de Magallanes - Punta Arenas***

Marco Global:

- Es necesario hacer una discusión sobre la "visión de país" y de Estado. Esta visión se tiene que expresar en ciertos roles y -además- evaluar el costo que estos roles tienen.
- La descentralización como proceso tiene que ser afrontada por etapas, donde la capacitación tiene un papel fundamental. No es sólo un tema de poder sino cultural, social y económico que está vigente en las localidades. Implica que las comunidades se integren, aúnen una conciencia colectiva y asuman las competencias y capacidades para afrontar los nuevos desafíos.
- Los factores de viabilidad estarían dados por el cambio cultural, el que debe predisponer a la iniciativa, la innovación y la generación de capacidades de gestión.
- El cambio cultural como prerrequisito y también producto del proceso descentralizador, hace absolutamente necesario incorporar a la universidad en este desafío. Se deben fomentar programas de educación para la democracia.
- El Estado Unitario se encuentra en la cultura e identidad nacional y se conserva en la función de gobierno interior, definido desde el poder central (en la figura del ejecutivo).
- La experiencia hace deseable y necesario que se realice una evaluación continua del proceso -mediante un seguimiento estricto del avance en cada una de las etapas.
- La descentralización tiene un alto componente cultural, por lo que es un aspecto a considerar en lo referido a traspaso de poder y recursos.
- Los factores de viabilidad, estarían dados por el cambio cultural, el que debe predisponer a la iniciativa, la innovación, la generación de capacidades de gestión.

- El cambio cultural como prerrequisito y también producto del proceso descentralizador hace absolutamente necesario incorporar a la universidad en este desafío.
- Otros criterios a incorporar son los de equidad, equilibrio y flexibilidad, particularmente relevantes en un caso como el Chile y de especial sensibilidad para la Región de Magallanes, por su peculiar inserción en el país y sus diferencias con el resto de las regiones.
- La equidad como factor de viabilidad permite garantizar que los recursos asignados sean equivalentes a las necesidades reales de los entes territoriales y sus respectivas comunidades. Así, este criterio tiene que basarse en la definición de indicadores que den cuenta sobre la especificidad territorial pero que a la vez que permitan hacer análisis comparativos.
- Se debe incluir como un objetivo principal el incremento de la participación ciudadana en las grandes decisiones nacionales y regionales.
- Hay que incorporar los aspectos de capacitación en el proceso descentralizador, cuestión que, además de otorgar el apoyo técnico, hace viable la organización de la demanda por descentralización desde la propia región.
- Lo anterior no sólo para los funcionarios, autoridades públicas y líderes políticos, sino que para todos los sectores de la vida regional.
- Otro aspecto a considerar es el potenciamiento de la capacidad técnica de la administración pública y su articulación con el resto de la sociedad civil.
- Otros factores de viabilidad del proceso son disminuir la burocracia, aumentar la democracia y los niveles de participación, consustanciales con los objetivos de la descentralización.

Descentralización Política y Administrativa:

- La descentralización no es un amenaza al estado unitario, pues éste se encuentra en la cultura e identidad nacional y se conserva en la función de gobierno interior, definido desde el poder central (en la figura del ejecutivo).
- La opinión predominante sustenta la idea de una elección democrática de las autoridades regionales, reconociendo la diferente naturaleza de las áreas de gobierno interior y desarrollo regional.
- El sistema de elección del Consejo Regional debe cautelar la representación de aquellas áreas con menor peso demográfico, evitando así que la ciudad capital monopolice las decisiones y los beneficios.
- El proceso de descentralización, como generador de mayor participación ciudadana, no debe focalizarse sólo en el nivel regional o provincial, es importante democratizar también las unidades más pequeñas de representación social como, por ejemplo, las juntas de vecinos.
- Se hace necesario establecer un diagnóstico respecto del nivel de desconcentración y descentralización administrativa ya existente en la región, determinando el nivel de autonomía con que ya operan algunas instituciones.
- El diagnóstico anterior determinará el nivel desde el cual se deben realizar los correspondientes trasposos de competencias, atribuciones y recursos desde los organismos nacionales al Gobierno Regional.

- Considerando la complejidad del traspaso de capacidades administrativas desde los niveles centrales, se hace necesario comenzar a liderar la discusión desde Magallanes, dada la mayor urgencia que le impone su inserción periférica en el contexto nacional.
- La complejidad indicada sugiere darle continuidad al trabajo iniciado en el taller, profundizando algunos aspectos y avanzando en propuestas por áreas específicas.
- Es importante democratizar las unidades más pequeñas de representación (p.e, Juntas de vecinos).
- Se debe garantizar la flexibilidad en los procedimientos administrativos de acuerdo con las particularidades culturales, preferencias y necesidades de cada ente territorial.
- Garantizar un equilibrio entre el traspaso de competencias y recursos y la adecuación y modernización institucional para hacerse cargo de los nuevos desafíos.
- Falta mayor creatividad en la gestión actual.
- No se trata sólo de cuánto poder devuelve el poder central, sino de qué tan preparadas están las regiones y localidades para asumir los desafíos de una gestión descentralizada.
- Es necesario clarificar los roles tanto de los intendentes como de los gobernadores. A estos últimos podría asignárseles funciones meramente sociales y de coordinación intermunicipal, y de la municipalidad con el gobierno regional.
- La definición de provincia debe responder a una unidad territorial cultural.
- La gobernación debe responder a la heterogeneidad territorial. Esta debe ser especialmente potenciada en los territorios aislados.
- Las nuevas autoridades tienen que responder por sus compromisos.
- Las juntas de vecinos se han politizado, lo que ha desestimulado la participación de la sociedad civil. Hay que buscar mecanismos para fortalecer el control social. Esto significa pensar en esquemas de participación desvinculados de los partidos políticos.
- Los problemas locales y sus respectivas soluciones tienen que legitimarse desde las Juntas de Vecinos o redes sociales de base, que aseguren una mejor actuación pública.
- Eliminar la Gobernación de la capital regional.

Descentralización Fiscal:

- Es necesario más capacitación -más actividades y mayor número de autoridades y funcionarios involucrados- para asumir en forma más coordinada y articulada el diseño de los presupuestos regionales.
- Se propone crear un organismo coordinador de las inversiones en la región, bajo el gobierno regional, que debe integrar los recursos de los principales sectores públicos.

- Junto a lo anterior, se demanda afianzar la coordinación entre los diversos actores públicos para la ejecución del presupuesto regional.
- Para asegurar mayor transparencia en el uso de los recursos, se demanda aumentar los sistemas de control y fiscalización, tanto de parte de los organismos responsables –Contraloría Regional, CORE, entre otros- como de la ciudadanía, organizaciones sociales e, incluso, de los medios de comunicación, que pueden cumplir un gran rol. Los cabildos públicos pueden ayudar a darle mayor transparencia a las cuentas públicas.
- La coparticipación con el sector privado, necesario en todo el país, es aún más perentorio en el caso de Magallanes. Hay que avanzar hacia mecanismos de coordinación de inversiones público-privadas y corresponsabilidad en la ejecución de políticas de desarrollo –agropecuaria, turismo, pesquero, etc.
- Es necesario generar las condiciones legales que permitan al Gobierno Regional asumir endeudamiento para proyectos de inversión social y fomento productivo de gran rentabilidad en el desarrollo regional.
- Se deben fortalecer los presupuestos comunales, pero, previo a ello, hay que realizar una clasificación de las comunas para determinar sus capacidades para asumir eventuales traspasos posteriores de mayores recursos y tareas.
- Las concesiones para la inversión privada en áreas relevantes del desarrollo social, productivo o de infraestructura regional debe promoverse mediante el establecimiento de equipos multidisciplinarios preparados para visualizar negocios regionales.
- Considerar la clasificación de las comunas para determinar sus capacidades y posteriores traspasos.
- Considerar las concesiones, estableciendo equipos multidisciplinarios que visualicen negocios regionales.
- Transparencia en la cuenta pública en la realización de cabildos públicos.
- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional debería ser administrado por la Intendencia.
- Se debe reforzar la capacidad de los técnicos locales para hacer una efectiva definición presupuestaria sectorial a nivel local.
- La posibilidad de generación de recursos propios es altamente difícil, especialmente en las comunas más pobres y pequeñas con mayor dependencia de las transferencias. Es más fácil optimizar la administración de recursos con los cuales las comunas ya cuentan.
- Es importante estimular la inversión social privada en regiones... “para hacer plata hay que invertir”.
- Faltan proyectos macrorregionales con mayores recursos y que tengan un mayor impacto social.
- Se debe estimular el ejercicio de la planificación local del desarrollo, como estrategia para captar mayores recursos no sólo del sector público sino de los agentes privados.
- Mientras no se definan los patrimonios territoriales, no es posible abrir el endeudamiento para las regiones o comunas.

- La zonas francas son un buen ejemplo de fuentes de recursos propios para las regiones o comunas. Igualmente, se deben promover beneficios tributarios para nuevos inversores.

Descentralización y Territorio:

- Hace falta incorporar el tema geopolítico en la definición de la regionalización como elemento de seguridad nacional y estudiar el tema de fronteras interiores.
- Se plantea que, en la organización político-administrativa intrarregional, es muy relevante la opinión del Gobierno Regional, por la forma cómo éste ordenará territorialmente las políticas de desarrollo y por quién se tiene una relación más directa con los municipios locales.
- Magallanes, por su peculiar geografía, contiene diversas áreas especiales –como la Antártica, comunas aisladas, fronterizas y escaso poblamiento, etc.- por lo que apoya la necesidad de políticas flexibles en lo material.
- Se plantea que, en algunos casos de comunas tipificadas como áreas o zonas especiales, la responsabilidad de su atención y desarrollo podría depender de las gobernaciones.
- La nueva DPA debería permitir estimular el desarrollo autónomo a través de una mejor administración territorial.
- Es importante hacer un cuestionamiento a las comunas existentes. No se pueden aumentar las autoridades con criterios partidistas.
- Las nuevas comunas tienen que garantizar que están en condiciones de generar condiciones de desarrollo en su territorio.

TALLER DE DESCENTRALIZACION MUNDO ACADEMICO

Fechas del taller: 13 y 20 de octubre de 2000

Lugar de realización: Edificio CEPAL

Algunas Observaciones Generales:

- Se insistió en la necesidad de construir un modelo de país descentralizado que, definiendo los roles de instituciones y autoridades, permitiera la determinación de atribuciones, competencias y funciones y de los mecanismos de generación de las autoridades.
- Se mencionó la necesidad de contar con un diagnóstico de la situación actual del proceso de descentralización, que permitiera establecer avances, fortalezas, debilidades y oportunidades.
- Se requirió un pronunciamiento del documento en cuanto al nivel provincial.

Del Marco Global:

- Se hicieron precisiones conceptuales en relación con las ideas de *Estado Unitario Descentralizado* y *Subsidiariedad*, diferenciándose la subsidiariedad política de la económica y éstas del *traspaso* de atribuciones y funciones. Igualmente, se revisaron los conceptos de *gobierno*, *administración*, *gobierno interior* y *gobierno regional*.
- Se contextualizó el proceso de descentralización, mencionándose como elementos a considerar, la globalización y la apertura interna, el sistema económico vigente, el proceso de reforma y modernización del Estado y las capacidades existentes y diversas de regiones y comunas. Como parte del contexto en que se desenvuelve la descentralización y cualquier decisión política gubernamental, se recordó igualmente la necesidad de completar la reconciliación política de los chilenos y de encontrar aliados políticos. Se hizo también referencia a la necesidad de reconocer y asumir los conflictos región-país y comuna-región.

Del Objetivo General:

- Se recalcó que tanto la democracia como la descentralización son conceptos ambivalentes: medio y fin a la vez.
- Se cuestionó la redacción del objetivo general en cuanto a que debería revisarse la inclusión o no en él, de los objetivos superiores del gobierno.
- Se recalcó el carácter político del poder a que se hace referencia.
- Se requirió la mención, en los objetivos, del tipo de Estado que se persigue.
- Se requirió igualmente entender, en los objetivos, a las regiones y comunas como sujetos y no como objetos de la descentralización.

De los Objetivos Específicos:

- En los objetivos específicos se detectaron carencias en cuanto a la reforma y modernización del Estado, a la participación, al traspaso no sólo de poder, sino de conocimientos a regiones y comunas, y a la transparencia y la rendición de cuentas.

Del Area Política y el Area Administrativa:

- Se hizo mención al artículo 3º de la Constitución Política de la República, que pone en primer lugar, como deber del Estado, a la descentralización y sólo después a la desconcentración, requiriéndose una posición clara respecto a ambos tipos de institucionalidad.
- Se requirió una propuesta en cuanto a los mecanismos de delimitación y articulación de las dos líneas de gobierno y administración.
- Se recalcó la necesidad de aclarar la propuesta relacionada con los mecanismos

de generación de autoridades, teniendo en cuenta representatividad, territorialidad y sistema electoral.

- Se insistió en que cualquier diseño de país descentralizado requiere de dinámicas de poder real en regiones, que las hagan atractivas a la participación política.

Del Area Territorio:

- Se requirió la precisión del concepto territorio, previa a la inclusión de ideas relacionadas con el mismo en un documento de política.
- Ante las dificultades en la comprensión del territorio, se recordó la experiencia europea de las Ciencias de las Regiones y Comunas, disciplinas cuyo objeto de estudio son las unidades territoriales (regiones, provincias y comunas), lo que permite y obliga el análisis interdisciplinario.
- Se observó la brecha que existe entre la teoría (instrumentos y espíritu del ordenamiento territorial) y la práctica (que respondería a intereses económicos), mencionándose el hecho de que sobre el manejo del territorio no existe responsabilidad política.
- Se recordó que, tras la definición de los límites político-administrativos, debe existir un principio ético de bien común y de nación, ejemplificándose lo anterior con que no es posible que sólo las provincias exitosas quieran convertirse en región, debiendo cargar el gobierno central con los territorios no rentables.
- Se demandó tener en cuenta el contexto de globalización como medio para el desarrollo y no como fin en sí mismo, y la consecuente necesidad de construir identidades locales y a su vez identidad nacional.
- Se observó que la definición de un mapa de productos (servicios, materias primas, manufacturas, etc.), asociado a identidades culturales, permitirá determinar sistemas de autoridad e institucionalidad (en relación con la División Política y Administrativa).
- Se reafirmó la pertinencia de consignar a las regiones en la Constitución Política de la República (identificando a éstas por su nombre y no por un número), lo cual constituiría un primer reconocimiento de identidad que sustentaría la idea de entregar poder a esa unidad territorial.
- Se recalcó la necesidad de hacer de la definición de los límites político administrativos, una tarea nacional transversal que involucre a los actores subnacionales.
- Se recalcó la potencialidad del nivel provincial en un rol articulador, principalmente, de los servicios públicos.
- Se sugirió ampliar los criterios para el análisis de las demandas de nuevas regiones y comunas, más allá de los establecidos en el documento.
- Se hizo mención a que el país está permanentemente con gran parte de su territorio sometido, por distintas razones, a regímenes de excepción, lo cual pone en duda el carácter *excepcional* de estas situaciones. Un correcto análisis de esta realidad, orientará las definiciones relacionadas con el territorio y sus límites subnacionales.
- En cuanto a las áreas metropolitanas, se recalcó que, entendiendo cómo trasladar

competencias desde los niveles de administración a las unidades territoriales, podrá definirse la institucionalidad asociada (nueva, existente, resultado de asociación u otra).

- Igualmente, se enfatizó el carácter nacional de las decisiones relacionadas con el área metropolitana de Santiago, teniendo en cuenta que en ella habita poco menos de la mitad de la población total del país.
- Se observó, a modo de diagnóstico, que el patrimonio productivo y natural está desigualmente distribuido en el territorio nacional; que las transferencias de los años '80 (salud y educación) situaron, en las administraciones locales, capacidades sociales pero no de fomento productivo y que las experiencias en relación con éste existen pero son escasas y localizadas.

Del Area Fiscal:

- También a modo de diagnóstico, se indicó que gran parte del problema en el financiamiento regional corresponde a gestión; que no se cumple que los presupuestos regionales reflejen lo que establecen las estrategias regionales de desarrollo; se cuestionó la verdadera disposición regional del FNDR; se cuestionó también, a nivel municipal, los sistemas de evaluación de proyectos sociales, que atentan contra el financiamiento de los municipios al no considerar gastos operacionales.
- Se planteó la necesidad de tomar una opción entre priorizar la descentralización del gasto o la del ingreso.
- Se propuso potenciar las relaciones horizontales y verticales de los gobiernos y administraciones subnacionales.
- Se recalcó la necesidad de consolidar patrimonio de los gobiernos regionales, que en la práctica hoy no lo tienen. Eso posibilitaría, con una debida regulación, el endeudamiento de ese nivel de administración.
- Se propuso, como forma de generar ingresos para los GORE, la modalidad de apropiación de excedentes: que el GORE esté en condiciones de incrementar, en su región, la percepción de impuestos, recibiendo como ganancia la diferencia entre lo normalmente percibido por el gobierno nacional en la región y el monto incrementado por la administración regional; se planteó igualmente el sistema de contribución de mejoras, esto es que los privados devuelven al Estado (Gobierno Regional) lo ganado en calidad de vida, en servicios, etc., gracias a la inversión pública. Se mencionó también la idea del cobro de un impuesto ambiental o un sistema de bonos transables, cuyo valor se relaciona con el impacto ambiental de las inversiones privadas.
- En relación con la Ley de Rentas Regionales, propuesta en el documento, se sugirió modificar el concepto al de Ley de Administración Financiera Regional, que otorgaría más libertades a los GORE para el manejo de sus finanzas, no quedando éstas a disposición del ejecutivo central.
- Se insistió en la necesidad de redefinir el objeto del FNDR como instrumento de compensación territorial diferente de los presupuestos regionales, planteándose que se radiquen en el FNDR las patentes mineras, forestales y pesqueras, así como los ingresos por concepto de concesiones viales. Se propuso que el rol de

este fondo corresponde a la creación de entornos territoriales para el fomento productivo.

- En el mismo ámbito, se propuso el proceso de concreción del instrumento, el que debe pasar por una evaluación, definición de objetivos y definición de un itinerario político (buscando alianzas, etc.). Dentro de los principios orientadores de la ley, se mencionó la identidad territorial, la capacidad real de generar ingresos, proponiéndose la asociatividad como solución alternativa y, en último caso, las transferencias desde el gobierno central y, por último, la idea de que los recursos regionales deben generar entornos antes que ayudar a personas o grupos.
- Se planteó la idea de potenciar la creación de Corporaciones de Desarrollo Regional que agruparían a los sectores público y privado.
- Se mencionó el hecho de que la exención tributaria para la instalación de industrias es equivalente en Santiago y regiones, lo cual no favorece la descentralización productiva.
- En cuanto a la rendición de cuentas, se planteó que ésta debe ser regional y no radicarse en el Ministerio de Hacienda que sólo se refiere al gasto, no constituyendo verdadera accountability.
- Por último, se mencionó la importancia de los medios de comunicación en la cultura centralista del país.

TALLER DE DESCENTRALIZACION SECTORES AREA POLITICA

***Fechas del taller: 3 y 10 de noviembre de 2000
Lugar de realización: Hotel Diego de Almagro***

Del Marco Global y los Objetivos:

- El traspaso de poder desde el centro requeriría revisiones en varios aspectos: no podría ser impuesto, requeriría de crecientes niveles de participación y, por sobre todo, de un diagnóstico que permitiera identificar las características de los territorios, a fin de establecer un modelo de traspaso diferenciado –en que se determinen tanto las funciones a traspasar, como el ámbito de discrecionalidad que ellas generarán. Sería necesario conocer las implicancias de la descentralización en el actual sistema político institucional.
- Se sugirió establecer un objetivo referido a la construcción de sociedades civiles en los territorios que sean capaces de responder, gestionar y crear a partir del poder traspasado.
- Otros criterios a considerar para el éxito del proceso serían: identificar las competencias en los niveles administrativos; promover la participación responsable; simplificar el proceso a fin de facilitar su comprensión; establecer plazos y metas; incorporar el concepto de desarrollo sustentable, con énfasis en desarrollo económico, social y cultural local. Se consideró que más allá del criterio de gradualidad hay que dar un salto cualitativo para el efectivo avance de la descentralización.

- Como factores de viabilidad se identificaron: formación de cuadros técnicos profesionales en y para las regiones; promoción del asentamiento humano en los territorios, identificando factores de atracción y retención de la población regional; desarrollo de capacidades científico-tecnológicas de los territorios; establecimiento de Convenios de Descentralización entre sectores y regiones; voluntad política que demuestre un compromiso con la descentralización. Se recomendó relevar la figura de la provincia, pues en ella existen lazos de identidad entre las diferentes poblaciones y su capital y sentido de pertenencia por la realidad provincial.
- Se afirmó que la unidad de un estado unitario se conserva en la figura del presidente de la república y en el sistema jurídico común.

Del Area Política y el Area Administrativo:

- Se sugirió revitalizar y justificar la figura y rol de los gobernadores en el ejercicio de la función de gobierno interior, ya que sería inviable contar con dos autoridades con funciones semejantes en un mismo territorio. Se apoyó la elección directa del presidente del gobierno regional, con base electoral en la provincia. No quedó descartada la posibilidad de integrar el CORE con representantes corporativos.
- Se planteó también que en el nivel intermedio de gobierno sólo debe haber un único representante del Presidente. Por este motivo, se debe optar porque esta figura la tenga el intendente o el gobernador. Una propuesta es que el Intendente actúe como presidente del Consejo Regional y que el gobernador sea esa figura de enlace entre el ejecutivo central y las comunidades locales.
- Se requirió definir más claramente cuáles serían las funciones y atribuciones del presidente del GORE y, en la misma línea, la naturaleza y rol del Intendente.
- En todas las áreas debería establecerse claramente cuáles serían las materias propias de decisión regional y cuáles serían exclusivas del nivel nacional. Sin embargo, se planteó que las líneas de administración sean fijadas por el propio GORE.
- Se requirió definir claramente el lugar y dependencia de las SEREMI en la región.
- Se mencionó la necesidad de relevar la transparencia de la gestión en la nueva institucionalidad generada por la descentralización, favoreciendo la participación ciudadana.

Del Area Territorio:

- Se evidenció la necesidad de repensar el tema de las provincias como nivel de gobierno o de administración.
- Respecto a la división político-administrativa, se requirió definir criterios claros para crear o eliminar comunas y regiones, debiendo esta tarea ser facultad expresa del Presidente de la República. Los criterios para esta toma de decisión deberían quedar claros para evitar discrecionalidades políticas o electorales. La decisión del Presidente podría ser avalada, por ejemplo, a través de alguna forma de consulta popular.

- El desajuste de la división político-administrativa se debería a su origen mismo. Por tanto, sería necesario replantear el tema del ordenamiento territorial, definiendo criterios claros para su evaluación.
- Se apoyó la idea de corregir la determinación constitucional del número de regiones del país.
- Se requirió establecer criterios de definición de la DPA, en virtud de los cambios de escenario, permitiendo su actualización permanente de acuerdo con la dinámica de la realidad.
- Se destacó la importancia que deberían tener los objetivos de los planes y estrategias regionales y locales de desarrollo y la necesidad de evaluar sus respectivos criterios de diseño, gestión y evaluación.
- Se sugirió que los territorios aislados y zonas especiales deberían ser responsabilidad del Estado central. Para esto, sería necesaria una política nacional sobre el tema, en la cual se podría considerar traspasar atribuciones y recursos a los niveles intermedios para la gestión de la problemática de estos territorios.
- No se apoyó la necesidad de crear un nivel de administración especial para las áreas metropolitanas. No obstante, se requirió la entrega de nuevas atribuciones y recursos especiales al nivel que se defina para administrar este territorio.

Del Area Fiscal:

Respecto al tema de la conciliación de los objetivos de equidad y autonomía se afirmó lo siguiente:

- La autonomía se deberá garantizar por el lado del fortalecimiento financiero de los niveles subnacionales y la equidad, a través de la acción subsidiaria del Estado central.
- Respecto a la equidad, se deberán establecer mecanismos que inhiban la discrecionalidad en la asignación de recursos con propósitos electorales. Esto implica favorecer una cultura de la transparencia de la gestión pública.
- Conciliar la equidad y la autonomía, pasa por considerar las realidades de cada nivel territorial, tanto en la elaboración de las políticas como en la respectiva asignación de competencias y recursos.
- El Estado deberá priorizar entre favorecer la equidad o la autonomía y tomar sus decisiones en virtud de ello.
- Se deberá crear algún órgano que, tanto a nivel regional como comunal, vele por el cumplimiento de los objetivos compensatorios del Estado: una propuesta es que el órgano encargado de la administración del Fondo Común Municipal debería ser el gobierno regional, por cuanto este nivel es más cercano a la realidad local que el nacional.
- Hay que favorecer que la equidad se resguarde desde el nivel central.
- La mayor autonomía puede ser producto también de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos territoriales, por lo que es importante calificar sus recursos humanos, fortalecer sus nóminas y sus respectivos sueldos, aumentar su capacidad de gestión de proyectos y recursos: en lo concreto, se propone incluir los presupuestos de las SERPLAC a los gobiernos regionales.

Respecto a nuevas fuentes de ingresos para las regiones se afirmó lo siguiente:

- Deben traspasarse al nivel regional aquellas fuentes de ingresos de claro impacto regional.
- Debe darse vigencia efectiva a los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República.
- Debe incentivarse con premios financieros el buen desempeño tributario local y la eficiente gestión pública local.
- Es necesario abrir la posibilidad de que las regiones participen en la definición de su presupuesto.
- Si se permite a las regiones cobrar nuevos tributos, éstos no deberán quedar en cada región respectiva sino ser redistribuidos en un fondo compensatorio que favorezca la equidad horizontal.
- Se deberá tener cuidado con no imputar los recursos propios que genere una región, de los aportes que ésta recibe de parte del Estado central.
- No se deberá permitir el endeudamiento o la generación de bonos por parte de las regiones.
- Se deberá explorar la posibilidad de la generación de asociaciones público-privadas para obras de interés común, como fuente de recursos en el nivel regional.
- Se deberá permitir el compromiso cauteloso y normado de gastos futuros, con el fin de viabilizar la realización de obras de gran envergadura.
- Se requiere estipular que el ingreso de cada región sea un porcentaje ponderado del IVA nacional o hacerle entrega de un porcentaje ponderado del IVA regional.
- Las regiones deberían participar en la definición del presupuesto nacional o definir además su propio presupuesto, con base en su estrategia de desarrollo regional (incluyendo el FNDR en específico).
- Se requiere abrir espacios de asociación con el sector privado (atracción de capitales privados).

Respecto a un mayor esfuerzo financiero a nivel local se indicó lo siguiente:

- Es necesario eliminar las exenciones de la Ley de Rentas.
- No se deberá permitir el endeudamiento por parte de las municipalidades, excepto en casos que demuestren una alta eficiencia financiera.
- Deberá permitirse que los municipios pobres no aporten al Fondo Común Municipal, para evitar el doble flujo de ida y regreso de recursos. Esto significaría hacerlo más operativo.

TALLER DE DESCENTRALIZACION SECTORES AREA SOCIAL

Fechas del taller: 3 y 10 de noviembre de 2000

Lugar de realización: Edificio CEPAL

Del Marco Global y los Objetivos:

- Se planteó que la lectura histórica del proceso de descentralización que se encuentra en el documento es limitada, ya que los primeros acercamientos se encuentran incluso en el siglo XVIII; no obstante, su formalización mediante instrumentos legales se produjo después.
- Se insistió en que el tema regional tiene más aproximaciones que las establecidas en el documento (política, administrativa, fiscal).
- A modo de diagnóstico general, se indicó lo siguiente: no existen las condiciones en regiones para desarrollar facultades y responsabilidades; el gobierno central cumple en la práctica un rol centralista y anti-innovación (siendo los ejemplos más patentes el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, entre otros); la legislación clave está obsoleta: estatutos, Ley de Bases de Administración del Estado, etc.
- Para llevar a cabo el proceso de descentralización, se requeriría entonces: ceder poder desde el nivel central (poder de decisión debidamente acompañado de recursos financieros, atribuciones y competencias e información.); reconocer la calidad de los recursos humanos regionales, lo que, coherentemente, debería acompañarse de un cambio cultural, de mejoras en los salarios, de adecuación de las plantas, de capacitación, etc.; reconocer y aprovechar oportunidades existentes; incluir en la modernización del Estado a la Dirección de Presupuestos y a la Contraloría; tener en cuenta e implementar mecanismos para que el diseño del proceso descentralizador trascienda al actual gobierno, de manera de lograr credibilidad; efectuar, también en el nivel regional, un cambio cultural de manera de lograr la voluntad de recibir el poder entregado por el nivel central y fomentar la iniciativa regional; fomentar la reciprocidad real entre los niveles nacional y regional.
- En cuanto a la interrogante de cómo mantener un Estado Unitario en un modelo descentralizado, se consideró que mientras exista un Presidente de la República con un papel a lo menos arbitral, un Parlamento nacional que al menos establezca las normas de alcance nacional, un gobierno central que defina una única política macroeconómica, y algunos servicios que sólo el nivel central puede manejar (Registro Civil e Identificación, por ejemplo), se mantiene la unidad del Estado.
- En lo referente al criterio de selectividad territorial para llevar adelante el proceso de descentralización, se requirió mayor precisión a través de la definición de las especificidades, en un nivel de diagnóstico, y la definición de los instrumentos que permitan aplicar dicho criterio.
- Se solicitó incorporar un nuevo criterio a los enunciados en el documento: la sincronización entre los procesos de descentralización y desconcentración.

- En cuanto los factores a considerar, se hizo notar la carencia -en el documento- de los factores sociales (necesidad de restaurar el tejido social, necesidad de una gran renegociación política) y de la experiencia acumulada en materia de descentralización (por ejemplo, avances logrados en el ámbito de los gobiernos regionales). Se remarcó la necesidad de mencionar también factores positivos (necesidades y capacidades regionales) y no sólo eventuales obstáculos a tener en cuenta. No obstante, se detectó la omisión de algunos de estos últimos, como la desigualdad en la dotación de recursos asociada al territorio.
- Se manifestó que es necesario acercar en la práctica la política de descentralización a regiones y comunas: la ley Orgánicas Constitucionales de Municipalidades y, sobre Gobierno y Administración Regional no se estarían llevando a cabo plenamente.
- Se recordó que la descentralización se enmarca tanto en el proceso de reforma y modernización del Estado, sin la cual no sería posible, como en la consolidación de la democracia; se requirió entonces la definición de políticas de desarrollo regional autónomo.
- En cuanto a la modernización del Estado, se cuestionó si la descentralización, entendida en parte como el fortalecimiento del aparato regional, es -o no compatible con la reducción del tamaño del Estado (que actualmente se promueve). Ante esto, cabe preguntarse si esta reducción afectaría sólo al Estado central o al aparato público completo, incluidos órganos regionales y comunales descentralizados.
- Se destacó el principio de subsidiariedad, entendiendo a éste de forma que al nivel central corresponde encargarse de todo tema que supere a una región.
- La descentralización requeriría también de un cambio cultural en regiones, que permitiera definir o reforzar las identidades territoriales vinculándolas, a la vez, con la globalización.
- Se solicitó mayor precisión en la redacción de los objetivos: son demasiado amplios.

Del Area Política:

- Se requirió llevar a cabo análisis prospectivos acerca de las relaciones de poder, antes de tomar decisiones en cuanto a la separación de los cargos de Intendente y Ejecutivo del Gobierno Regional.
- En cuanto al rol del Ejecutivo GORE, se planteó que sus funciones serían las siguientes: coordinar los servicios públicos descentralizados; proponer al Consejo Regional la inversión regional.
- En cuanto a sus relaciones políticas, se estableció que deberían ser más bien horizontales con el Consejo, y complementarias con otras autoridades políticas, para lo cual deben estar claramente definidos los límites de competencias y funciones, particularmente con el Intendente. Se mencionó la necesidad de liberar a la autoridad regional de las presiones que hoy debe resistir, principalmente de parte de los parlamentarios.
- En lo referido a la forma de elección del Ejecutivo GORE, no hubo acuerdo entre los asistentes, planteándose tanto su elección directa como la alternativa indirecta en que los consejeros, elegidos directamente, a su vez eligen al Ejecutivo. Incluso,

se sugirió mantener la situación actual. Tampoco hubo una definición única en cuanto a la base territorial electoral de los Consejeros Regionales, no obstante se argumentó que la gran mayoría del territorio del país está subpoblada, lo cual en un sistema de representación no territorial atentaría contra una representatividad equitativa. En este aspecto, se mencionó la posibilidad de definir una base territorial distinta de la provincia: agrupaciones de comunas con identidades o intereses comunes (ej.: comunas de agricultura de secano).

- Se hizo notar la carencia de un diagnóstico para caracterizar las tipologías regionales y definir las áreas a tratar nacional y regionalmente, antes de tomar decisiones en cuanto a la forma de aplicar el principio de territorialidad.
- Se requirió asegurar la consistencia de acción entre servicios que responden a jerarquías distintas.
- Se recalcó la necesidad de crear mecanismos e instancias de rendición de cuentas.

Del Area Administrativa:

- Se planteó que lo descentralizable corresponde al sector productivo (con revisión), a salud y educación orientadas por grandes políticas nacionales (ej.: ampliación de la jornada escolar), manteniendo un criterio de flexibilidad de acuerdo a selectividad territorial.
- Se indicó también que no existiría un enfoque sectorial para definir lo descentralizable, sino que debe aplicarse un análisis inverso: qué funciones, competencias y atribuciones necesitan los niveles regional y comunal, enfatizando entonces un enfoque subsidiario.
- Se planteó la existencia de múltiples criterios para definir qué es descentralizable y a qué plazo: costo-beneficio, oportunidad, coordinación, etc. No obstante, lo importante será que la transferencia potencie estratégicamente al Gobierno Regional y su capacidad de acción, que promueva la eficacia técnico-administrativa, la eficiencia, etc.

Del Area Descentralización y Territorio:

- Se afirmó que la División Política y Administrativa vigente no refleja la diversidad territorial del país; tampoco consideraría la existencia de regiones ganadoras y perdedoras en el marco de la globalización.
- Se observó que poner hoy en discusión el número de regiones del país puede resultar perjudicial y desorientar la discusión, pues no existen criterios simples para definir nuevos límites, con lo que saldrían a relucir localismos, rivalidades, etc. Sí sería prudente flexibilizar la normativa por la que se determinan los límites.
- En cuanto a la división interna de las regiones, se propuso que la prerrogativa de definir sus límites comunales y provinciales internos corresponda a la comunidad regional, de manera que estos límites respondan mejor a sus necesidades particulares. Lo anterior se apoya en el actual contrasentido de que los límites internos de la Región de Aysén sean definidos por diputados de Tarapacá.
- Sería necesaria una política de fomento de la asociación entre comunas.

- Sobre el rol de las gobernaciones, se planteó la utilidad de fortalecerlas en un papel de coordinadoras de redes territoriales dentro de la región: hacer del gobernador un “gerente” provincial. Igualmente, se valoró la posibilidad de una alta flexibilidad en la definición de sus roles (ej.: algunas gobernaciones muy importantes en relación con otras de menor protagonismo, funciones diferenciadas entre gobernaciones de acuerdo al territorio que administran, etc.).
- Acerca de los territorios especiales y aislados, se propuso mantener su dependencia regional, aunque reconociendo sus especificidades: se hace necesaria la elaboración de estudios diagnósticos desde perspectivas geopolítica y geoeconómica. También se propuso crear con ciertas islas del país, una región virtual o marítima más o menos autónoma. Las anteriores serían alternativas al tratamiento nacional de los territorios especiales y aislados, trato que podría provocar un retorno al centralismo.
- En el tema áreas metropolitanas, se recomendó no crear una nueva estructura administrativa, sino fortalecer el rol de las gobernaciones y de los comités regionales: social, productivo, de ordenamiento territorial y revisar la superposición de funciones que se encuentra en la legislación.

Del Area Fiscal:

- Se planteó que la asignación regional y local de recursos es más efectiva que la asignación desde el nivel nacional, si se cumplen las siguientes condiciones: que las autoridades del nivel sean efectivamente representativas de los ciudadanos; que la visión de las necesidades desde la autoridad sea estratégica, esto es que considere corto, mediano y largo plazo; que los recursos efectivamente estén disponibles y exista autonomía decisional; que el traspaso de recursos corresponda a un efectivo fortalecimiento de las capacidades regionales, lo cual requiere un decrecimiento de las nacionales; que exista un nivel central que constituya apoyo técnico y de gestión al nivel local y/o regional; que se definan estándares mínimos de calidad en las prestaciones; que se norme el uso de los recursos que harán las regiones (criterios técnicos). Se estableció que hoy los condicionamientos en la asignación de recursos, por parte del nivel central, inducen la demanda, situación que debería ser invertida para evitar, entre otros vicios, que la inversión se desvincule de las estrategias de desarrollo regionales.
- El traspaso de los recursos a estos niveles debería contar con criterios técnicos, de manera de evitar el lobby político (población, niveles de pobreza, etc.)
- El traspaso no debería hacerse desde una perspectiva sectorial sino subsidiaria, esto es, traspasar fondos en la medida que con esto se potencien las regiones y no de acuerdo a los criterios de los ministerios, evitando, de esta manera, el que sean las regiones las que subsidien al nivel central. Dado que los recursos siempre serán escasos, se propuso fomentar el asociativismo tanto interregional como intermunicipal.
- En cuanto a la definición de estándares mínimos (canastas mínimas) de prestaciones para la posterior definición de los montos de recursos necesarios, se planteó que hoy sí existen estándares dispuestos por los ministerios, en los cuales -sin embargo- se encuentra el problema de que no consideran suficientemente las diferencias regionales en lo referido a procedimientos de postulación, criterios de selección y tipo de prestación, lo que se debería -en

parte- a la falta de participación de regiones en la definición de dichos estándares y de las políticas nacionales. Igualmente, se mencionó que en regiones también existen definiciones de estándares mínimos; no obstante, éstos no se encuentran sistematizados. La adecuada definición de estos estándares permitiría, también, asegurar un correcto uso de los recursos al interior de las regiones. Por último, se llamó la atención acerca de la real vigencia de las normativas que establecen los estándares.

- Se aclaró, en el mismo ámbito, que el nivel regional no necesariamente corresponde al Gobierno Regional, ya que éste sólo da cuenta del quehacer netamente público, dejando de lado, por ejemplo, a los establecimientos escolares particulares subvencionados.
- Se planteó la necesidad de estudiar la situación actual de la subvención escolar, teniendo en cuenta el factor gestión.
- En cuanto a los niveles del Estado en los que deben radicarse los diversos temas y a los que deben traspasarse recursos, se propuso que, en el nacional, debe mantenerse lo que trasciende las fronteras nacionales (defensa, vialidad, compromisos internacionales, temas constitucionales). Se propuso también que lo traspasable corresponde, en términos generales, a lo definido en los subtítulos 22, 25 y 31 de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Se hizo presente que el hecho de que un tema trascienda las fronteras o los intereses de una región, no implica su tratamiento desde el nivel nacional, debiendo en este caso fomentarse el asociativismo interregional (ej.: corredores bioceánicos, pesca, turismo, etc.).
- Se recordó que al pensar en sistemas de recaudación regionales autónomos, deben tenerse en cuenta los desequilibrios geográficos, lo que llevaría a pensar más bien en un gran fondo solidario o más fondos compensatorios de los que hoy existen. Para ello, se hace necesario definir criterios de distribución que respondan a negociación político-técnica (como la que se lleva a cabo para la Ley de Presupuestos del Sector Público).
- En virtud de los compromisos de desconcentración y a los intentos de algunos organismos por descentralizar el manejo de sus recursos, se han detectado algunas trabas normativas: casos de SERNAM y CONAMA.

TALLER DE DESCENTRALIZACION SECTORES AREA ECONOMICA E INFRAESTRUCTURA

Fechas del taller: 23 y 24 de noviembre de 2000

Lugar de realización: Hotel Fundador

Del Marco Global y los Objetivos:

- Se afirmó que el tema de la descentralización se encuentra teóricamente agotado, habiendo llegado el momento de concretar lo teorizado. No obstante, se requirió la definición de un modelo político (de gobierno) previo a la definición de medidas.

- Se afirmó también que aún existe confusión entre los conceptos de descentralización, desconcentración y regionalización; no obstante, las diferencias son claras: la descentralización corresponde a un traspaso irreversible de funciones, potestades (atribuciones o instrumentos necesarios para hacer efectiva la función) y recursos (económicos, físicos, humanos) a un ente distinto del gobierno central; se refiere a la función pública que satisface directamente las necesidades de los ciudadanos, debiendo conservarse en el centro aquellas funciones de otra índole como defensa, algunas áreas de la macroeconomía, etc. La descentralización debe llevarse a cabo en un marco de coherencia con las políticas nacionales: de acuerdo a la Ley de Bases de la Administración del Estado, los ministerios sólo dictan las políticas nacionales, no siendo su función ejecutar directamente estas políticas, lo cual corresponde a los servicios.
- A nivel conceptual se puso en cuestión una eventual contradicción entre descentralizar y conservar un aparato desconcentrado.
- Se indicó que las autoridades a las cuales se traspasaría el poder (regionales, comunales) deben asumir también la responsabilidad completa sobre él, así como los costos de ese poder y los deberes involucrados.
- Se insistió en que la descentralización no es efectiva si no implica cesión y merma del poder que hoy detenta el gobierno central. Sería también aplicable al interior de las regiones.
- Se insistió también en que la descentralización, como proceso político, debe ligarse culturalmente a la democratización del país, lo que a la larga favorecerá un desarrollo activado por los propios ciudadanos, que tendrían participación no sólo en la elección de sus representantes, sino también en el proceso de toma de decisiones y control de la gestión. En esta línea, se solicitó que en los objetivos específicos del proceso se incorpore uno que diga relación con la participación y que, en general, estos objetivos se enfoquen en el tema común del traspaso de poder: se requirió poner énfasis en la creación de *nuevos espacios de poder* y *nuevas relaciones de poder*. Asimismo, se solicitó que el objetivo general sea más cercano al sujeto de la descentralización –la población, la gente– que al tema institucional; en este sentido, se sugirió modificar su redacción replanteando la expresión “contribuir al desarrollo democrático”.
- Se indicó que el proceso de descentralización requiere de un soporte presupuestario asociado; un sistema de información pertinente y apoyo a las capacidades técnicas regionales.
- Se requirió que las autoridades de los entes descentralizados tengan una participación activa en los mecanismos de asignación de recursos, tanto a ellas (desde el nivel central) como desde ellas (a proyectos y programas), a través del traspaso de las competencias pertinentes.
- En lo referido a transparencia, se mencionó que ésta no sólo se relaciona con el manejo de los recursos públicos, sino también con el sistema de selección y contratación de personas, asignación de cargos (concursos), entre otras materias. Actuar transparentemente permite hacer más democrática la conformación del aparato público.
- Se afirmó que la descentralización no sólo debe relacionarse con la modernización del Estado, sino es un requisito para llevar a efecto esta modernización. Se indicó también que ambos procesos tienen objetivos superiores que les son comunes.
- Se afirmó que el criterio de gradualidad en el traspaso de poder debe tener matices

que reflejen tanto las realidades regionales y comunales específicas, como las especificidades sectoriales. Se requirió incorporar criterios de oportunidad (entendida como el aprovechamiento del momento oportuno para concretar decisiones), equidad (para la igualdad de oportunidades); eficiencia (descentralizar siempre que haga más eficiente al aparato público) y diferenciación (o selectividad territorial sobre una base teórica que reconozca las especificidades territoriales). En la línea de la oportunidad, se sugirió incorporar tareas de corto plazo a la política.

- Para un buen desarrollo de la descentralización, se recomendó: fortalecer las capacidades regionales; descentralizar a los partidos políticos para fortalecer el poder político en las regiones; aclarar el rol definitivo del gobierno central (fiscalizador, regulador, impulsor de las iniciativas regionales, etc.); contar con un diagnóstico de la situación actual del proceso y con un diagnóstico de las potencialidades regionales que incorpore análisis de causalidad de la concentración espacial y territorial; análisis de experiencia internacional comparada; desarrollar el proceso en conjunto con las regiones; que las estrategias regionales de desarrollo se definan efectivamente desde las regiones, sin negociación con el nivel central; comprometer a los servicios; analizar los costos financieros efectivos del proceso; definir la ruta crítica y los medios e instrumentos claves del proceso; participación (que requiere un cambio cultural); comprometer tanto al aparato público como a los privados con una coordinación creciente entre ambos; un cambio cultural tanto regional como nacional; normas jurídicas claras y aplicables; fortalecer la incorporación de tecnología, particularmente Internet; que las instituciones descentralizadas cuenten con un adecuado soporte técnico.
- En una línea de propuesta radicalmente distinta, se propuso la delimitación de zonas, en número menor que trece, a cargo de Gobernadores Zonales elegidos directamente, con recursos y atribuciones propios, los que en la práctica constituirían, por igual, potenciales candidatos a la Presidencia de la República. Se potenciaría la aparición de partidos políticos regionales. En la misma orientación, se indicó que la figura del Intendente desaparecería.
- Habría entonces que replantear la constitución y distribución territorial de los diferentes servicios. En este sentido, se mencionó el ejemplo de INDAP, cuyas funciones y conformación no debería ser igual para lo que actualmente es la Región de la Araucanía y para la actual Región de Tarapacá; no obstante, debería mantenerse una única misión para el organismo, para evitar que la política nacional sea la mera suma de las políticas regionales.

Del Area Político-Administrativa:

- Sería una necesidad, para un país descentralizado, aclarar y ordenar linealmente las que hoy son dobles dependencias institucionales.
- Avanzar en desconcentración dificultaría el éxito de la descentralización.
- Se requirió separar claramente la acción del presidente del Consejo Regional en cuanto a su interés regional puro y nacional para la región, a través de la delimitación de competencias.
- En cuanto a la opción de mantener a una sola autoridad representativa del gobierno central en regiones, se indicó que la conservación del Intendente apoyaría de

buena forma esta representación, en tanto la conservación del gobernador en este rol fortalecería más bien al aparato descentralizado, no obstante representar siempre al Presidente de la República.

- En cuanto al rol del Ejecutivo del GORE, se planteó que le correspondería administrar el desarrollo de la región, quedando fuera de su quehacer la seguridad y el orden público. En cuanto a su relación con el CORE, se indicó que no participaría en él, asimilándose esta estructura al sistema de gobierno parlamentario. En cuanto a su relación con otras autoridades políticas, se afirmó que ésta no sería política sino de coordinación y gestión. Por último, se indicó que debería ser elegido directamente.
- En cuanto al principio de territorialidad, se sugirió que la conformación del CORE debería combinar un sistema territorial y representativo.
- En relación con constituir al CORE en parte por representantes corporativos, se indicó que ello sería un reconocimiento y legalización de los poderes fácticos, lo cual no sería pertinente.
- Se indicó que el rol del nivel central corresponde a la dictación de políticas nacionales, las que no deberían constituir más que el “rayado de cancha”, quedando para los niveles subnacionales las decisiones sobre su aplicación y puesta en práctica.

Del Area Territorio:

- En cuanto a flexibilizar, o no, la División Política y Administrativa (DPA) del país, junto con remarcar la necesidad de un diagnóstico previo a la toma de decisiones, se encontraron posiciones diversas: se opinó que los problemas de la descentralización no estarían radicados en la DPA, sino que estarían más relacionados con el aún no consolidado sistema de gobierno; se expresó que la DPA no responde a patrones o características particulares de los territorios y debe replantearse, en coordinación con una flexibilización del sistema de gobierno interior; se afirmó que el número de regiones existentes no estaría en cuestión, siendo discutible, sí, la rigidez del trazado de sus límites, proponiéndose en este sentido establecer revisiones periódicas, las que serían paralelas y en ningún caso limitarían o retardarían la consolidación de la descentralización. Se indicó también que la flexibilización de la DPA en ningún caso es requisito para flexibilizar el sistema de gobierno interior, debiendo ponerse el acento más bien en potenciar la institucionalidad existente, con atención a las incompatibilidades de cargos y funciones.
- En cuanto al trazado de los límites político-administrativos, se planteó que deberían responder a la lógica de las cuencas hidrográficas.
- Se propuso la inclusión de una nueva categoría a la DPA: territorios rurales, atendiendo a las necesidades que estos presentan en relación con sus recursos naturales; esto es, resolver problemas de contaminación, fomentar y compatibilizar el turismo, la minería, etc.
- Se recomendó reforzar las atribuciones del nivel regional, dejando al provincial (gobernaciones) el rol exclusivo de asignación de recursos; se indicó también que este nivel representa mejor que otros las identidades asociadas al territorio,

pero el fortalecimiento de su institucionalidad debe ir relacionado con la formación de una masa crítica demandante; paralelamente, se planteó eliminar el nivel provincial y potenciar el comunal; hubo también la opinión de que la discusión acerca de la pertinencia o características del nivel provincial debería radicarse en el interior de la región, atendiendo a las diferencias entre las regiones del país.

- En cuanto a la administración de los territorios aislados y especiales, por una parte se indicó que no existiría un nivel idóneo para su administración, requiriéndose más bien la formación de una masa crítica mínima que puede lograrse en cualquier nivel administrativo (el cual resultará ser el idóneo); no obstante, se planteó también que el gobernador tendría un rol importante, ya que su mirada es más territorial (se entiende técnica) que electoralista; a la vez, éste estaría en condiciones de coordinar, por su posición intermedia, a los distintos niveles políticos (municipal/regional); se afirmó también que estos territorios deberían mantenerse en la dependencia regional; no obstante, se requeriría de políticas y fondos especiales para ellos, los que podrían provenir del nivel nacional o del mismo nivel regional, cuidando de no afectar el resto de la institucionalidad actual y futura; asimismo, se planteó que la gobernación podría ser el alero bajo el cual funcionen los servicios públicos ubicados en los territorios aislados y especiales; no obstante, la planificación de su desarrollo debería ser resorte de sus propios habitantes, en diálogo con dicho nivel administrativo y estableciendo alianzas "temáticas"; lo mismo sería aplicable a las áreas metropolitanas; se expresó también que el nivel en que se radique la administración de estos territorios dependerá de sus características particulares. Para la toma de decisiones al respecto, se requeriría objetivar los criterios que determinan las condiciones de *aislado* o *especial*.
- No hubo una opinión única en cuanto al organismo o nivel al que corresponde la administración de las áreas metropolitanas: por una parte, se indicó que ésta debe radicarse en el nivel regional, tomando medidas particulares para el caso de Santiago y aclarando las atribuciones de los alcaldes; dentro de esta opción hubo opiniones favorables a contar con un presidente regional electo por la ciudadanía; se afirmó también que el nivel provincial es el adecuado para manejar el tema, no obstante, sería necesario, para ello, dotarlo de mayores atribuciones y capacidades; se planteó, por último, la opción de fortalecer con este objetivo las asociaciones de municipios.

Del Area Fiscal:

- En cuanto a la asignación de recursos, se propuso potenciar programas y proyectos regionales y locales, asignando los recursos localizadamente.
- Se destacó el beneficio de asignar los recursos local o regionalmente, pues las autoridades de esos niveles están más cerca de los problemas de la ciudadanía, favoreciéndose la rapidez y la oportunidad en la ejecución de programas y proyectos y mejorando la equidad en la distribución de los fondos; con lo anterior se refuerza la responsabilidad de los decisores, debiendo éstos responder a una evaluación ciudadana más informada, y se obliga a los niveles subnacionales a aumentar sus capacidades técnicas. Se aclaró que esta asignación debería referirse sólo al gasto de inversión y no al gasto de operación y debería ser autónoma, sin compromisos con el nivel central.

- No obstante, algunas asignaciones deberían mantenerse en el nivel central (previa definición de estándares y requerimientos específicos de las regiones): las sociales, no obstante que la planificación de la inversión debe ser localizada.
- En cuanto a las posibles fuentes de recursos propios para los gobiernos regionales, se propuso: creación de incentivos para fomentar la instalación en regiones de agentes territoriales; en este sentido, se requerirían municipios más activos en establecer alianzas y atraer a los privados a sus comunas, especialmente a aquellos agentes que tienen que ver con el desarrollo productivo; incentivar la instalación de privados a través del impuesto de primera categoría; dejar en el GORE un porcentaje de los recursos obtenidos por las labores que son propias de este nivel de administración (proceso de aprobación de Planes Reguladores, entre otros); instalación de peajes regionales. Paralelamente, se manifestó que no sería conveniente crear ingresos propios regionales pues esto pasaría a llevar la posibilidad de las comunas de contar con recursos propios. En la misma línea, se propuso mantener el sistema de transferencias para evitar problemas financieros en el nivel nacional y problemas de eficiencia en la recaudación de los mencionados ingresos.
- Sobre la necesidad de contar con mecanismos solidarios de compensación financiera, se requirió la definición de estándares mínimos nacionales de prestaciones públicas, previo al diseño de aquellos y a la determinación de los montos a repartir. No obstante lo anterior, hubo opiniones en cuanto a que los actuales sistemas compensatorios cumplirían el objetivo perseguido.
- Se propuso establecer la ejecución de auditorías externas, cabildos regionales y comunales, difusión del PMG, suscripción de cartas de compromiso de gestión regional ante la ciudadanía, entre otros mecanismos de rendición de cuentas. Para ello, se requeriría de indicadores de gestión más allá del tema estrictamente financiero. Se requeriría también de una mayor cultura de la transparencia.

ANEXO N°2
APORTES Y OBSERVACIONES A LAS
BASES PARA UNA POLITICA DE
DESCENTRALIZACION
SINTESIS COMENTARIOS INDIVIDUALES

Sr. Sergio Galilea Ocón

(Intendente Regional y Presidente del Consejo Regional – Región Metropolitana)

La historia reciente de la descentralización, en apariencia, es una paradoja. La ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, promulgada en 1993, va a completar en poco tiempo una década de aplicación y una cantidad importante de sus disposiciones aún no han sido utilizadas. Algunos de sus preceptos siguen siendo tan programáticos como lo fueron las asambleas provinciales establecidas en la constitución política de 1925. En rigor, más que una modificación a la ley, podríamos plantear con toda razón la urgente necesidad de aplicarla en forma efectiva. Por el contrario, se podría igualmente plantear que durante estos años se ha avanzado en la descentralización como nunca antes en toda nuestra historia republicana, incluso más allá de los objetivos de la legislación y que, por lo tanto, las materias en las que se han verificado innovaciones deben ser incluidas en la ley.

¿Cuál es el balance de estos años? ¿En qué materias se ha cumplido con el propósito de la legislación? ¿Existen otras en las que se ha ido más allá de lo esperado? El aprendizaje alcanzado en este período, las buenas prácticas y también los principales problemas detectados, deben ser incorporados en la construcción de una política de descentralización que, por cierto, no se agota en la reforma de la ley, pero que tampoco puede perder de vista la importancia de contar con una legislación moderna, efectiva y sobre la cual exista un amplio consenso político. En este sentido, a continuación, plantearé ocho temas que considero de particular importancia para la modernización y descentralización del gobierno y la administración regional.

Primer Tema:

Balance en la Aplicación de la Legislación Actual

Errores conceptuales –como otorgar el protagonismo de la descentralización a lo regional en vez de lo municipal– y malas prácticas –como emplear al plebiscito comunal para oponerse a eventuales decisiones gubernamentales– son los puntos bajos de estos años.

1. Errores conceptuales y malas prácticas

Estos diez años han sido de dulce y agraz. Se han hecho más cosas que en toda la historia republicana; sin embargo, se podría haber hecho mucho más. Hay una distancia muy grande entre el discurso y la práctica descentralizadora. Esta situación llega a su extremo en los períodos electorales, donde la verborrea democrática y descentralizadora se hace más fuerte.

A mi juicio, ha constituido un enorme error conceptual convertir al tema regional en el protagonista de la descentralización, cuando la verdad es que el pilar de este

proceso, en todos los países que se han descentralizado, es el municipio. La descentralización se construye desde el municipio y tiene como requisito la existencia de una comunidad organizada y participativa. Este principio tiene importantes consecuencias cuando lo que se desea es dar un contenido democrático a este proceso.

Así, por ejemplo, se explica el uso que se le está dando al plebiscito comunal en Chile. Cuando todavía a nivel municipal no se ha puesto en práctica importantes mecanismos de consulta a la ciudadanía, ya se está utilizando al plebiscito comunal como un mecanismo de oposición ante eventuales decisiones gubernamentales. Se utiliza el plebiscito comunal como una amenaza; cuando se va a instalar un vertedero en algún lugar, entonces se hace un plebiscito, el cual no importa cómo se organiza sino que "el próximo domingo se hace". Este tipo de conductas malogra cualquier instancia de participación que se desee instalar en forma sistemática para consultar a la comunidad sobre temas importantes.

Sobre esta materia, en la legislación vigente se verifica un absurdo: se dispone que los plebiscitos comunales no pueden ser hechos en un período anterior ni mucho menos en el día de la elección. No se entiende por qué, en una elección municipal, no se pueda consultar a la ciudadanía, en forma simultánea, diversas materias que se consideren fundamentales. Lo normal sería que nosotros votáramos como en Suiza y que cada vez que se vota se hace no sólo para elegir al Alcalde y los concejales, sino que también se vota respecto de la opinión sobre tributos, legislación ambiental y cualquier otra materia significativa. Una democracia que se va perfeccionando opera en esa forma.

2. Balance en el ejercicio de las principales funciones de gobierno regional

Le ley sobre Gobierno y Administración Regional estableció que las funciones principales que debía cumplir el gobierno regional serían el ordenamiento territorial, la coordinación de la acción social y el fomento productivo, de modo que el gobierno regional no sería la réplica del gobierno nacional en la región, ni una mera agregación de municipios, sino que cumpliría funciones específicas y privilegiadas en algunos campos, definiendo a los tres indicados como los principales. Las tres tareas o funciones principales que la ley estableció al gobierno regional han tenido un cumplimiento heterogéneo.

a. Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial

Si en algo Chile es regionalmente descentralizado, es en el tema ambiental. En la región hay una institucionalidad ambiental que no existe en ningún sector del Estado. Deberíamos pensar en esto cuando se proponen mejoras a la legislación.

En el área del ordenamiento territorial y medio ambiente, a mi juicio, hay avances significativos. En el caso del Medio Ambiente, en especial porque la institucionalidad de la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) está presidida por el Intendente y es una institucionalidad que no tiene ningún otro sector del Estado. Si en algo Chile es descentralizado, desde el punto de vista regional y no sólo desde el punto de vista municipal, es en el tema del medio ambiente. A nivel regional, se presentan las Declaraciones de Impacto Ambiental o Estudios de Impacto Ambiental, se otorgan las calificaciones y certificaciones medio ambientales, se discute las reglamentaciones ambientales y las modificaciones de normas, etc. Por tanto, este tema se ha visto favorecido por la aplicación de una legislación regionalista que

deberíamos considerar al discutir una reforma legislativa. La experiencia, hasta la fecha, aconseja analizar la conveniencia de replicar esquemas institucionales que pudieran ser similares a la COREMA, la cual integra en forma virtuosa en un solo organismo a los secretarios regionales ministeriales, gobernadores y miembros del Consejo Regional.

El tema del ordenamiento territorial tiene aspectos programáticos -que están en la ley pero que nunca se han aplicado- que son verdaderas páginas en blanco, no se conocen. Me refiero al plan regional de desarrollo urbano y al plan regional de ordenamiento territorial. Estos instrumentos son propios de las competencias del Gobierno Regional en el ámbito del ordenamiento del territorio y se parecen bastante, casi se superponen, a la Estrategia de Desarrollo Regional. Una mayor difusión de estos vigorizaría la labor del Gobierno Regional en materia de planificación territorial y facilitaría las decisiones relativas al uso del suelo. En mi opinión, en la medida en que se incentive el uso de estos instrumentos regionales, incluyendo la plena aplicación del Plan Regulador Intercomunal, se simplificaría a las municipalidades las decisiones sobre modificación de planes reguladores comunales, cuestión sobre la que el Ministerio de Vivienda tiene su propia opinión que, en el último tiempo, ha convertido en un proyecto de ley.

En ese terreno hay avances. Me tocó exponer hace algunos años, en el Ministerio de Vivienda, la disposición que significaba que los planes reguladores comunales y los intercomunales fueran sancionados por el Intendente y el Consejo Regional, y debo agradecer que me hayan permitido terminar mi exposición. La historia ha demostrado que los intercomunales, y particularmente el intercomunal de la Región Metropolitana, ha tenido avances superiores con la legislación regional actual a cuando estos instrumentos estuvieron en el ámbito sectorial. Este es el mejor mentís a la desconfianza del Ministerio de Vivienda.

b. Coordinación social de la inversión

En la Región Metropolitana, coordinar la inversión social supone desarrollar una capacidad de negociación interministerial sin paralelo en ninguna otra región. La metrópolis requiere de un financiamiento diferente al FNDR, el cual debería cubrir sólo las necesidades de las provincias.

En este ámbito nos ha ido regular, aunque el caso de la Región Metropolitana es muy especial. Con toda seguridad, se puede afirmar que es mucho más sencillo producir una coordinación efectiva de la inversión social en el Gobierno Regional de Aisén, donde el volumen de recursos que dependen del nivel regional son el 80 u 85 por ciento del conjunto de la inversión pública, que en el caso del Gobierno Regional de la Región Metropolitana, en que se observa una situación enteramente inversa. En la Región Metropolitana, los recursos de decisión regional no superan el 15 por ciento del total de la inversión pública, en consecuencia, el cumplimiento de la tarea de coordinación se hace muy difícil, pues supone una responsabilidad interministerial que es de principal importancia.

En otras palabras, si el Gobierno Regional -Intendente y Consejo Regional- no hubieran llevado a cabo ingentes esfuerzos para obtener más recursos sectoriales del Programa Jornada Escolar Completa del Ministerio de Educación y conseguido el 52 por ciento de todo el concurso nacional, como se consiguió, no hay recursos regionales que cubran dicha demanda de financiamiento.

La legislación futura para las regiones metropolitanas debería establecer, con mucho mayor detalle que en la actual, alguna otra forma de financiamiento adicional, que permita cubrir mejor las necesidades de la metrópolis. El legislador incorporó

en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional un Fondo Metropolitano, pero no se ha llevado a la práctica. La metrópolis requiere de un financiamiento diferente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), éste último debería reservarse para responder a las necesidades de las provincias de la región

c. Fomento productivo

Las nuevas formas de cooperación público-privada auguran un nuevo desarrollo para la gestión del fomento productivo en la Región, que hasta ahora no ha estado a la altura de las exigencias.

Durante la tramitación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, se discutió muchísimo respecto a cuál era la tercera responsabilidad de los gobiernos regionales, y se decidió que era el fomento productivo. En esa época, existía la noción de que el FNDR no tenía mucha importancia, y que incluso podía ser reemplazado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), pues se estimaba que el FNDR no era propiamente de desarrollo ya que se dedicaba a la infraestructura social. Se pensaba que el Estado debía establecer las reglas del juego para el sector privado y que era éste el encargado de emprender las tareas de desarrollo productivo como tal. En esa época, no existía la posibilidad de fusionar la acción pública con la privada, como se hace ahora. Había una especie de dicotomía entre lo público y lo privado, en que predominaba una actitud de desconfianza; por lo tanto, no había sector de la economía que no tuviera una contraparte pública.

Ese debate hoy día está mucho más perfilado, existe un sistema participativo para los privados, un sistema de concesiones y se va a iniciar la aplicación de concesiones que significan no alterar los regímenes de propiedad, buscando fórmulas de arrendamiento y, en consecuencia, se ha avanzado mucho en mecanismos de esa naturaleza. Sin embargo, a nivel regional, sigue pendiente la tarea del fomento productivo, especialmente hacia la pequeña y mediana empresa (PYME). En esa función, todos los gobiernos regionales han estado muy por debajo del progreso verificado en otros ámbitos. Hay que reconocer que en esta área nuestras agencias han mostrado un menor dinamismo, probablemente no existen las capacidades o no ha sido suficientemente efectivo el diálogo público-privado. No obstante, más allá de cualquier consideración es una tarea incompleta.

En suma, se ha cumplido bien en materia ambiental; regular en coordinación de la inversión social –salvo en aquellas regiones que tienen problemas estructurales– y muy mal en el área de fomento productivo.

Segundo Tema: Claves Políticas en el Gobierno y la Administración Regional

A continuación, estimo necesario plantear cinco materias específicas que considero claves para la administración y gobierno regional. Las tres primeras, referidas a la necesidad de realizar modificaciones gruesas a la ley sobre Gobierno y Administración Regional, la cuarta y quinta dirigidas especialmente al Gobierno Regional Metropolitano.

1. Aplicar el artículo 67 de la ley 19.175 referido a las transferencias

Llevar a cabo transferencias efectivas supone definir servicios que deberían ser transferidos, sin dejar esta situación a una norma general. Hasta la fecha, se ha procedido en forma extremadamente tímida en esta materia.

Este es un problema en el que cualquiera podría decir que basta con aplicar la ley. La experiencia indica que el resultado de las transferencias institucionales en Chile ha sido casi siempre traumático, con altos costos personales, independientemente de, si la persona es de gobierno u oposición, pues en éste ámbito ese tipo de diferencias es irrelevante.

En la práctica, esto se ha traducido en que se ha procedido con extraordinaria timidez en la transferencia de competencias al nivel regional. Por cierto que la responsabilidad principal de esa timidez está en el Ejecutivo, porque ahí radica la iniciativa, pero a nivel de los gobiernos regionales, incluidos sus consejos regionales, tampoco ha sido un tema de particular relevancia. Puede haber influido en esta situación el hecho de que sea un terreno nuevo, inexplorado y sobre el cual existen muy pocas experiencias. Por esta razón, estimo necesario reformar la ley con el objeto de hacerla más imperativa en su mandato, estableciendo un artículo que diga: "las transferencias podrán ser solicitadas por el Intendente Regional al Ministro del Interior, quien deberá evacuar un informe en no más de (un tiempo limitado), consultando a los organismos correspondientes...". El texto legal debe tener un carácter más ejecutivo, de modo que establezca los tipos de servicios susceptibles de ser transferidos y no dejar esto al arbitrio de situaciones de carácter general.

2. El rol del Intendente

Hay que separar las funciones de Presidente del Consejo e Intendente, entre otras razones porque el Intendente no puede presidir al organismo encargado de fiscalizarlo.

Propongo la separación del Intendente de la presidencia del Consejo Regional. Es incómodo, institucionalmente, que el Intendente sea también Presidente del Consejo Regional, entre otras razones, porque el Intendente no puede presidir el organismo encargado de fiscalizarlo. Esta situación debería subsanarse al permitir que sea elegido entre los miembros del Consejo Regional

No hay relación alguna entre esta propuesta y la de quienes plantean la elección del Intendente, o que éste deje de ser el órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Mi posición es que el Intendente tiene responsabilidad ineludible en el orden interno y de seguridad, y que simultáneamente las tiene respecto a ser ejecutivo del Gobierno Regional. Yo creo que ambas cosas están indisolublemente unidas en términos constitucionales, institucionales y jurídicos.

3. Representatividad de la elección directa de los consejeros regionales

Constituiría un avance descentralizador y democrático inaugurar en el país la tradición de tener elecciones nacionales y territoriales. Las primeras, para elegir al Presidente de la República y a los parlamentarios. Las segundas, para elegir directamente a alcaldes, concejales y consejeros regionales.

La elección directa de los consejeros regionales, en forma simultánea a las elecciones municipales, y la elección -por parte de los consejeros regionales- del Presidente del Consejo Regional, constituiría un avance descentralizador y democrático importante. Con una medida como ésta, se inauguraría en Chile una nueva tradición democrática. Se entendería que el país puede tener elecciones nacionales y territoriales. Las primeras, para elegir al Presidente de la República, diputados y senadores y las segundas para elegir directamente a alcaldes, concejales y consejeros regionales.

Esta reforma podría tener versiones intermedias, como la de conservar la figura de Presidente del Consejo Regional para el Intendente, pero manteniéndola sólo con fines protocolares y denominar vicepresidente al consejero elegido por sus pares. Se podría plantear también la posibilidad de que este vicepresidente sea elegido directamente por la comunidad, con algún grado de coincidencia con lo que se está proponiendo en el ámbito municipal con la elección del alcalde y de los concejales.

Por cierto, no creo en la elección popular de los intendentes. Esta alternativa supone un estado nacional distinto al que tenemos. La elección de la autoridad regional supone instaurar un esquema institucional equivalente a las gobernaciones mexicanas o probablemente a las colombianas, pero es un asunto propio de un estado federativo o semifederativo. Hay que ser consistente, si lo que se desea es avanzar hacia un modelo de estado federativo, semifederativo o autonómico -como el de España- hay que plantearlo claramente y asumirlo con todas sus ventajas y limitaciones; que pueden llegar a ser como las del régimen argentino, quizás el menos prestigiado del mundo.

La elección del Intendente no puede interpretarse como un agregado más, esta alternativa tiene consecuencias jurídicas e institucionales sustantivas. Lo anterior no implica sostener que la propuesta de elección directa de consejeros regionales no produzca efecto alguno en la institucionalidad regional. Por cierto que esta medida producirá efectos no sólo a nivel regional sino también en el sistema municipal y parlamentario. Sin duda que bajo un esquema de elección directa de consejeros regionales tendríamos una situación de representatividad mayor.

Tercer tema: La Administración Metropolitana

1. Cinco funciones claves para la administración metropolitana

Es fundamental que el gobierno regional metropolitano tenga funciones específicas en materia de administración de la metrópolis, no hay nada que desprestigie más a una institución que tener responsabilidades puramente supuestas.

Durante la discusión de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, después de mucho trabajo se incorporó a su texto un par de frases referidas a las áreas metropolitanas, entendidas como Francisco Fernández Fredes señaló: "*extensión territorial formada por dos o más centros de población, unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos*", también se estableció un Consejo Coordinador de Alcaldes, presidido por el alcalde de la ciudad capital, aunque a esta entidad no se le otorgó demasiada importancia.

En términos prácticos, se adoptó en su minuto la decisión de no legislar sobre las regiones que tienen características de regiones metropolitanas. Uno de los avances importantes que debería producirse, en materia de legislación, es que en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional exista un capítulo relativo a las regiones que contienen una o más áreas metropolitanas.

Los gobiernos regionales metropolitanos deben estar sometidos a un estatuto jurídico levemente distinto. En mi opinión, al centro de la discusión deben estar las funciones de los gobiernos regionales metropolitanos y no la constitución de gobiernos de áreas metropolitanas, como puede ser el de Ciudad de México u otros. Al respecto, quiero proponer cinco funciones que deberían ser propias de los gobiernos regionales metropolitanos en materia de gestión metropolitana:

- a. Transporte Urbano. La tuición del transporte urbano debe pasar a ser parte de sus obligaciones. Los avances producidos en esta materia en la Región Metropolitana son envidiables, de tremenda influencia y serán reconocidos con el tiempo, como suele ocurrir en Chile.
- b. Residuos Sólidos. Innumerables consideraciones de ordenamiento territorial justifican esta decisión; además, se ha atesorado un trabajo importante en la práctica.
- c. Fomento productivo. El gobierno regional debería tener para sí el conjunto de las agencias encargadas del fomento productivo, no se entiende cómo se pueda llevar a cabo esta función sin una CORFO metropolitana que sea una entidad del Gobierno Regional. Además, se requiere la alianza del conjunto de agencias dedicadas al fomento productivo.
- d. Corporación de Desarrollo Metropolitano. Tiene un sentido sustantivo la instalación, en el Gobierno Regional, de una Corporación de Desarrollo Metropolitano que implique establecer una relación institucional entre lo público y privado, cuya inexistencia es probablemente la crítica mayor que se le puede hacer a la ley 19.175, que no se formuló en la perspectiva de que los agentes públicos y privados se pusieran de acuerdo.
- e. *Fondo de Inversión Metropolitano. Pensar un Gobierno Regional Metropolitano, resolviendo sus problemas vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es una contradicción, pues el FNDR es un fondo de compensación territorial. En rigor, es legítimo que Aisén reciba per capita treinta y cinco o más veces los fondos que recibe la Región Metropolitana. Eso es consistente, pues hay un incentivo a la ocupación territorial. No todo se puede financiar por el FNDR; tiene que haber una estructura de inversión que sea propia de los problemas de las metrópolis.*

Estas funciones le otorgarían personalidad y contenido al Gobierno Regional de la Región Metropolitana, independientemente de si es electo o no. Un ente de esta naturaleza no tiene por qué administrar la educación y la salud, que son del ámbito municipal. Yo no aspiro a que este organismo tenga funciones declamatorias, pues no hay nada que desprestige más a una institución que tener responsabilidades puramente supuestas, prefiero que tenga responsabilidad específica en determinados tipos de materias, más que un número ilimitado que sea incapaz de cumplir. Pienso que, inevitablemente, el Intendente de la Región Metropolitana, y por cierto de otras regiones que se constituyen como tal, tendrá que dedicar gran parte de su esfuerzo a trabajar en conjunto con los ministros y convencerlos de la importancia de coordinar ciertas áreas de inversión e infraestructura, porque difícilmente él va a ser el protagonista de todos los esfuerzos que se lleven a cabo.

2. Capacidad profesional y técnica de los gobiernos regionales metropolitanos

Sólo tiene sentido ir a la construcción de un gobierno regional metropolitano si es posible contar con profesionales de alto nivel. Si se desea una nueva institucionalidad metropolitana, hay que garantizar la realización de un concurso público y abierto, que asegure a los mejores profesionales.

Algo común a los gobiernos regionales de características metropolitanas y que se potencia cuando además la metrópolis es la capital nacional –pues esta situación puede ser levemente distinta en la Región de Biobío o de Valparaíso–, es que los secretarios regionales ministeriales y los directores de los servicios tienen un grado menor de dependencia efectiva de la autoridad regional. En la práctica, se mantiene una tensión entre el aparato sectorial, que es muy fuerte en materia de recursos financieros y humanos, y el aparato regional, que es muy débil. Se concluye que es necesario fortalecer este aparato, no sólo financieramente sino que con recursos humanos idóneos.

Un gran avance sería que el gobierno regional cuente con, al menos, treinta profesionales elegidos por concurso público y abierto para el cumplimiento de las funciones metropolitanas antes señaladas. Sólo tiene sentido ir a la construcción de un gobierno regional de características metropolitanas si se puede contar con profesionales de alto nivel. El Gobierno Regional Metropolitano de Santiago debería tener tantos profesionales como la SUBDERE. No veo por qué debería tener menos profesionales que MIDEPLAN. Si se crea una institucionalidad nueva, hay que jugarse por un mecanismo que asegure a profesionales de alto nivel y que éstos permanezcan en la institución. Una medida como la propuesta distingue no sólo a la institución, sino que especialmente a los profesionales que la conforman. Hay que evitar repetir situaciones como las originadas al promulgar la ley de gobiernos regionales, cuya planta vino a aprobarse dos años más tarde.

Cuarto Tema: La Asociatividad Público – Privada

Me pregunto: ¿Cómo se hace renovación de barrios en el mundo moderno si no es mediante una Corporación de Desarrollo Urbano? La nueva legislación debe recoger las buenas experiencias en este tiempo.

Este era un capítulo que tenía originalmente el proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Nunca he podido entender por qué la asociatividad público-privada no fue aprobada en las Comisiones Unidas del Senado. Probablemente, hay que volver a instalar ese capítulo y recoger la experiencia de estos años para redactar disposiciones menos programáticas, que puedan aplicarse en forma inmediata.

Lo mismo pasa con los municipios. Los municipios no pueden constituir corporaciones de desarrollo urbano. El municipio de Santiago es el único privilegiado que puede hacerlo; constitucionalmente, ningún municipio de Chile está habilitado para tener una Corporación de Desarrollo Urbano. Me pregunto: ¿Cómo se hace reciclaje urbano y renovación de barrios en el mundo moderno sin tener una Corporación que implique contar con un mecanismo de participación público-privada? Sin este instrumento, no se explican las veinte mil nuevas viviendas en la comuna de Santiago, probablemente el hecho urbano más importante de los últimos diez años.

La asociatividad público - privada es una necesidad que requiere un sustento legal. La nueva legislación debe recoger las buenas experiencias de este tiempo.

Quinto Tema: Los Tributos Regionales y Sobretasas

Condición indispensable para el financiamiento de la descentralización constituye la realización de innovaciones en materia de tributos regionales. Si sólo tuviéramos un sistema permanente de avalúos anuales a las propiedades, tendríamos un 40 o 50 por ciento más de Fondo Común Municipal.

Las comunas participan como donantes y adjudicatarios de un Fondo Común Municipal que si fuera un Fondo Común Metropolitano permanecería una cantidad importante de recursos en la Región Metropolitana. Esta región está efectuando un subsidio directo en el sistema de financiamiento municipal. El hecho de que no tengamos separados un Fondo Común Metropolitano de un Fondo Común Municipal de cobertura nacional significa que hay un subsidio real, que lo están otorgando los municipios más ricos de la Región Metropolitana, pero también lo están dejando de percibir los más pobres.

Al respecto, cabe señalar que el pago del impuesto territorial sigue siendo el mecanismo más importante del cual viven los municipios. Si tuviéramos un sistema de avalúos anuales permanente, y con esto no digo nada extraordinario, sólo que la gente pague sus impuestos y que los pague por lo que valen sus propiedades, tendríamos con toda seguridad un 40 o 50 por ciento más de Fondo Común Municipal y, obviamente, con esto se podría resolver importantes necesidades de carácter social.

El estudio de temas como los tributos regionales, sobretasas, Fondo Común Metropolitano, patrimonio de los gobiernos regionales y otros similares, son una condición indispensable para el financiamiento de la descentralización. Las propuestas en estas materias pueden ser perfectamente complementarias a otras iniciativas del Gobierno; por ejemplo, las sobretasas pueden ser un modo específico de contribuir a la reducción de la evasión y elusión fiscal.

Sexto Tema: Relación Gobierno Regional - Municipios

Lo que se anunciaba como una relación confrontacional, se transformó en cooperación y cofinanciamiento, con altos grados de coincidencias.

En los años noventa, la relación entre el nivel regional y municipal se anunciaba confrontacional. Esta presunción se avalaba en la probable tensión entre el sistema democrático, que emergía a través de elecciones populares de Presidente de la República, diputados y senadores -instalando nuevas autoridades a nivel regional- y las autoridades municipales, que se mantenían en sus cargos como herederos de un sistema anterior. Esto hizo pensar que las tensiones iban a ser permanentes y que probablemente se expresarían en una constante disputa de competencias.

Los últimos cinco o seis años han demostrado que, en muchas de las materias señaladas en esta exposición, se ha ido imponiendo el principio de la cooperación entre el Gobierno Regional y las municipalidades. Lo que se anunciaba como una relación confrontacional, se transformó en una relación de cooperación, en la que se multiplican los proyectos de cofinanciamiento y las coincidencias en diversas materias. Estas coincidencias podrían ser mayores si se pusiera en práctica un mayor diálogo entre la Asociación Chilena de Municipalidades y la Asociación Chilena de Consejeros Regionales; ésta última, además, haría muy bien en invitar a los intendentes a sus reuniones ordinarias.

En suma, la superación de las tensiones, el principio de cooperación y el principio de cofinanciamiento han sido extremadamente importantes en el avance registrado hasta la fecha.

Séptimo Tema: Iniciativa Legal para los Gobiernos Regionales

Consagrar el derecho de los gobiernos regionales a tener algún grado de iniciativa legal, en materias de su competencia, sería un gran avance democratizador.

Teóricamente, en Chile todos tenemos iniciativa de ley, cualquier ciudadano está en la libertad de proponer a un parlamentario o al ejecutivo una iniciativa que considere de interés general. La realidad, por supuesto, es enteramente diferente. Creo que consagrar el derecho de los gobiernos regionales a tener algún grado de iniciativa legal, en materias de su competencia, sería un gran avance democratizador. Esta iniciativa podría estar condicionada a la existencia de alguna mayoría parlamentaria que la hiciera suya, de modo que no sea directa, o que el ejecutivo la hiciera suya a voluntad; independientemente del mecanismo específico a través del cual opere, que es una cuestión menor, lo que interesa es que los gobiernos regionales sean considerados como una instancia de iniciativa o preiniciativa legislativa.

En este país, se legisla en muchos asuntos que son de competencia específica de los gobiernos regionales y no se les consulta en modo alguno y, en mi opinión, lo que interesa consagrar no es únicamente que sean consultados, sino que sean considerados como una instancia de iniciativa o de preiniciativa, como quiera llamarse.

Octavo Tema: Importancia de los Acuerdos Políticos para Promover Reformas

Obtener un amplio acuerdo político –tal como se hizo en los años noventa- es una garantía para avanzar en la descentralización, que supone transferencia efectiva de poder.

La promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional que hizo el Presidente Patricio Aylwin en Concepción, representó un hecho capital en el país que conservo con profundo afecto. Un año antes, sin embargo, ocurrió un hecho que es quizás uno de los acontecimientos más significativos del período y que no ha sido suficientemente valorado: el Ministro del Interior, Enrique Krauss, suscribió un acuerdo

-en el Senado de la República- con los jefes de las bancadas de todos los partidos con representación parlamentaria, el famoso Acuerdo Regional Municipal.

El Acuerdo Regional Municipal estableció que se llevarían a cabo elecciones municipales, las reglas fundamentales de las mismas y que se constituirían los gobiernos regionales. En síntesis, se hizo un acuerdo político y, sobre la base de ese acuerdo, posteriormente, se legisló. Ese acuerdo político, insisto, contó con la unanimidad de las bancadas, cuestión pocas veces vista en Chile. Estimo necesario recordar esta gestión del Ministro del Interior y la disposición de los presidentes de bancadas como una cuestión absolutamente vital y condición indispensable para reformar la ley 19.175.

Reconstruir un acuerdo político de esas características, como base para el debate parlamentario es esencial. Hay leyes, como la ley de rentas municipales en su primera versión, que anuncia su versión segunda y tercera, que demoró un tiempo excesivo. La descentralización –como sostuvo en la exposición anterior el consejero Leonardo Grijalba- nos conviene a todos, especialmente a nosotros los habitantes de la Región Metropolitana. Aspirar a un acuerdo político de la envergadura del indicado, que permitió llevar adelante las elecciones municipales y promulgar la ley de 1993, es aprender de las buenas experiencias, son hechos que sellan materias que -objetivamente- son de interés nacional.

Sr. Leonardo Grijalba

(Consejero Regional – Región Metropolitana)

1. La Región Metropolitana y la política nacional de descentralización del Estado

- Al plantear la construcción de una política nacional de descentralización es necesario superar las visiones del pasado que culpaban a la Región Metropolitana de todos los males del centralismo y la identificaban como responsable de la situación de desigualdad del desarrollo territorial.
- Esta visión es absolutamente errónea y aunque -por cierto- no es la visión de la SUBDERE, ni menos la del Gobierno, creo importante subrayar la idea de que una política nacional de descentralización del Estado debe considerar el **rol que juega esta región en el sistema nacional de regiones**.
- La Región Metropolitana es hoy día el principal motor de desarrollo del país, es el principal nexo con el mundo global, competitivo y tecnológico. Sin embargo, también **es un territorio heterogéneo**, donde conviven realidades muy diversas y cuyo tratamiento requiere de instituciones e instrumentos capaces de manejar esta complejidad.
- En este sentido, la situación de la Región Metropolitana debe ser considerada en forma especial al elaborar esta política, pues las reformas políticas, administrativas, financieras y fiscales pensadas para las demás regiones no necesariamente se van a ajustar a la realidad de esta región.
- Sólo a modo de ejemplo, cabe analizar las características del territorio de la región. No sólo en términos geográficos y administrativos, como se observa en la propuesta de la SUBDERE, sino que también desde el punto de vista de sus **relaciones económicas**. Hoy día, el territorio "rural" de la región -por llamarlo de algún modo- está sometido a fuertes presiones urbanas. Más allá de las regulaciones que se puedan establecer para el ordenamiento del territorio, lo cierto es que se está frente al surgimiento de una **macro-región**, que en los próximos 20 años demandará cada vez mayor atención administrativa, política y económica.
- Resulta difícil pensar que una política elaborada en el presente pueda dar cuenta de todas las variables a controlar en los próximos 20 años, a menos que cumpla tres requisitos mínimos que, a nuestro juicio, permitirían manejar algunas de estas variables críticas.

A continuación, analizaré tres variables que, en forma sistemática, aparecen en cada uno de los análisis que los consejeros hemos hecho en materia de descentralización.

Estos son:

- La **escala** de las intervenciones públicas
- La **autonomía** de las competencias y atribuciones
- La **flexibilidad** en la organización y financiamiento de los servicios descentralizados

2. Principales variables a considerar en la construcción de una Política de Descentralización

a. La escala de las intervenciones públicas

- La descentralización, en primer término,, tiene que ver con la definición de escalas de intervención pública, lo que necesariamente implica la **definición de competencias y atribuciones efectivas para que cada nivel de problemas** pueda ser solucionado en el nivel que le corresponde. Cada día esta región presenta diversos problemas que tratan de ser resueltos en forma simultánea por el nivel central, regional y local. En estas situaciones, la coordinación se produce más bien por un evento fortuito o por la buena voluntad de las partes, más que por ser una propiedad del sistema.
- Los gobiernos regionales, al igual que los municipios, cuentan con un vasto conjunto de competencias que, en teoría, les permiten administrar el desarrollo integral de sus territorios. Sin embargo, son los servicios públicos nacionales los que mantienen el control de las atribuciones y recursos para ejercer tales competencias. La ley permite a los gobiernos regionales demandar el traspaso de atribuciones y recursos, pero no ha habido una política nacional que avale esta iniciativa.
- Redefinir las responsabilidades y atribuciones que deben ser ejecutadas por el nivel central, respecto de aquellas que deben ser traspasadas a los gobiernos regionales, es una tarea primordial. En esta actividad, no sólo se debe proceder –como sugiere la legislación vigente- “en la medida que los gobiernos regionales estén preparados para asumir nuevas responsabilidades”, pues esto puede significar dilatar en exceso **un cambio que debe ser inducido por el nivel central. Sin un fuerte y decidido impulso, la descentralización seguirá siendo un objetivo programático.** Los gobiernos regionales deben contar con los instrumentos, servicios públicos y programas que le permitan efectivamente asumir el desarrollo social, económico, territorial y cultural de sus territorios y comunidades.

b. La autonomía de las competencias y atribuciones

- Descentralizar implica generar **entes administrativos y políticos autónomos**, con iniciativa y capacidad de decisión propia. La autonomía de los gobiernos regionales es muy limitada, especialmente si se analiza desde el punto de vista político. Por una parte, el consejo regional, su cuerpo normativo y fiscalizador, se origina en una elección indirecta donde participan sólo los concejales. Por otra, el Intendente, su órgano ejecutivo, depende de un nombramiento presidencial. La permanencia del Intendente depende de una decisión presidencial que, muchas veces, se toma independientemente de su desempeño en materia de desarrollo regional. La Región Metropolitana en esta materia es la que presenta una mayor

rotativa de intendentes, lo que genera también modificaciones en los principales directivos del Gobierno Regional.

- En materia financiera, la autonomía también es limitada; la principal fuente de recursos, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tiene procedimientos administrativos en los que participan en forma sustantiva organismos de nivel nacional. Asimismo, la existencia de provisiones dentro del FNDR limita la libre disposición de estos recursos. Otras fuentes de recursos, como los ISAR e IRAL tienen aún más limitaciones para su libre disposición. La agilización de la administración del FNDR, evaluando la posibilidad de su asignación directa desde el Ministerio de Hacienda, contribuiría a una mayor autonomía de los gobiernos regionales en el uso de estos recursos.

c. Flexibilidad en la organización y financiamiento de los servicios descentralizados

- La política de descentralización debe reconocer las diferencias existentes entre las diversas regiones y, de acuerdo a esto, posibilitar la organización de sus órganos administrativos. Precisamente, lo que se busca no es uniformar a sus órganos administrativos sino que éstos respondan a las realidades locales.
- En relación a este punto, la conformación de las plantas administrativas de los gobiernos regionales ha observado dos grandes debilidades.:
- En primer término, la composición inicial de las plantas estuvo lejos de ser hecha en forma selectiva, consolidando una situación de debilidad estructural en cuanto a la capacidad profesional de la planta del Gobierno Regional.
- En segundo lugar, no todas las autoridades regionales han puesto el mismo énfasis en el desarrollo tecnológico y organizacional del servicio, por lo que -en general- los gobiernos regionales no observan un crecimiento sistemático y sostenido de sus capacidades administrativas. Obviamente, ha incidido también una política extremadamente limitada en materia de recursos administrativos desde el nivel central, que ha redundado en situaciones que limitan en la inoperancia.

La flexibilidad debe expresarse al menos en dos aspectos:

En primer término, en la capacidad del Gobierno Regional para definir una estrategia de desarrollo regional en función de la cual defina la estructura administrativa que mejor se disponga para su cumplimiento.

- Esto implica pensar en fórmulas en las que el ejecutivo del gobierno regional tenga mayor capacidad para reclutar y seleccionar personal, así como para elaborar una política de desarrollo organizacional y tecnológico consistente con los objetivos estratégicos propuestos.
- Lo anterior debe pensarse sin intentar duplicar las funciones desarrolladas por el aparato desconcentrado en el ámbito regional, **sino más bien dirigiéndose hacia su incorporación al gobierno regional**. En esto, no se hace más que cumplir con el mandato de la legislación actual, que promueve el traspaso de competencias desde el nivel central al regional (art. 101 de la ley 19.175). La creación de servicios territorialmente descentralizados, adscritos a los gobiernos regionales, es una posibilidad que se puede hacer efectiva en el corto plazo, esto podría ocurrir con SERNATUR, SERVIU, FOSIS, INDAP, CONAF, SERCOTEC y otros.
- Por cierto, las decisiones en materia de Estrategia de Desarrollo Regional y la conformación de una estructura administrativa adecuada para el cumplimiento de

la misma, cobran mayor vigor cuando el ejecutivo del Gobierno Regional y el Consejo Regional representan en forma directa a la comunidad regional. La necesidad de resolver este punto ha dado origen a diversas alternativas, todas ellas -sin embargo- reconocen la necesidad de separar las funciones de Gobierno Interior con las materias de desarrollo regional.

Un segundo aspecto básico, en materia de flexibilidad, se refiere a la estructura de financiamiento del desarrollo regional:

- Hoy día, esta estructura es uniforme a nivel nacional y se sustenta en el principio de compensación territorial. La aplicación de este principio claramente se ha desvirtuado con el correr del tiempo, lo que ha contribuido a la incorporación de una serie de indicadores que finalmente terminan por distribuir, a cada una de las trece regiones, más o menos los mismos recursos, independientemente de su población. El resultado es que la inversión per-cápita para el desarrollo regional de Aysén termina siendo 39 veces mayor que en la Región Metropolitana.
- Los gobiernos regionales, a diferencia de los municipios, no tienen ingresos propios y sus recursos son determinados cada año en la Ley de Presupuestos de la nación como una transferencia vía Ministerio del Interior, lo que en rigor puede dar lugar a grandes oscilaciones en los presupuestos anuales, dificultándoles planificar y asumir compromisos de mediano y largo plazo. Tampoco tienen iniciativa para captar mayores ingresos, como sobretasar impuestos, solicitar créditos, desarrollar actividades productivas u otras. En cuanto al manejo de sus presupuestos, los gobiernos regionales también sufren importantes restricciones. Los sectores donde pueden realizar inversiones son decididos centralmente –sea mediante la aprobación de metodología de evaluación socio-económica o la creación de provisiones- por lo que mayoritariamente van a infraestructura social y, muy incipientemente, a promover el desarrollo productivo, tecnológico, la preservación del medio ambiente o el desarrollo cultural.
- La dictación de una ley de rentas regionales que otorgue recursos propios al sistema, evitando una dependencia absoluta de las transferencias que se resuelven cada año en la ley de presupuesto, es una iniciativa necesaria y fundamental.
- La permanencia de la situación actual generaría grandes interrogantes respecto a los fundamentos a partir de los cuales se sustenta el desarrollo regional. Hoy día, está claro que el desarrollo regional no es sólo el desarrollo de los territorios aislados o alejados geográficamente del centro. Tampoco se trata de invertir únicamente en infraestructura social. El propósito es “desarrollar un territorio”, por lo que las acciones deben fundarse en una estrategia de intervención territorial. Esto es, por cierto, más complejo que entregar recursos al que más los necesita, ya que supone **generar capacidades donde no las hay, promover, catalizar y organizar.**
- Todo lo anterior tiene limitaciones en una estructura financiera que ha sido pensada, fundamentalmente, para llevar a cabo proyectos de infraestructura social. De fundamental importancia es, en consecuencia, proponer formas de financiamiento flexibles que se ajusten a las demandas que hoy día experimenta la Región Metropolitana.
- En este sentido, se ha postulado en forma insistente que el desarrollo de la Región Metropolitana es financiado por todo el país. La mayor parte de las propuestas de descentralización fiscal apuntan a retener parte de los ingresos en los territorios que los generan. **Del mismo modo, es oportuno plantear la necesidad de que el financiamiento del desarrollo metropolitano sea hecho en justa**

medida también por los propios habitantes de la región. Sin duda, muchos de los problemas que hoy presenta la región, especialmente en el uso del territorio y su infraestructura se deben a la falta de internalización de los costos en los usuarios. Obtener dichos recursos de parte de quienes aprovechan las ventajas de estar localizados en la Región Metropolitana puede ser muy útil a la hora de generar programas sociales largamente postergados en la región.

3. Palabras Finales

Finalmente, deseo reiterar que el Consejo Regional ha dado un decisivo apoyo a la iniciativa de construir una política de descentralización para el Estado. El Consejo Regional Metropolitano, desde su creación, ha mantenido una conducta irreprochable, colocando siempre el interés regional por sobre cualquier otro. Esto ha sido esencial para la construcción de una región que para muchos era la menos región de todas, pero que más que ninguna necesita descentralizarse y democratizarse.

En este sentido y a modo de conclusión, creo que es importante destacar que han sido los gobiernos regionales, y especialmente éste, el que ha mostrado una mayor capacidad y vocación para coordinar sus políticas y actividades con los municipios.

En esta región de 52 municipios, todos ellos muy diversos, se ha impulsado y está emergiendo una nueva actitud por parte de la comunidad, la que ha abandonado su actitud tradicional de queja o de simple petición, por otra, en la que se reconoce que la solución de los problemas se logra a través de un trabajo coordinado, sumando recursos y voluntades.

Cada día aparece más urgente la necesidad de afianzar **convenios de trabajo plurianual** con los municipios, por lo que se requiere que éstos, a su vez, sean capaces de profundizar sus mecanismos de asociación intermunicipal, de abordar problemas territoriales comunes y aprovechar economías de escala. En esta tarea, el gobierno regional debe ser capaz de desempeñar el papel coordinador que la ley le encomienda sobre su territorio.

Profesor Mario Rosales

(IULA/SACDEL)

A. La Situación Actual

1. El proceso de descentralización en Chile -en su sentido amplio de devolución de poderes desde el centro nacional hacia la periferia local- tiene dos etapas básicas:
 - Durante la década de los 80, el gobierno militar desconcentra los servicios de educación, salud y subsidios sociales y crea las administraciones regionales. Los recursos disponibles para los gobiernos locales pasan del 3% al 10% del presupuesto de las administraciones públicas (1990).
 - Durante la década de los 90 se democratiza a los municipios -mediante la elección de autoridades locales-, se les entrega nuevas competencias y se avanza hacia la constitución de gobiernos regionales (aunque estos son, de hecho, administraciones desconcentradas semi-autónomas). Los recursos para los gobiernos locales suben del 10% al 15% de los recursos públicos (1998) y las regiones perciben un 3% adicional, aunque la mayor parte de éstos se entrega de manera condicionada a su uso en proyectos, programas y servicios establecidos.
2. Sin embargo, el nivel central de gobierno retiene más del 80% de los recursos públicos y la forma de manejar el aparato gubernamental sigue siendo en extremo concentrada, tanto económica como políticamente. Si se considera que en estos años ha aumentado la complejidad del sistema social, que éste se ha abierto mucho más a la influencia internacional -por la globalización- y que las demandas de la gente se han incrementado fuertemente, se puede concluir que lo avanzado en 20 años de desconcentración y descentralización es limitado e insuficiente.
3. En el presente, asistimos a una fuerte crisis de la forma de funcionamiento del Estado. Este se ha quedado atrás respecto de las demandas económicas, sociales y políticas de la sociedad. Los ciudadanos exigen rapidez, efectividad y transparencia. La antigua forma de operación del aparato público -antes relativamente eficaz- hoy no responde a los tiempos. Hace falta un nuevo acuerdo entre la sociedad civil y el Estado para dar gobernabilidad y rumbo al desarrollo.
4. Ha emergido un concepto más complejo del desenvolvimiento económico y social, a lo menos en la teoría. El desarrollo debe ser humano (igualdad de oportunidades, democracia participativa, superación de la pobreza) y sustentable (cuidado del ambiente, preservación de identidad y cultura local, capacidad endógena de desarrollo). No obstante, este paradigma -bastante aceptado- choca tanto contra los dinamismos del mercado como con el lento y concentrado modo de administrar la cosa pública.

5. No es posible una gestión efectiva del desarrollo y el funcionamiento social sin la capacidad correctora de las políticas públicas. No obstante, éstas -para ser efectivas- necesitan de un paradigma distinto de funcionamiento. Es necesaria otra forma de operación de las políticas públicas en acuerdo, consenso o cogestión con la sociedad civil. Algunos ejemplos pueden ilustrar mejor este aserto:

Función o competencia:	Situación actual:	Situación deseable:
La educación es condición base de la equidad e igualdad de oportunidades	Función compartida dirigida por el gobierno central y ejecutada por las municipalidades	Para involucrar plenamente a la familia y actores locales, las escuelas pueden ser gestionadas por la comunidad educativa local (familias, profesores...)
El aseo, ornato y cuidado del medio permiten defender el amenazado capital ambiental	Políticas nacionales más funciones municipales (aseo) y compartidas (ambiente)	Sólo mediante un compromiso ciudadano activo es posible reducir y procesar los desechos y preservar el medio ambiente.
La salud es condición básica del bienestar personal y de la capacidad productiva	Función compartida entre gobierno central y local (salud primaria) ejecutada por agentes públicos y privados	Es necesario pasar de un concepto pasivo y curativo de la salud a sistemas preventivos, con participación de los usuarios
Tránsito y transporte público ordenados y jerarquizados para facilitar el desarrollo	Competencias compartidas entre niveles central, regional y local	La gestión, mantenimiento y uso de las vías necesita alianzas del sector público y privado, en el nivel regional y local y de una conducta cívica ciudadana
La seguridad pública permite al ciudadano usar con tranquilidad los espacios colectivos	Competencia principal del gobierno central (policía, juzgados) con apoyo municipal	Apropiación de los espacios públicos por ciudadanos y sus organizaciones, con apoyo de policías y sistema judicial.
Las políticas sociales permiten mitigar y reducir la pobreza	Política social nacional, asignación local de los subsidios y ejecución de programas	Las políticas sociales deben diseñarse y ejecutarse con los beneficiarios organizados de modo adaptado
Ciudades y localidades deben promover un desarrollo económico sustentable	Políticas económicas y de fomento nacionales, con débil ejecución local	Los agentes locales, privados y públicos, deben aliarse para impulsar estrategias válidas de desarrollo económico social.
Las municipalidades necesitan más recursos financieros para operar de modo efectivo	Base de financiamiento local rígida, insuficiente y poco equitativa	Descentralización fiscal para fortalecer la capacidad de recaudo local, complementada con subsidios estables

6. Crítica especial merecen los actuales mecanismos de elección de las autoridades locales:
 - El sistema binominal actual privilegia claramente la representación de los dos principales bloques o alianzas de partidos y hace de las elecciones locales un evento más de política nacional, con lo que se desnaturaliza y entraba la autonomía local.
 - La elección única de autoridades locales (el alcalde es el concejal más votado) no es realmente democrática, porque incita a la concentración del voto y obliga a la mayor parte de los candidatos a no hacer campaña (lo que es antidemocrático).
 - Los movimientos sociales locales y agentes locales no tienen posibilidad real de presentar candidatos, expresar sus puntos de vista y defender sus intereses.

B.- Alternativas de Reforma

7. El proceso de Descentralización Política debe ser entendido como parte de la Reforma y Modernización del Estado. Como se ha dicho y repetido, al asumir los niveles regionales y locales de gobierno mayores competencias y recursos para ejercerlas, el gobierno nacional se aligera, liberándose de tareas innecesarias y especializándose en las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, en el proceso de traspaso de poder hay actores que pierden poder y que generarán, por tanto, todo tipo de resistencias al cambio con los más complejos y sofisticados argumentos.
8. El principio básico de la Descentralización Política es que los actores locales, al gozar de mayor autonomía (competencias más recursos), desarrollan (liberan) sus capacidades propias para resolver los problemas e impulsar el desarrollo. El criterio de reasignación de las competencias debe hacerse mediante los siguientes principios:
 - **Subsidiariedad:** que establece que el rol del Estado (nacional y local), es promover y facilitar el desarrollo sin reemplazar a los actores privados (empresas, organización social, ONG, entidades académicas).
 - **Proximidad:** el nivel del Estado llamado a actuar -cuando la comunidad no puede resolver un problema- es aquel más próximo a los ciudadanos. Sólo si el problema excede las capacidades locales, interviene (o apoya) el nivel superior.
 - **Sustentabilidad financiera:** los tributos locales y regionales deben vincularse al financiamiento de servicios específicos y no formar parte de una «caja negra», donde entran y salen sin orden todos los recursos.
 - **Transparencia:** las autoridades locales son mandatadas por sus electores y deben rendir cuentas periódicamente a éstos. La programación de sus actividades debe ser hecha de modo democrático (planificación participativa; presupuesto participativo).
 - **Efectividad:** las administraciones locales deben ser eficientes y eficaces, para ello deben profesionalizar su gestión. Se debe separar el nivel político de toma de decisiones de la operación y ejecución técnica de éstas.

9. Algunas reformas deben ser: i) democratizar y autonomizar las elecciones de las autoridades locales; ii) redistribuir competencias entre los diversos niveles de gobierno; iii) mejorar el financiamiento de los gobiernos locales; iv) profesionalizar e incrementar la efectividad de la gestión local; v) transparentar y mejorar la rendición de cuentas de las autoridades; vi) mejorar los medios de coordinación intergubernamental; vii) abrir espacios mayores de participación ciudadana; viii) facilitar el establecimiento de asociaciones y alianzas entre actores públicos y privados.
10. Para democratizar y autonomizar las elecciones de las autoridades locales se debe:
- Elegir separadamente a los alcaldes y los concejales municipales.
 - Ampliar las opciones de presentación de candidatos, de modo de permitir un mayor abanico de opciones e interesar a los ciudadanos para postularse.
 - Permitir a los movimientos sociales y organizaciones locales presentar listas y candidatos.
 - Limitar y transparentar el gasto electoral.
11. Para redistribuir competencias entre los diversos niveles de gobierno, entre otras medidas, es posible avanzar pactadamente en las áreas siguientes:
- Profundizar la descentralización de la educación, permitiendo que las comunidades escolares -familias, profesores, agentes locales- gestionen escuelas y colegios.
 - Crear mecanismos de participación y control ciudadano en la gestión de la salud y enfatizar la salud preventiva (considerar experiencias de los municipios saludables).
 - Fortalecer las competencias ambientales locales -unificando las políticas de aseo, ornato, parques y medio ambiente-, asegurando su debido financiamiento y abriendo mecanismos asociativos con los agentes locales.
 - Unificar las políticas de desarrollo económico, social y ambiental local (desarrollo humano sustentable) por medio de un plan de desarrollo integral participativo adaptado a la realidad local.
 - Fortalecer las competencias locales (y regionales) en materia de transporte y tránsito, traspasando los recursos para construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales.
12. Para mejorar el financiamiento de los gobiernos locales, es posible diseñar y aplicar una política de Descentralización Fiscal con elementos como los siguientes:
- Traspasar a las municipalidades la gestión (catastro, cobro, uso) del impuesto territorial, suprimiendo la mayor parte de las exenciones que menguan su rendimiento (o permitiendo que las municipalidades lo realicen).
 - Vincular el impuesto a los automotores a la función de tránsito y transporte (equilibrio entre origen y destino de los recursos) y vincular las patentes comerciales al financiamiento de las funciones de desarrollo (económico, social, ambiental).
 - Mejorar los mecanismos de recuperación de costos en las funciones de educación y salud y estimular los aportes de los usuarios (ej: mantenimiento de escuelas y puestos de salud).

- Crear el tributo «contribución de mejoras», que permita recuperar la inversión pública en la medida en que esta valoriza los inmuebles privados. Los recursos recuperados deben redestinarse a inversión (Fondo Local de Inversión Pública).
 - Perfeccionar el Fondo Común Municipal, igualando los aportes de los municipios de mayores ingresos con los aportes del gobierno central.
 - Experimentar sistemas de endeudamiento local para la inversión, con cargo a la rentabilidad futura de ésta.
13. Es necesario despolitizar y profesionalizar la gestión local, incrementando su efectividad. Para ello es posible:
- Incorporar la función gerencial ejecutora y operativa a la gestión local, utilizando adecuadamente la figura del Administrador Municipal (gerente general) y profesionalizando las direcciones intermedias (gerencias operativas).
 - Conformar una carrera funcionaria efectiva, ligando entre sí la calificación con la evaluación de resultados, los salarios y los otros incentivos (desarrollo de los recursos humanos municipales).
 - Crear un sistema nacional de formación municipal, que entregue servicios de formación profesional, actualización y capacitación al personal municipal, aprovechando las ventajas de la capacitación a distancia.
 - Conformar redes de asistencia técnica y cooperación intermunicipal, utilizando para ello los recursos humanos municipales y la experticia acumulada (experiencias relevantes de gestión local).
14. Para renovar la legitimidad y mantener la confianza ciudadana es necesario transparentar y mejorar la rendición de cuentas de las autoridades locales mediante:
- Rendiciones de cuentas anuales con información completa y permanente, separada por funciones y competencias (origen y uso de los recursos)
 - Presupuesto, gestión presupuestaria, licitaciones e información financiera en Internet
 - Introducción progresiva de técnicas de transparencia como uso de sistemas participativos para diseñar y decidir el presupuesto municipal.
 - Información pública sobre los gastos de campaña y declaración de los bienes de las autoridades y directivos locales al momento de asumir sus cargos.
15. Es conveniente mejorar los medios de coordinación intergubernamental, para incrementar la efectividad de la gestión a través de:
- Aclarar las zonas grises de las competencias compartidas, que permiten a las autoridades nacionales intervenir e invadir las competencias locales con dilapidación de recursos e ineficiencia.
 - Mejorar las formas de asociación municipal para permitir gestionar de modo colectivo una amplia gama de servicios y competencias, independizando la acción de asociarse de la variable política.
 - Crear sistemas estables de información recíproca y de coordinación entre gobiernos regionales y locales

16. Como los asuntos públicos se pueden gestionar mejor, involucrando a agentes sociales y ciudadanos, es necesario abrir espacios de participación ciudadana, mediante:

- Implementar formas de planificación participativa del desarrollo local (de abajo hacia arriba), aprovechando la experticia nacional e internacional.
- Establecer la representación de los usuarios en los servicios públicos locales.
- Utilizar formas de asociación comunidad municipio para la gestión de servicios (educación, salud, social, cultura) y la construcción/mantenimiento de obras.
- Licitación y/o concesión de la infraestructura pública de servicio a los usuarios de las mismas (comerciantes, microempresarios, transportistas).

17. Facilitar las alianzas entre actores públicos y privados, mediante.

- Licitación, concesión, externalización de los servicios públicos autofinanciables.
- Cofinanciar servicios y obras con aportes privados.
- Ampliar las posibilidades de asociación entre el sector público local y los privados (ejemplo de las corporaciones de desarrollo).

Coronel Kurt Von Hagen Greene

(Ejército de Chile)

Objetivos

Objetivo General de la Política de Descentralización de Chile

El traspaso del poder de decisión y recursos requiere entre otras condiciones, las siguientes:

- a) Real voluntad política por descentralizar. Al respecto, se ha avanzado bastante con la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). Sin embargo, es necesario enfatizar más en los «Convenios de Programación», mediante los cuales un sector de las áreas funcionales del sector público como, por ejemplo, el MOP, se compromete en un esfuerzo conjunto de planeación y funcionamiento a mediano (2 a 4 años) y largo plazo (más de 5 años), con las regiones y las provincias.
- b) Tender a la creación de servicios públicos regionales, insertos en una carrera funcionaria regional, que a su vez se inserta en una carrera funcionaria civil única del Estado. Esto significa que los funcionarios están adscritos a una dotación de un servicio como, por ejemplo, el SERVIU, pero pueden ser trasladados a otro servicio que requiera de sus capacidades. Más allá del actual concepto de destinación en que, trabajando en otra institución, queda sujeto al grado en el escalafón de la institución de origen -y al más rápido o lento ascenso que en ella se produzca- y con la eventualidad de que su institución de origen en cualquier momento lo pueda solicitar, generando los consiguientes problemas administrativos y técnicos en la organización donde está destinado.

Además del traslado, manteniendo similar grado y función, se pueden implementar concursos públicos provinciales y regionales con la debida transparencia y la participación de las Asociaciones de Funcionarios y ANEF regionales.

Con esta solución, se puede utilizar más plenamente el recurso humano disponible en la Administración Pública de la Región y se evita los costos excesivos en contrataciones, honorarios y asesorías, limitando estos al mínimo indispensable cuando no tengo a nadie realmente capacitado.

Es necesario, para administrar estas Plantas Regionales Unicas, la creación de una Dirección Regional de Personal y el establecimiento de una Oficina de Organización y Métodos Regional que efectúe, en conjunto con los servicios, estudios de las «cargas de trabajo» para demostrar en forma objetiva la necesidad de personal y evitar el juego de influencias y presiones a las que se vería sometido el Gobernador Provincial o el Intendente Regional.

No deseo más extenderme en el tema, porque, mayor abundamiento es materia de especialistas en Administración Pública y carrera funcionaria.

Objetivos Específicos

1. Como una forma de mejorar la democracia representativa y participativa, fortaleciendo la legitimidad institucional de las autoridades subnacionales, acercando los sistemas de decisión a la ciudadanía, se podría establecer -respecto de los cargos electivos- (alcaldes, concejales municipales, consejeros regionales, diputados y senadores) un sistema mediante el cual con la inscripción en el Registro Electoral Provincial en una «LISTA DE RENDICION DE CUENTAS», de al menos un 30 % de los electores se pudiera llamar a una especie de Plebiscito Sancionador de la Gestión de la Autoridad.

En el caso de que los intendentes regionales y gobernadores provinciales fueran electos y se separaran las funciones de orden y seguridad pública en un Prefecto Civil, dependiente del Ejecutivo de la correspondiente a la Administración de la Región o Provincia, estos cargos de elección popular quedarían sujetos a las mismas reglas antes descritas.

2. Traspasar competencias, funciones y atribuciones a los representantes de la ciudadanía regional y comunal para la gestión del desarrollo, entregando funciones de control tanto a las uniones comunales de juntas de vecinos, organizaciones de los usuarios de los servicios, uniones provinciales de juntas de vecinos, en conjunto con los consejos de desarrollo regional, debidamente asesoradas y coordinadas con los auditores regionales y auditores de los servicios.

Publicación semestral de Balances Públicos de fácil comprensión tanto de la Ejecución Financiera y Presupuestaria como del Estado de Avance de la Inversión por la Auditoría del Gobierno Regional.

Libre acceso, por intermedio de los colegios profesionales, organizaciones de usuarios y por requerimiento de cualquier ciudadano (Ley de Probidad Administrativa) o de las asociaciones de funcionarios de la contabilidad a toda información que no tenga el carácter de reservado o secreto.

3. Considerar un sistema financiero descentralizado más autónomo y equitativo, que otorgue sustento real a las decisiones de los representantes territoriales.

Hacer aplicable la facultad existente en la Ley de Bases Financieras del Estado y la Ley Orgánica de Desarrollo Regional de la creación por tiempo limitado y con fines específicos de Impuestos Regionales o Provinciales.

Obtener la facultad de reducir impuestos, contribuciones territoriales, modificar la forma de percibir en el tiempo, compensando menor tributación en épocas de crisis con mayor tributación en épocas de bonanza para aliviar la carga tributaria, especialmente de las PYME (Pequeñas y Medianas Industrias), o del impuesto a las personas para fomentar el ahorro o el consumo.

Finalmente, en este tema se debe propender a una equidad entre la recaudación de tributos en la Región o Provincia y la proporción de recursos que retornan por medio de inversión o servicios.

El Chile del 2010

Solamente quiero enfatizar que la proposición del documento acoge la idea de una Política de Recursos Humanos propia, que salvaguarde la calidad del reclutamiento, inducción, capacitación y evaluación de los funcionarios de los servicios públicos regionales, pero no es lo bastante audaz como para plantear la carrera funcionaria regional, que podría complementarse con una carrera funcionaria única municipal de la región.

Asimismo, se recoge la proposición de una Ley de Rentas Regionales, que garantizará una mayor gestión financiera de los gobiernos regionales para enfrentar los gastos y la inversión y garantizará la autonomía en la asignación de recursos, pero no se llega a la política anti-cíclica que propone cuando opiné sobre consolidar un sistema financiero más descentralizado y tampoco se propone una mayor equidad entre percepción de impuestos y retornos de recursos. Respecto de los parámetros que demarquen un nivel de calidad mínimo en salud y educación, es importante señalar:

- a) La fijación de Estándares debe hacerse escuchando al especialista y funcionarios ejecutores y no caer en la tentación de fijarlos desde la Oficina de Planificación.
- b) La fijación de un mínimo requiere que los recursos por asignar sean garantizables en el tiempo, se establezcan en relación con centros de costos y presupuestos por programas para que sean lo más reales posibles con respecto de las características socio-económicas, territoriales, demográficas y de aislamiento geográfico.

Definiciones Básicas

En el mundo de la globalización de la economía y la economía de la información (economía de las transacciones por Internet o como se denomina e-economía), quisiera recalcar que mi visión de la descentralización se acerca al derecho del hombre a la autodeterminación, en que -sin romper la Unidad Nacional- cada región sea capaz de ubicar un mercado en el cual insertarse, generando una oferta y eventualmente estableciendo alianzas estratégicas de desarrollo y complementariedad de mercados, dentro de los marcos generales de los tratados bilaterales.

Este tema es necesario visualizarlo a la luz de los Criterios y Factores a Considerar, pues en gran medida concuerda con las consideraciones señaladas en los Factores Económicos, cuando se menciona «proyectos políticos de crecimiento endógeno, que permitan a cada región lograr situaciones de desarrollo autónomo y complementario», ya que por las igualdades de recursos existentes, gran parte de ellas no serían capaces de alcanzar niveles aceptables de sustentabilidad, justificando así la mediación del Estado, vía subsidios y transferencias.

Esto último expresa la Unidad Nacional, junto con los aspectos culturales y de carácter histórico y geopolítico que conforman una nación organizada como un Estado Unitario.

En todo caso, no es una visión de carácter aprehensiva de la descentralización vía ingreso territorial, puesto que en páginas anteriores clamé por el mayor grado posible de autonomía financiera, sin embargo, la misma configuración geopolítica y longitudinal de nuestra nación, tiende a hacer necesario el factor armonizador de los subsidios, transferencias, impuestos y contribuciones diferenciados, excepto que

grandes cambios tecnológicos y nuevas modalidades de generación de energía, así como un acercamiento cada vez mayor al mar en la llamada «Océano Política», complemento de la geopolítica tradicional y doctrina de la Armada Nacional tendiente, no sólo a la utilización y ocupación del mar territorial chileno, sino de todo el cuadrante austral del Océano Pacífico.

Criterios y Factores a Considerar

Comparto plenamente los criterios de gradualidad, sectorialidad, diferenciación y selectividad territorial.

La gradualidad da cuenta en alguna manera de la adecuación entre medios y objetivos con la Capacidad Administrativa Regional y Provincial, de ahí la proposición efectuada en la letra B del Objetivo General de la Política de Descentralización de Chile, que se refiere al establecimiento de una Carrera Funcionaria Regional como una forma de equiparar las capacidades administrativas y técnicas de los distintos servicios públicos.

La Sectorialidad debe relacionarse con las políticas, planes y programas que se derivan del Plan de Desarrollo Regional y de los Planes de Desarrollo Provincial y las prioridades establecidas en éstos y, por otra parte, debe formar un «Par Armónico» con la gradualidad.

Finalmente, analizando estos criterios de descentralización y la diferenciación y selectividad territorial debe apoyarse en los dos criterios anteriores y está relacionada con el momento en el tiempo y el espacio geográfico en que se deben ejecutar las acciones de descentralización y la materialización de políticas, planes, programas y proyectos específicos que concretan los objetivos básicos, secundarios, complementarios y de consolidación que generan la red de objetivos priorizados tanto sectoriales como regionales.

Descentralización y Territorio ***Nivel Regional***

Un aspecto aún no bien desarrollado corresponde a la necesaria coordinación inter-regional, entre las que puedan tener características geomorfológicas, climáticas, de vocación económica similares y necesidades comunes.

Como ejemplo, podemos señalar la coordinación en materias de salud para adquirir equipos en conjunto, obteniendo precios de escala; el tema de la derivación de pacientes y la atención de especialidades, la plena ocupación de la capacidad instalada, la especialización de un hospital en determinadas materias de mayor complejidad para, en regiones de alta densidad de población y geográficamente no muy extensas, evitar duplicidad de esfuerzos.

De más está señalar la necesaria coordinación intra-regional entre provincias que a veces pueden compartir gran parte de una Hoya Hidrográfica y emprender en conjunto un «Manejo Integrado de Cuenca Hidrográfica», situación que salvo casos excepcionales no se da en nuestro país como metodología de Planificación Hidráulica y del recurso agua. Este aspecto se está haciendo cada vez más vital por dos razones:

a) Existe consenso en los expertos en climatología y meteorología que la cantidad de agua en el planeta es la misma de hace 50 millones de años y el crecimiento

demográfico, si bien se detendrá en aproximadamente 11.000 millones de habitantes de aquí a 200 años, presionará muy fuertemente el recurso agua existente en la actualidad.

- b) Esa situación de presión sobre el recurso puede ser una de las fuentes futuras de conflictos entre naciones y en los niveles comunales y provinciales.

Nivel Provincial

Respecto del rol articulador en el plano territorial y con las comunas, fuerzas sociales y sector privado, así como la supervisión de la calidad de la atención de los servicios públicos, considero que esta misión se debe bajar cada vez más al nivel provincial, de manera que el Intendente se pueda preocupar de potenciar el GORE (Gobierno Regional) y el proceso de toma de decisiones en materias de inversión y planes de desarrollo sectorial.

Territorios Aislados

En el tema de los territorios aislados y Zonas especiales se debe conformar un organismo de supervisión y coordinación que agrupe tres funciones del Estado: Gobierno Interior, Defensa y Planificación, las cuales -actuando en conjunto en algunos casos- administre directamente (caso de Isla de Pascua o Archipiélago de Juan Fernández) y, en otros, se preocupe de que el Gobierno Regional mantenga un adecuado equilibrio en el proceso de asignación de recursos, utilizando armónicamente los tres criterios de descentralización mencionados anteriormente.

Para terminar con el análisis relacionado con Descentralización y Territorio, comentaremos respecto a las Zonas Metropolitanas.

Compartiendo que su análisis debe concentrarse tanto en la delimitación de las competencias jurisdiccionales de la autoridad-entidad que la administre, como la forma y generación de la misma, no estoy muy de acuerdo respecto de que la solución debe en último término, aparecer como muy cercano o funcional al esquema descentralizador vigente en el momento.

Es mi parecer que la estructura que es buena para zonas de menor o baja densidad demográfica que permite un efecto integrador, no se adapta adecuadamente a las zonas de alta densidad demográfica como las zonas metropolitanas o zonas conurbanas.

No obstante que existe una red de participación abundante en el nivel Comunal y Provincial y la absoluta necesidad de un Gobierno Regional que, a su vez, equilibre la zona conurbana con la Región, es necesario tener una entidad con fuertes atribuciones que evite las externalidades negativas que genera una comuna sobre otra, en materias como evacuación de aguas lluvias, tránsito y transporte, desarrollo urbano y Planes Reguladores e, incluso, contaminación o desplazamiento de delincuencia y movimientos migratorios internos en el conurbado o erradicación de poblaciones precarias.

La necesidad de una sinergia administrativa fuerte, que si bien el proceso de planificación en una zona de conurbación sea muy participativo, incluyendo consultas plebiscitarias, la afectividad y eficiencia de la ejecución requiere un fuerte poder central.

Sr. Gabriel Campos Cancino **(Director Regional Contabilidad y Finanzas MOP Región de Aysén)**

- 1.1. Para descentralizar de forma efectiva, se debe entregar atribuciones, recursos, financieros, materiales y humanos a los Intendentes, considerando que ellos son los gobiernos de cada región. También debemos considerar si ésta es una región estratégica para el país, su capacidad de autofinanciarse o su permanente subsidio por el estado.
- 1.2. En lo que se refiere a la democracia participativa, se debe fortalecer a las comunas, traspasando responsabilidades a las gobernaciones y ésta a las instituciones de su territorio como, por ejemplo: los proyectos deberían nacer en las comunas y ser traspasados a las municipalidades y éstos organismos presentarlos a las instancias que correspondan, que en el caso de las provincias pueden ser las gobernaciones, cumplir esta misión y mantener una red con SERPLAC o gobierno regional para ingresar los proyectos.
- 2.1. Para fortalecer el Chile del 2010, se debe llevar la democracia a todos los niveles. Con esto quiero decir que todos los cargos políticos, tanto de alcaldes, Intendentes, concejales y consejeros, sean elegidos por votación directa.
- 2.2. Con el objeto de evitar el gran costo que significa las elecciones, se debe llegar a un consenso político y realizar las elecciones de alcaldes, intendentes, consejeros y concejales e, incluso, las de diputados y senadores, en una misma fecha, como lo hacen varios países del mundo.
- 2.3. Tener al 2010 un sistema donde los recursos sean distribuidos de acuerdo con las necesidades de cada región y los gobiernos regionales sepan de antemano cual será su presupuesto, con el objeto de programar qué es lo que va primero y no gastar los fondos según acuerdos políticos, sino según las necesidades de los habitantes de cada lugar.
- 2.4. Que se elimine que las empresas paguen sus impuestos en los lugares donde tienen la casa matriz, ya que esto va en desmedro de algunas regiones. Se puede establecer qué porcentaje queda en las respectivas regiones y qué porcentaje va a las arcas nacionales, lo que permite resolver problemas oportunos y no esperar una ley para obtener los recursos. Esto ha quedado demostrado en las catástrofes.
- 3.1. Se debe considerar que no todas las regiones son iguales, por lo tanto, la distribución del ingreso debe relajarse considerando estas situaciones o, de lo contrario, no habrá jamás equidad ni desarrollo armónico.
- 3.2. La descentralización y modernización del Estado debe discutirse con todos los entes del país, es decir, universidades, colegios profesionales, políticos, gente de la cultura, comunidades en general y/u otros, con el objeto de que sea llevada a todas las bases y áreas del quehacer nacional, con lo cual se logra un consenso y no olvidar que éste es participación en democracia.

- 4.1. Con el objeto de fortalecer el factor político, es necesario crear instancias de participación en las comunas, donde sus problemas los puedan dirimir usando lo que la constitución les permite, que es efectuar el plebiscito, pero que sea un instrumento para solucionar problemas y no con otros fines.
- 4.2. El aspecto cultural arraigado en la sociedad chilena, y factor difícil de cuantificar, por lo que no sabemos cuál sería la reacción sobre una descentralización a fondo o de la propia base. Para evitar reacciones negativas, ésta debe ser bien informada a la ciudadanía en general e, incluso, se debe llevar a los colegios desde los primeros años en que ingresa un niño, usando también los medios de comunicación social.
- 5.1. La ley de gobiernos regionales los dota de plantas y de autonomía, pero éstas, carecen de recursos propios. Lo mismo ocurre con las funciones que se cruzan con las de otras instituciones como, por ejemplo, SERPLAC.
- 5.2. Existe dualidad de mando, los SEREMI están supeditados a la autoridad superior del ministerio al cual pertenecen y, a la vez, a los intendentes, lo que acarrea a veces conflictos, por las instrucciones que muchas veces son cruzadas.
- 6.1. En cuanto a los gobernadores, su rol aparece como decorativo, aún cuando en realidad son necesarios, especialmente en las provincias que no son cabecera de las capitales regionales. Lo que creo que debe hacerse es darles más atribuciones y no dejarlos a libre disposición de los intendentes, ellos deberían ser los coordinadores en cuanto a los proyectos que nacen en las comunas. No debemos olvidar que la mayoría de los ministerios no tienen oficinas en las provincias sino sólo en las capitales regionales, por lo que esta función debería ser integrada a las gobernaciones.
- 6.2. La División Territorial es un tema que se debe analizar en forma conjunta con la nueva institucionalidad del sector público, ya que existen provincias que deberían transformarse en regiones y algunas que deberían integrar otras regiones, como es el caso de la provincia de Palena, la cual está más cerca de la Región de Aysén.
- 6.3. Otro tema importante es evitar que el traspaso de funciones y atribuciones a las regiones no concluya en un centralismo regional. Para evitar esto, se debe dotar de elementos y capacidades a las comunidades, a través de los municipios, juntas de vecinos, etc.
- 7.1. En cuanto a los gobiernos regionales, la intención del legislador es buena, pero la realidad dista de lo que se pensó, y esto se refleja en que los gobiernos regionales tienen un gran aparato de profesionales, que se cruzan con las funciones que tienen las otras instituciones, como las SERPLAC, ministerios, etc.; quiero decir que su capacidad no ha sido aprovechada como lo establece la ley, por lo tanto, hay capacidades ociosas.
- 7.2. Si no se logra llevar a las regiones una descentralización total, donde las funciones no se crucen entre las distintas instituciones, las plantas de los gobiernos regionales en el futuro serán un fracaso, no se pueden tener 50 o 60 profesionales con altos grados para controlar un presupuesto de M\$ 8.000, donde en otro ministerio una dotación de trece funcionarios administrativos con bajos grados y pocos profesionales controlan y pagan las remuneraciones a 350 funcionarios y manejan un presupuesto que bordea los M\$ 20.000.
- 7.3. Por esta razón la descentralización debe delimitar realmente cuáles serán las funciones, atribuciones y deberes que se traspasarán a los GORE.

- 8.1. Es exacto que las delegaciones y funciones se traspasan a regiones mediante una resolución de las autoridades nacionales, pero éstas no son funcionales si no llevan aparejados los recursos y atribuciones en la parte administrativa.
- 8.2. Si la autoridad quiere cumplir con un programa, debería solicitarle a cada ministro, en un tiempo determinado, qué estructura estiman que debería tener su ministerio y qué cosas piensa descentralizar y solicitar también esta información a las regiones, para luego efectuar un cruce de información.
- 8.3. En la actualidad, la descentralización es mínima, ya que existen ministerios totalmente centralizados y muchos que, habiendo traspasados algunas materias, hoy han vuelto a reconcentrarlas.
- 9.1. En cuanto a la capacitación, este tema no funciona en las regiones, ya que los presupuestos son manejados en el nivel central y los programas de capacitación son propuestos por el nivel nacional.
- 10.1. Los convenios de programación a veces son perjudiciales para la buena gestión de un gobierno regional, porque muchas veces comprometen sus presupuestos, quitándole flexibilidad a la asignación según repriorizaciones.
- 11.1. Finalmente, no se puede hablar de descentralización si no se tiene claro cuál va ser la gran reestructuración de la administración en general, cuántos ministerios deberían existir (quizás el MOP debería fusionarse con transporte, telecomunicaciones y también con el MINVU, conformando un gran Ministerio del Desarrollo).

Reinhard Friedmann

**(CED e Instituto de Gestión Pública,
Universidad Central)**

Reflexiones Acerca del Sistema Electoral Municipal

La forma de participación más general y más genuina del sistema representativo consiste en la elección de los representantes (mandatarios).

Respecto de cada forma de participación, son constatables grados muy diferentes de posibilidades de influencia, reflejándose en las siguientes interrogantes:

- a) ¿Es solamente el Concejo el elegido, o también lo es el Alcalde, por voto popular?
- b) ¿Cuál es la influencia que permite el sistema electoral al ciudadano?

La composición de los órganos representativos locales se realiza mediante el instrumento de la elección, con ayuda de un determinado sistema electoral. Los procedimientos electorales más conocidos son: a) El sistema proporcional, b) El sistema mayoritario, y c) Formas mixtas.

Tal como se observa en otros países (por ej.: Alemania) es oportuno modificar el sistema electoral en dirección a proporcionar al elector una mayor influencia sobre la composición personal de los órganos de representación.

El voto más orientado hacia la persona (y no a la lista), ha de considerarse como una posibilidad de aumentar la participación del ciudadano, principalmente por dos razones:

- a) Los partidos políticos serán así obligados a orientar la selección menos hacia criterios intrapartidarios y más hacia el aspecto de la representación más cercana a la ciudadanía y las decisiones, vale decir los proyectos de los mandatarios en los órganos representativos, han de orientarse más fuertemente a los deseos y los intereses del partido.
- b) El sistema electoral proporcional con listas cerradas y bloqueadas asegura una aceptable representatividad global del electorado y ha permitido convertir a los grandes partidos políticos en el mecanismo normal de relación de la sociedad civil con las instituciones.

Pero este sistema adolece de dos defectos importantes:

- a) Establece una gran distancia, que puede llegar al desconocimiento total entre el elector y el elegido, y
- b) Atribuye todo el poder de designación de candidatos a los aparatos políticos partidarios, en que las capacidades de aquéllos, tanto para comunicarse con la opinión pública como para trabajar luego en las instituciones, sean factores debidamente tomados en cuenta.

Ahora bien, es recomendable introducir nuevas posibilidades para facilitar tanto la presentación de candidaturas como la elección personalizada:

- Sistema relativamente mayoritario en vez de proporcional rígido,
- Posibilidad de voto preferencial y de panache (mezclar nombres de listas diversas)
- Posibilidad de presentar listas presentadas por organizaciones sociales o ciudadanas o por grupos de vecinos (incluso candidaturas individuales), etc.

Sr. Pedro Ortega Muñoz **(Comité Modernización y** **Dpto. de Gestión Pública – USACH)**

Nuestra propuesta parte de lo simple para luego complementar un gráfico de lo sustantivo que ayudará a la búsqueda de la nueva política, por ejemplo:

País, Regiones, Provincias y Comunas asumen atribuciones y responsabilidades a objeto de generar "Productos" o "Entregas" en una relación recursiva. Estos productos los podemos clasificar en políticos- normativos y de sistemas. Entre éstos, los sistemas de producción (económicos) y los de facilitación o de entrega de recursos y medios (educación, salud, financiero).

Con criterio País debe sancionarse la distribución básica de productos y sobre la base, atribuciones, a manera de ejemplo:

MAPA DE DESCENTRALIZACIÓN SUSTANTIVA				
GOBIERNOS	PRODUCTOS VALIDOS	AUTORIDAD (DESCENTRALIZADA)		
		POLITICA	LEGAL	SISTEMAS DE A...
CENTRAL				PRODUCTIVOS DEL TERRITORIO SOCIALES (SALUD, EDUCACION)
REGIONAL				
PROVINCIAL				VIVIENDA CULTURA, ETC.
COMUNAL				

En cada unidad de territorio, el mapa de la descentralización de Chile, asegura un todo armónico, económico y social, con autoridad plena en ciertos cruces y compartidas en otros.

Al trabajar el mapa o política sustantiva, la territorialidad debe fundamentarse en "productos o prestaciones" con criterio país, (considerando valores agregados para sustentarse ante la realidad de la globalidad). Algunos territorios se orientarán a productos más intelectuales que naturales. El tipo de productos definirá las atribuciones.

Las atribuciones (o autoridad descentralizada) políticas; de gestión económica productiva, irán de menor a mayor, según el orden en que están citadas.

El desarrollo de las regiones, se debe basar en su gestión descentralizada, pero a partir de una visión país en la realidad de la globalización.

Todos los niveles, región, provincia, comuna, tienen infraestructuras de vida suficientes (institucionalidad, vivienda, educación, salud, cultura). La comuna se fundamenta en sus productos naturales o no; la provincia se fundamenta en una cultura y la región en una coordinación política y de funciones o sistemas de dirección y facilitación.

Sr. Fred Blemith Funes
(Presidente AEMET AG – Región del Libertador
Bernardo O´Higgins)

Para mejorar la eficiencia de la descentralización, los SEREMI – los directores de CORFO – S.N.S.; y todos los organismos que cambian sus direcciones, cuando cambia o asume otro gobierno, deberían ser cargos concursables con gente de carrera o profesionales idóneos al cargo, que no sean inamovibles y que el Intendente o el Presidente de la República los remueva si no demuestran efectividad en el cargo o no cumplen las metas que se le asignan.