

## **Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales**

Carlos Alfonso Llanca Etcheverry\*  
carlosllancar82@hotmail.com

(recebido em 18 de Maio de 2009; aceite em 08 de Julho de 2009)

**Resumen.** Este estudio aborda la problemática referida a la capacidad que posee el Estado Chileno para adaptarse a la creciente complejidad social y cultural, que presenta nuestro país. La cuestión central para el Gobierno y su representante en las regiones (Intendente y los Gobiernos Regionales), en un ambiente de diferenciación funcional y complejidad organizada, es cómo identificar políticas contingentes, más que resignarse al simple diseño planificador incapaz de superar las rigideces que implica adherirse a alternativas teóricas-normativas que ya han probado con escaso éxito sus posibilidades explicativas. El objetivo de esta investigación es conocer si lo planteado en la Ley 19.175 de Gobierno y Administración Regional se condice con lo realizado por el Gobierno Regional. Con ello se espera constatar qué objetivos pretende alcanzar la Ley 19.175 de Gobierno y Administración Regional. La metodología utilizada en el estudio es cualitativa, con técnicas de análisis documental, en este caso análisis comparado de documentación secundaria sobre legislación en materia de descentralización.

**Palabras clave:** Descentralización, Participación, Gobierno Regional.

**Abstract.** This study addresses the issue regarding the ability of the Chilean state has to adapt to the growing social and cultural complexity, which presents our country. The central question for the Government and its representative in the regions (Intendente and regional governments) in an atmosphere of organized complexity and functional differentiation, is how to identify political contributors, rather than resign ourselves to the simple design planner unable to overcome the rigidities that implies adhere to some theoretical and policy that have already proven their potential success with little explanation. The objective of this research is

---

\* Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local – CEDER – de la Universidad de Los Lagos (Chile).

to know if you put 19,175 in the Law of Government and Regional Administration is at odds with what has been done by the Regional Government. This is expected that the Act seeks to achieve the goals of 19,175 and Administrative Regional Government. The methodology used in the study is qualitative, using techniques of documentary analysis, in this case comparative analysis of secondary documentation on decentralization legislation.

**Keywords:** Decentralization, Participation, Regional Government.

## **Antecedentes del contexto Latinoamericano<sup>1</sup>**

Las reformas estructurales que han tenido lugar en América Latina durante las últimas décadas han estado vinculadas a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. Este nuevo modelo modifica los criterios y las prioridades de la política económica; el carácter y la estructura del Estado en general y de la política social en particular, todos procesos íntimamente ligados a la globalización -con la exigencia mundial hacia la eficiencia- y a la redemocratización de nuestros países.

En el ámbito económico, el modelo basado en la competitividad en los mercados internacionales ha ido ocupando un espacio significativo en los diferentes países Latinoamericanos. A raíz de la crisis de financiamiento externo que afectó a la mayoría nuestros países, los equilibrios macroeconómicos se incorporaron como componente central de las políticas nacionales económica y presupuestaria.

En el ámbito político, las reformas han implicado cambios en el *rol* del Estado, y en su estructura y tamaño. El paradigma del Estado está cambiando desde uno de bienestar -que se responsabiliza directamente por la integración social y nacional- a uno que regula e intenta garantizar los niveles básicos de necesidades de sus habitantes. Este “nuevo” Estado aseguraría las oportunidades de integración a través de los mecanismos del mercado, habilitando a sujetos individuales para que accedan a las oportunidades presentadas por el mercado. La modernización, la descentralización y la democratización son todas metas de este proceso.

La fase de cambio que vive América Latina se caracteriza por el aumento de los espacios del mercado, lo que implica la pérdida del carácter estatal que tuvieron, en el pasado, diversos servicios y empresas; el surgimiento de nuevas tendencias en la administración pública, la valorización de la pluralidad de actores privados, la primacía de las señales del mercado y sus agentes como determinantes de la asignación de

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto de una investigación desarrollada dentro del programa académico de Magister en Ciencias Sociales brindado por el Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de los Lagos

recursos en la sociedad, y por la revalorización de la democracia como su sistema político.

El Estado ha comenzado a reconfigurarse y descentralizarse en muchos actores e instancias. El proceso ha dado lugar a nuevos espacios políticos -los gobiernos municipales y regionales- y a nuevas preocupaciones políticas (la participación y el derecho a la ciudadanía), ambos elementos que dan cuerpo a un ámbito local.

En este mismo contexto, el Estado interventor y protector es reemplazado por un Estado subsidiario, que tiende a concentrarse en las funciones de financiamiento, regulación y diseño de la política social, dejando al sector privado un mayor espacio para la provisión de servicios sociales. Al mismo tiempo, han adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de los recursos. Este proceso ha sido visto como un cambio de paradigma de política social, relacionado a un cambio en el modelo de desarrollo (Franco, 1997)<sup>2</sup>

En el campo de los servicios sociales, las reformas en América Latina se han dirigido principalmente a introducir elementos de competencia en su provisión, a través de la participación de agentes privados y de cambios en las modalidades de apoyo estatal.

Paralelamente, se ha procurado descentralizar la prestación de aquellos servicios que continúan a cargo del Estado, crear nuevos esquemas de gestión pública orientada a resultados, dar autonomía efectiva a las entidades públicas prestadoras de servicios y establecer mecanismos de participación ciudadana.

El gran desafío tal como lo expresa Portocarrero (1997:207) es que “no se pueden aplicar políticas nuevas con un Estado viejo; se requiere reinventar al gobierno, esto es, constituir una autoridad social que se convierta en el espacio de coordinación, articulación e integración de políticas a nivel nacional, regional y local”.

Sin lugar a duda, hoy en día uno de los desafíos principales del desarrollo es fortalecer la capacidad del Estado de desempeñar adecuadamente su papel en el desarrollo. El Banco Mundial, en su informe anual de desarrollo de 1997, subraya la necesidad de mejorar la capacidad estatal para acrecentar el bienestar económico y social. Señala que es necesario “acomodar la función del Estado a su capacidad” a través de ajustes en los incentivos y combinaciones adecuadas de éstos: normas y controles, más competencia dentro del Estado y mayores cauces de opinión y participación.

---

2 Se pueden distinguir dos paradigmas de políticas sociales: uno dominante, que habría sido originado en la fase de sustitución de importaciones; y otro emergente, impulsado por los cambios globales en la región. La distinción y análisis de ambos paradigmas son realizadas por Rolando Franco (1997).

## **1. La descentralización en Latinoamérica**

En nuestro continente, la descentralización constituye un proceso de cambios institucionales reciente e inacabado. Este proceso ha sido apoyado por aquellos que la perciben como un mecanismo para disminuir el tamaño del Estado y también por quienes ven en la descentralización la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil. En un contexto de reordenamiento económico y de redemocratización, se supone que el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales contribuye a afianzar y consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el desarrollo de nuestros países.

Desde el punto de vista económico, y en el marco de procesos de reconversión y globalización de la economía, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficacia y eficiencia -técnica y social- en la provisión de servicios del Estado. Ello porque posibilita una mayor flexibilidad de la gestión y mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a escala local. La descentralización, entonces, es una estrategia de instrumentación de políticas concretas, una forma adecuada de asignación de recursos, sea porque es posible una mejor identificación de los beneficiarios, o porque se simplifica y transparenta el control de la gestión.

Campbell (1994:33) señala que “al organizar la división de responsabilidades sobre el gasto, los gobiernos deben buscar el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: la producción de servicios e infraestructura, que casi siempre se ve favorecida por la centralización debido a las economías de escala; y la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades. En la práctica, lograr el equilibrio depende de muchos factores, siendo el más importante la capacidad institucional al nivel local”.

Desde el punto de vista político, la descentralización ha formado parte de los esfuerzos de democratización en marcha, en tanto forma de acercar el gobierno a la ciudadanía y de promover una efectiva participación ciudadana. Desde el comienzo, el debate sobre descentralización en América Latina estuvo unido al problema de la gobernabilidad, dado el escenario en que se conjugaba la crisis estructural en los ámbitos productivo y estatal, con el proceso de democratización luego del período de gobiernos autoritarios.

Uno de los mayores avances de los procesos de descentralización tiene que ver con la elección de los gobiernos municipales a través del voto popular y el creciente incremento de los recursos que generan y administran las municipalidades. La democratización y la descentralización han reforzado y dado mayor legitimidad a los gobiernos locales, lo que ha creado las condiciones para que en bastantes casos se exprese una capacidad de liderazgo público local de alcaldes, intendentes o gobernadores.

Los gobiernos latinoamericanos han ido descentralizando poderes y funciones desde el ámbito nacional al local. Al mismo tiempo, las fuerzas democráticas, combinadas con la emergente conciencia respecto del entorno local, han energizado las estructuras políticas en las municipalidades, las que hoy cuentan con mucho mayores atribuciones que en el pasado (Rodríguez y Winchester, 1997:16). Muchos gobernantes locales dicen: no queremos más competencias, sino más recursos. Se ha producido un desfase entre el crecimiento de las funciones y demandas y el de los recursos, pero en muchos casos lo que se reclama es más poder y autonomía.

## **2. Las innovaciones descentralizadoras en Chile**

El marco legal e institucional de la descentralización en los niveles central, regional y local, así como también los principales mecanismos de descentralización fiscal en sus aspectos administrativos y técnico son fundamentales para entender el proceso de descentralización en el que se encuentra Chile.

A este tema nos aproximamos a partir del examen de la supraestructura creada en relación a la descentralización de la inversión pública en general, considerando que la mayor parte de la inversión realizada en el país, a través de distintos medios y mecanismos, y como veremos de alguna forma más adelante, corresponde a inversión en infraestructura.

Se analizarán los atributos de los niveles subnacionales, tan importantes como su posición dentro del esquema institucional, su estatus legal, así como las funciones y atribuciones para ellos definidas. Por otra parte, se observará el marco financiero, donde se determinan los recursos financieros de que dispondrán los gobiernos locales e intermedios para responder a estas funciones. También se identificará el marco político de la descentralización, donde se juegan los recursos de poder que pueden utilizar el gobierno para su actuación dentro de este sistema.

### **2.1. Marco legal de la descentralización Chilena**

El proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado principalmente durante las últimas tres décadas. En este período, se han concretado reformas en la estructura institucional, administrativa y financiera del Estado, que han afectado ámbitos como la democratización y representación política, la aplicación de la política social, y la participación de las comunidades y autoridades locales en la definición del desarrollo económico y social de sus territorios.

En este proceso, se distingue una primera etapa desarrollada entre 1974 y 1989, durante el gobierno militar, en la que tuvieron lugar procesos de regionalización y municipalización. En 1974 se dividió administrativamente el país en regiones,

provincias y comunas y, a lo largo del período, se implementaron reformas tan importantes como el traspaso a los municipios de la administración de los establecimientos de educación pública y de salud primaria, el desarrollo del esqueleto del actual sistema de financiamiento municipal, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que es hasta hoy el principal canal para financiar obras de infraestructura municipales.

Con el primer gobierno democrático en 1991, comenzó una segunda etapa del proceso. Aquí se realizaron reformas constitucionales orientadas principalmente a la creación de los Gobiernos Regionales y a la democratización de los municipios, y fueron creados nuevos mecanismos para el financiamiento de inversiones regionales y locales.

La descentralización está regulada por un marco jurídico cuyas principales normas son establecidas por la Constitución Política de la República y sus respectivas Leyes Orgánicas. Esta está contenida principalmente en el Capítulo XIII de la Constitución Política sobre “Gobierno y Administración Interior del Estado”. La mayoría de sus normas fueron modificadas o sustituidas por la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1991.

La Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado determina la organización básica de la Administración Pública. La Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional de 1991 y La Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992, con sus respectivas modificaciones, definen las normativas generales de organización y funcionamiento de las Regiones y Municipalidades respectivamente.

En 1999, la descentralización política, la democratización de la nueva institucionalidad, la descentralización fiscal y la modernización municipal están aún en proceso. A comienzos de ese año se prepararon un conjunto de nuevas reformas, que incluyen modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), orientadas a otorgar mayor autonomía para flexibilizar estructuras y personal municipal; una nueva Ley de Rentas -en proceso de elaboración jurídica-, y reformas a los Gobiernos Regionales orientadas a la democratización y perfeccionamiento de esta institucionalidad.

### **2.1.1. Estructura de gobierno y administración del Estado**

Actualmente, el territorio nacional se divide para las funciones de gobierno y administración en 15 regiones, éstas en 51 provincias, y para efectos de la administración local las provincias se encuentran divididas en 346 comunas. La estructura político-administrativa del país configurada a partir de esta división se expresa en una red jerárquica que va desde el Estado Central hacia los respectivos niveles subnacionales, y se puede describir en el esquema que sigue:

Autoridades de Gobierno y Administración del Estado:

- a) Presidente de la República (Gobierno y administración).
- b) Intendentes Regionales (Gobierno y administración).
- c) Gobernadores Provinciales (Gobierno y administración).
- d) Alcaldes Comunales (Administración).

Constitucionalmente, se distinguen las funciones de gobierno interior y de administración del Estado. La función de gobierno interior está referida a la autoridad superior, el Presidente de la República. Su objetivo principal es conservar el orden público y la seguridad exterior. La función de administración se refiere a las actividades desempeñadas por los órganos competentes, para cumplir con las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y comunales de manera continua y permanente. Esta función también puede ser considerada como el conjunto de servicios encargados de satisfacer las necesidades públicas.

### **2.1.2. Nivel regional**

Las reformas constitucionales de 1991 (Ley 19.175) crearon un órgano intermedio de administración pública: los Gobiernos Regionales (GORE). Mientras el gobierno interior del Estado en la región reside en el Intendente, las funciones de administración interior en cambio, radican en el Gobierno Regional.

Según el marco normativo que lo rige, el GORE se estructura como persona jurídica de derecho público, dotada de patrimonio propio e investido de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Entre sus principales funciones se encuentra: planificar el desarrollo regional, ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas, y el desarrollo social y cultural (Ley 19.175). Estas funciones son bastante amplias y la mayoría son compartidas con otras instancias públicas. La falta de claridad en las mismas dificulta la asignación de responsabilidades, situación que puede explicarse por la inexperiencia de los GORE en Chile, o por la dificultad de construir un diseño descentralizado en un país con historia centralista y de carácter unitario (Valenzuela, 1997).

Los GORE se componen de un Intendente, y de un Consejo Regional. El Intendente es designado por el Presidente de la República y ejerce funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del Presidente, y administrativas, como presidente y ejecutivo del Consejo Regional (CORE). El CORE, por su parte, es integrado por consejeros regionales, electos por los concejales municipales de la región. Fue creado con el fin de hacer efectiva la participación de la comunidad regional. En lo que compete a las decisiones sobre inversión, el CORE resuelve los

planes de desarrollo y programas regionales, el presupuesto regional, y la inversión de los recursos asignados a las regiones desde el nivel central (Ley 19.175).

Los Gobiernos Regionales son organismos que aun están en proceso de construcción en nuestro país. Aunque la reforma data de 1991, el proceso de instalación de los Gobiernos Regionales se inició recién en 1993, con la primera elección -indirecta- de los Consejos Regionales. Cabe señalar, que la elección indirecta de las autoridades regionales: Intendente y consejeros, ha implicado una lejanía con los ciudadanos de la región, ya que el Presidente de la República, así como los partidos políticos y los representantes comunales, son los encargados de definir las autoridades regionales.

Si bien existe un nivel provincial, este posee una menor importancia relativa respecto de los niveles regional y local. En la práctica, es una forma de delegación de las funciones de gobierno interior del Intendente Regional. Aquí el Estado desconcentra la función de gobierno en la Gobernación Provincial, a cargo de un Gobernador que es nombrado y removido libremente por el Presidente. Como órgano desconcentrado del Intendente, está supeditado a sus instrucciones para ejercer la supervigilancia de los servicios públicos radicados en la provincia. Además, preside el Consejo Económico y Social Provincial, órgano de carácter consultivo en el que participa la comunidad socialmente organizada de la provincia<sup>3</sup>

El gobierno regional en el contexto de la ley 19.175 tiene por objeto promover el desarrollo económico, social y cultural de la región y desde la instalación de la nueva institucionalidad regional se ha podido constatar la necesidad de introducir adecuaciones al sistema imperante. Estas adecuaciones sugieren la necesidad de formular propuestas que permitan mejorar la capacidad de gestión de éstos órganos territoriales y el fortalecimiento de su relación con los otros organismos del Estado para el cumplimiento de las competencias que tienen asignadas por Ley.

El propósito del gobierno regional<sup>4</sup> será la administración superior de la región que tendrá como objeto el desarrollo social, cultural y económico, para lo cual contará con las competencias que la ley le asigne, además debe propender al desarrollo armónico y equitativo de su territorio, bajo los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación de recursos y la prestación de servicios públicos, haciendo efectiva la participación de la comunidad regional y la preservación del medio ambiente.

A más de 17 años desde la creación de los gobiernos regionales han ido aplicando una diversidad de formas de trabajo y de aplicaciones de la ley, algunos asumiendo que son la institucionalidad llamada a canalizar la participación de la ciudadanía regional y otros sólo como asignadores de recursos principalmente el FNDR.

---

3 El Consejo Económico y Social Provincial se integra por el Gobernador, miembros elegidos y miembros por derecho propio. La elección se realiza estamentalmente entre las organizaciones laborales, culturales, empresarios, profesionales y corporaciones privadas de la provincia.

4 Artículo 111 inciso segundo Constitución Política y Art. 13 y 14 de la ley 19.175.



### **2.1.3. Estructura del Gobierno Regional**

El Gobierno Regional está integrado por el Consejo Regional y el Ejecutivo (Intendente), quien lo preside. Goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio.

Por su parte el Consejo Regional, es el órgano que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y tendrá facultades normativas, legislativas y de fiscalización, además participará del gobierno regional el Intendente quien será el Ejecutivo y dentro de sus principales funciones será la de proponer al Consejo planes y programas de desarrollo para la región y la presentación del proyecto de presupuesto regional, entre otras.

Adicionalmente a esto la ley ha dotado al Gobierno Regional de un servicio administrativo cuyas funciones están indicadas en el artículo 68 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175 (LOGGAR) y que tiene por finalidad apoyar al Intendente en las tareas que le son propias.

### **2.1.4. Competencias del Gobierno Regional**

La Ley sobre Gobierno regional incorpora la distinción de funciones y atribuciones al momento de fijar las competencias respectivas. Sin embargo, 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 atribuciones limitan en la práctica el cumplimiento de este rol.

Para entender como el marco legal restringe o dificulta la gestión de los Gobiernos Regionales, es necesario entender cual es el ordenamiento y relevancia de las competencias o materias que la LOGGAR le asigna a los gobiernos regionales, cuales son las funciones que debe cumplir respecto de las materias asignadas y cuales son las atribuciones con que cuentan para dar cumplimiento a estas funciones.

Sin perjuicio de lo anterior la LOGGAR establece un número suficientemente amplio y sustantivo de funciones para el gobierno regional. Además destaca la sistematización de ellas, de acuerdo a su naturaleza, en cuatro grandes áreas tales como:

### Desarrollo Regional o Funciones Generales

- Elaborar y aprobar políticas, planes y programas y proyecto de presupuesto (Art. 16 letra a) LOCGAR 19.175).
- Dictar normas de carácter general en el ámbito de su competencia ( Art. 16 letra d) LOCGAR 19.175)
- Asesorar a las Municipalidades de la Región (Art. 16 letra e) LOCGAR 19.175)
- Adoptar medidas para enfrentar situaciones de Emergencia y/o Catástrofes (Art. 16 letra f) LOCGAR 19.175)
- Realizar acciones de cooperación internacional (Art 16 letra g) LOCGAR 19.175)
- Solicitar Competencias al Gobierno Central (Art. 16 letra h) LOCGAR 19.175)
- Mantener relaciones con el gobierno central y sus órganos (Art.16 letra i) LOCGAR 19.175)

### Ordenamiento Territorial

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico. (Art. 17 letra a) LOCGAR 19175)
- Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de infraestructura (Art. 17 letra b) LOCGAR 19175)
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente ( Art. 17 letra c) LOCGAR 19175)
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte (Art. 17 letra d) LOCGAR 19175).
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región (Art. 17 letra e) LOCGAR 19175)
- Proponer a la autoridad competente la localización de Seremis y servicios públicos (Art.17 letra f) LOCGAR 19175)

### Fomento a Actividades Productivas

- Contribuir a la formulación de la Política Nacional de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Capacitación Laboral (Art. 18 letra a) LOCGAR 19175)
- Desarrollar y aplicar políticas nacionales en el ámbito regional (Art.18 letra a) LOCGAR 19175)
- Establecer prioridades en diferentes sectores coordinando a entes públicos competentes y concertar al sector privado (Art. 18 letra b) LOCGAR 19175)

- Promover la investigación científica y tecnológica (Art. 18 letra c) LOCGAR 19175)
- Preocuparse por la educación superior y técnica de la región (Art. 18 letra c) LOCGAR 19175)
- Fomentar el turismo de la región con arreglo a la política nacional (Art. 18 letra d) LOCGAR 19175).

#### Desarrollo Social y Cultural

- Establecer prioridades para la erradicación de la pobreza (Art. 19 letra a) LOCGAR 19175)
- Participar, en coordinación con las autoridades competentes en acciones de salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social y asistencia judicial ( Art. 19 letra b) LOCGAR 19175)
- Determinar la pertinencia de proyecto de inversión (Art. 19 letra c) LOCGAR 19175)
- Distribuir los recursos de programas sociales a las municipalidades ( Art. 19 letra d) LOCGAR 19175)
- Realizar estudios regionales en el ámbito social ( Art. 19 letra e) LOCGAR 19175)
- Fomentar expresiones culturales (Art. 19 letra f) LOCGAR 19175)
- Cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural (Art. 19 letra f) LOCGAR 19175)

#### **2.1.5. Atribuciones del Gobierno Regional**

Es del caso hacer notar que las atribuciones enunciadas para los Gobiernos Regionales no se comparan con el número de funciones, las principales están expresadas en el artículo 20 del mismo cuerpo legal:

- Aprobar y modificar las normas reglamentarias de su competencia.
- Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos.
- Convenir con Ministerios, programas de inversión anuales y plurianuales.
- Disponer, supervisar y fiscalizar obras que sean de cargo de su presupuesto.
- Aplicar las políticas definidas en la estrategia regional de desarrollo (ERD).
- Aprobar planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores metropolitanos e intercomunales, planos reguladores comunales y seccionales.

- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas.
- Proponer criterios para la distribución y distribuir cuando corresponda la subvención a los programas sociales.
- Aplicar tributos y gravámenes a actividades con clara identificación regional.

Otras atribuciones que se encuentran en la LOCGAR son:

- Resolver la Inversión de los recursos FNDR
- Resolver sobre proyectos ISAR
- Elaborar y aprobar proyecto de presupuesto del gobierno regional (Inversión y Operacional).
- Conocer planes y programas de la administración regional
- Conocer los presupuestos y planes de desarrollo de los municipios.

Además, en el artículo 24 del mismo texto legal se establecen atribuciones específicas para del Ejecutivo del Gobierno Regional, estas son:

- Administrar los bienes de uso público que indique la ley.
- Coordinar, supervigilar y fiscalizar a la administración pública regional.

Asimismo, en el artículo 36 se establecen de igual forma las atribuciones específicas del Consejo Regional:

- Emitir opinión acerca de las modificaciones a la división político-administrativa del País.

### **2.3. Descentralización sectorial**

Como parte de la descentralización del Estado fue creada una estructura institucional de respaldo a la administración regional, derivada de la reforma regional de 1974. En ella figuran las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y las Direcciones Regionales o Provinciales de Servicios Públicos.

Las SEREMIS, constituyen el modo en que los ministerios se desconcentran territorialmente.

Están a cargo de un Secretario Regional Ministerial, que es nombrado por el Presidente. Debe colaborar con el Intendente, al cual se subordina en materias de elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo de la región, entre otras.

Las Direcciones Regionales o Provinciales de servicios públicos nacionales son órganos desconcentrados de los servicios públicos nacionales. Están a cargo del Director Regional o Provincial, quien depende jerárquicamente del Director Nacional del Servicio. Sin embargo, para efectos de ejecución de 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.

Las competencias ministeriales en las regiones están altamente centralizadas. Las Secretarías Regionales Ministeriales solamente son entes desconcentrados de los Ministerios, y deben responder ante el Ministro y no ante el Intendente. Tienen escasa participación en el establecimiento de la misión y objetivos del sector, en la definición de estrategias, la formulación de las políticas institucionales, la determinación de los mecanismos de operación y de los instrumentos de evaluación de resultados y rediseño de acciones (Abalos, 1998).

En cuanto a los recursos con que cuentan, los fondos a nivel central son presupuestados en la Ley de Presupuesto de la Nación, y cada ministerio distribuye los recursos a las regiones dependiendo de los programas que desarrolle y en base a antecedentes regionales.<sup>5</sup> Por otro lado, el proceso de descentralización ha llevado a la creación de diferentes medidas de financiamiento de las inversiones del sector público a nivel regional, que actúan de manera diferente de acuerdo al sector al que pertenezcan. Sin embargo, las decisiones de las inversiones se encuentran centralizadas; sobre los recursos sectoriales a los agentes regionales se les asigna un rol pasivo, principalmente como informante o de identificador de prioridades. Las grandes decisiones son ejecutadas centralmente, con consulta a las autoridades locales, pero sin responsabilidades en el desarrollo de los proyectos.

### **3. Mecanismos de descentralización de la inversión**

#### **3.1. Descentralización de las finanzas públicas**

En Chile, el proceso de descentralización fiscal comenzó a fines de los setenta. Sus inicios se relacionaron principalmente con el incremento de las competencias municipales y de las transferencias de impuestos para beneficio municipal.

Durante el Gobierno militar se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y en el ámbito municipal, las reformas se concentraron en el traspaso de la administración de la educación pública y salud primaria a los municipios - delegación de funciones que implicó la creación de sistemas de subvenciones para su financiamiento- y en el incremento de otras transferencias desde el gobierno central. Además, se realizó cambios en el marco financiero y administrativo de operación de los municipios. A través de la Ley de Rentas Municipales se estableció un sistema de ingresos tributarios de beneficio local exclusivo, y se creó

---

<sup>5</sup> El presupuesto asignado a regiones no aparece en la Ley, solamente los ministerios de salud y de vivienda, los únicos que poseen servicios descentralizados, a contar de 1999 deben someter el presupuesto regional a su aprobación por decreto supremo.

también el Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo redistributivo de transferencia intermunicipal<sup>6</sup>.

Con el reinicio de la democracia en el año 1990, el proceso de descentralización fiscal se centró en el incremento de recursos de decisión regional y local. La reforma de 1991 modificó normas que regían el sistema y consagró nuevos mecanismos de financiamiento: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y los Convenios de Programación. En el ámbito municipal, se promulgó una nueva Ley de Rentas, y se modificó la Ley sobre impuesto territorial, lo que implicó un aumento en los ingresos locales.

Con la nueva Ley de Rentas se buscó conseguir un aumento en los recursos propios municipales a través de modificaciones a los límites de cobro de impuestos territoriales y de patentes municipales principalmente, así como un perfeccionamiento de los mecanismos de distribución del Fondo Común Municipal.

### **3.2. Finanzas de los Gobiernos Regionales**

Los Gobiernos Regionales en la actualidad se financian casi totalmente con transferencias de diferentes reparticiones del gobierno central. No participan en los procesos de captación o recaudación de ingresos (impuestos, tributos y/o aranceles especiales), ni cuentan con la posibilidad de endeudarse con fuentes de financiamiento nacional o externas. Esto señala la inexistencia de autonomía financiera, y que el nivel regional responde más a una descentralización administrativa que fiscal, y en menor grado a una descentralización política, por el sistema de designación de sus autoridades.

Los ingresos regionales se pueden diferenciar entre aquellos decididos centralmente, de aquellos ingresos para inversión que requieren de la decisión de los Gobiernos Regionales para su asignación. Así, se distingue la llamada Inversión de Decisión Regional, conformada por los recursos de inversión que requieren ser aprobados por el Consejo Regional. Los mecanismos que actualmente son considerados de decisión regional corresponden al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y Regionales de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación, y el Programa Chile-Barrio<sup>7</sup>.

El presupuesto de los Gobiernos Regionales se conforma por:

---

6 Entre los años 1970 y 1980 se duplicaron los recursos que administraban los municipios, y entre 1981 y 1991 se triplicaron, lo primero por vigencia de la Ley de Rentas y tributos locales, y lo segundo por transferencias para educación y salud.

7 El Programa Chile-Barrios es una experiencia nueva y diferente a los demás mecanismos de inversión cuyo plan de acción regional debe ser aprobado por el Consejo Regional.

- Ingresos propios: provenientes de donaciones, herencias y legados que reciba de fuentes internas o externas; de los cobros a los servicios que preste, y por los permisos de concesiones que otorgue respecto de los bienes de su pertenencia.
- Transferencias: compuestas de (a) recursos asignados por la vía del FNDR, (b) otros ingresos, correspondientes a ingresos por aporte fiscal para gastos de funcionamiento y otras transferencias, y (c) otros recursos de decisión regional, correspondientes a transferencias desde algún ministerio central: Convenios de Programación, ISAR e IRAL.

## **4. Avance de la descentralización fiscal**

### **4.1. Descentralización de los ingresos públicos**

La descentralización fiscal se refiere a la descentralización de la asignación y administración de recursos públicos. Se expresa en la composición de los ingresos y gastos, combinada con las atribuciones que los niveles subnacionales poseen sobre ellos. De este modo, se observa descentralización fiscal en el nivel de participación de los niveles subnacionales en el total del gasto público, y en el nivel de autonomía fiscal que poseen, expresada en el financiamiento con recursos propios. Los recursos propios son, además, la principal fuente de recursos para inversión de decisión local.

#### **Gobiernos Regionales**

Existe una baja participación del gasto regional dentro del gasto público, además de una completa dependencia de las transferencias externas condicionadas o semi condicionadas. Casi todos los recursos que administran los Gobiernos Regionales, o que tienen alguna responsabilidad en su asignación, son transferencias de los ministerios o servicios centrales (Insunza, 2000).

Por otra parte, sus funciones fiscales se concentran en la asignación de recursos de inversión pública ligada a servicios básicos. Su principal papel es el de coordinador de la inversión pública de impacto regional. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, los Convenios de Programación, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y de Asignación Local, permiten el logro de este objetivo.

## **4.2. Descentralización de las finanzas para inversión pública**

La descentralización de las finanzas públicas en el ámbito de las decisiones de inversión, se ha dado fundamentalmente a nivel regional a través de financiamiento vía FNDR e ISAR, proceso que ha avanzado muy lentamente. En general, el papel de las regiones es principalmente de intermediario entre las demandas de las comunidades y los recursos del nivel central, y de aplicación de los fondos descentralizados. Sin embargo, aun existe un sesgo que favorece las decisiones del gobierno nacional por la vía de sus ministerios u organismos sectoriales (Subdere, 1997).

Se debe distinguir el tipo de inversión que está siendo decidida en los niveles subnacionales y si ésta es realmente inversión de decisión regional, o corresponde a un tipo de inversión descentralizada donde los grados de decisión regional y local son mínimos. Observando los principales fondos considerados descentralizados (FNDR, ISAR, IRAL), podemos llegar a conclusiones al respecto.

## **5. Fondos para la inversión pública**

A través del examen de los dos principales fondos para inversión descentralizada y de la observación del proceso decisorio involucrado en la asignación de los recursos, podemos aproximarnos a ciertas conclusiones respecto de la cualidad del estado de descentralización existente para la realización de inversiones en infraestructura.

### **5.1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**

Creado en 1975, el FNDR es un mecanismo de asignación y administración de recursos públicos para financiar inversiones en infraestructura productiva y social de escala e interés local. Los recursos son distribuidos anualmente a las regiones desde el nivel central, en base a un criterio de compensación territorial.<sup>8</sup> Las municipalidades preparan proyectos y la distribución de los recursos a proyectos específicos corresponde al Gobierno Regional. El Consejo Regional resuelve la inversión de los recursos asignados en base a una priorización de proyectos propuesta por el Intendente.

---

<sup>8</sup> La distribución del FNDR se expresa en la Ley de Presupuesto de cada año y se efectúa teniendo en cuenta las condiciones económicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional. La asignación regional es realizada mediante el uso de indicadores de manera que a menor nivel de desarrollo de la región mayor sea su participación en el monto global de estos recursos.



En sus primeros años el FNDR se financió con recursos fiscales. Posteriormente, en 1985 contó con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>9</sup> Se distingue entonces, dos principales fuentes de financiamiento de este fondo: recursos fiscales o propios (FNDR-tradicional) y el contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (FNDR-BID). El BID dicta las normas generales y específicas para la aprobación y ejecución de proyectos con cargo a sus créditos.

Existen dos vías de postulación al FNDR, la vía sectorial y la vía municipal. En la vía sectorial los Servicios Regionales, desconcentrados de los ministerios, preparan proyectos; la respectiva Secretaría Ministerial realiza una primera selección de éstos y la deriva al Gobierno Regional, donde se seleccionan los proyectos, para ser presentados al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el que realiza un análisis técnico-económico y recomienda los proyectos.

Los proyectos municipales que postulan a financiamiento del FNDR, son revisados por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), para un posterior envío al Gobierno Regional, donde se seleccionan los proyectos para la realización del análisis técnico económico y recomendación por parte de MIDEPLAN.

Tenemos entonces, que los proyectos son seleccionados y priorizados por el GORE en última instancia, siendo la aprobación técnica de MIDEPLAN un requerimiento necesario para el financiamiento y realización de los proyectos seleccionados. Es así como el FNDR se constituye en el principal mecanismo de inversión con que cuentan los Gobiernos Regionales, por el grado de libertad respecto del centro en cuanto a las decisiones de inversión. En este sentido, a través del FNDR los actores regionales pueden incidir en el desarrollo de sus territorios.

De este fondo destaca su flexibilidad, ya que hoy en día prácticamente financia cualquier tipo de inversión, habiéndose eliminado una serie de restricciones legales. Así, el FNDR financia proyectos en áreas como deporte, servicios públicos, poder judicial, y capacitación, entre otras, además de las inversiones tradicionales de infraestructura en áreas como salud y educación. Sin embargo, posee una orientación sectorial que básicamente se orienta a resolver problemas de déficit de servicios, de manera que el desarrollo regional se ha orientado a la infraestructura más que a otras áreas más cualitativas.

Lo importante aquí para el análisis que nos compete, es la escasa participación de las municipalidades en el proceso de decisión sobre estos recursos. A nivel

---

9 Actualmente, el FNDR se financia con aportes del presupuesto fiscal, recursos provenientes de la venta de activos físicos, patentes mineras, recursos del crédito BID y recursos provenientes de Provisiones, correspondientes a transferencia de recursos del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) a partir de 1992, del Fondo de Infraestructura Educativa a partir de 1994, y provisiones de emergencia y de eficiencia que canaliza la Subsecretaría de Desarrollo Regional a las regiones.

municipal los recursos que obtengan a través del FNDR son manejados por separado de los recursos propios de los municipios, o sea, los recursos de los proyectos no se incorporan al presupuesto municipal ni pueden ser reasignados a otros fines.

Estos proyectos vienen a suplir la falta de inversión municipal, especialmente en municipios pobres, donde el FNDR se ha convertido en la principal fuente de financiamiento para ejecutar inversiones locales. Sin embargo, un alto porcentaje de proyectos es destinado a reparar, mejorar y reponer infraestructura en los sectores de salud y educación, de manera que el FNDR representa un subsidio tanto a la inversión municipal como a la falta de recursos de los municipios para mantener y conservar adecuadamente la infraestructura de los servicios traspasados. Así, mientras se mantenga el déficit presupuestario municipal, el FNDR actúa como suplemento para inversiones relacionadas con el cumplimiento de funciones de provisión de los servicios de salud y educación.

Al mismo tiempo, existe en los municipios baja capacidad de formulación y preparación de proyectos de inversión, especialmente en aquellos de menores recursos. Esto se debe a factores como escasez de personal, alta rotación y recarga de trabajo. Los análisis realizados por la evaluación de la Subdere (2001) muestran que los municipios con mayor capacidad económica, medida por mayores ingresos municipales, inversión municipal con recursos propios y gasto en personal municipal, son aquellos que captan una mayor participación en el FNDR, y las comunas de más altos ingresos per cápita son a su vez las que capturan más recursos del FNDR total.

## **5.2. Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)**

Las ISAR se financian con recursos sectoriales que los Gobiernos Regionales administran indirectamente. Un Ministerio o Servicio, que decide que para su asignación a proyectos específicos se requiere la decisión del Gobierno Regional, asigna un porcentaje de recursos de inversión a las regiones. La asignación de recursos a proyectos específicos en cada región es resuelta por el Consejo Regional, bajo recomendación del Intendente. Los proyectos, sin embargo, deben ajustarse a las bases y criterios del Ministerio o Servicio del cual depende el programa específico.

Existen desde 1992 y actualmente, los programas financiados como ISAR son:

- Ministerio de Obras Públicas: Caminos Secundarios, Agua Potable Rural.
- Ministerio de Vivienda: Pavimentación Urbana
- MIDEPLAN: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

- Ministerio del Interior: Mejoramiento de Barrios (PMB), Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).<sup>10</sup>
- Ministerio de Defensa: Infraestructura Deportiva y Recreativa (DIGEDER).
- Ministerio de Salud: Red Asistencial

En 1996 comienza a operar una variación de este mecanismo de descentralización: las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL). Corresponden a una asignación de recursos por parte del Gobierno Regional a las comunas que, finalmente, deciden la asignación a proyectos específicos. Los programas que funcionan actualmente bajo esta modalidad son el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal de Ministerio del Interior, Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda, y programas del FOSIS.

Casi todos los programas de este tipo financian bienes y servicios públicos para familias y territorios en condiciones de pobreza. Además, son altamente condicionados por el servicio o ministerio respectivo, quien selecciona los proyectos específicos, y los Gobiernos Regionales sólo escogen dentro de una cartera limitada de estos. Los Gobiernos Regionales no pueden modificar la operación o metodología del programa respectivo, por lo cual no pueden adecuarlo a la heterogeneidad regional. Tampoco participan en la definición de los marcos presupuestarios, ni se les consulta sobre los criterios de elegibilidad, lo que denota la primacía de criterios sectoriales por sobre los regionales en la asignación de estos recursos.

Por otra parte, la mayoría de los programas tienen sólo impacto comunal y, sin embargo, no se prioriza la selección local de éstos. Además, al igual que en el FNDR las inversiones, con clara localización comunal en general, se constituyen en suplemento a presupuestos municipales para inversiones relacionadas con servicios públicos.

## Conclusiones y propuestas

Hemos indagado la experiencia Chilena en materias descentralizadoras, con la implementación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional.

En Chile, podemos decir que existe una desconcentración territorial de las más diversas instancias y oficinas del gobierno central en regiones, en reiteradas

---

<sup>10</sup> El PMB comenzó a operar en 1983, con la intención de reducir las condiciones de marginalidad de las familias de bajos ingresos del país. El PMU se inició en 1997 para fortalecer la inversión pública por medio de los municipios. Desde 1992, correspondiente a su "isarización", a la fecha, la participación de estos programas dentro del total de la inversión nacional ha venido fluctuando alrededor de 3.3 y 1,0% de la inversión pública total (Subdere: 1997).

ocasiones se ha observado que la integración de las diversas líneas de acción emprendidas por el gobierno central no están coordinadas territorialmente. Es decir, cada uno busca al interior de sus líneas programáticas aplicar los programas implementados para tales efectos, sin contar con una coordinación mayor con otras reparticiones públicas. Esto se puede observar, por ejemplo, en temas relacionados con fomento de riego en el cual diversas reparticiones públicas cuentan con programas para su fomento. Situación similar se observa también en relación a temas ambientales, programas sociales, entre otros.

En relación a la pregunta ¿Cuánto habrá favorecido la nueva estructura legal e institucional de la descentralización al fortalecimiento de la capacidad local para la satisfacción de las demandas locales?, hemos encontrado varias respuestas.

Se deben impulsar diferentes reformas al Estado, las llamadas de *segunda generación*. Estas reformas deben tener por objeto la modernización del Estado y la descentralización del sector público, orientados a buscar, por una parte, la eficiencia del sector público y por otra la mayor cercanía del proceso de toma de decisiones a la población. Las medidas concretas que deben ser tomadas en materia de modernización del Estado, deben incluir entre otras, todas aquellas que permitan reducir la carga burocrática al interior del Estado. Esto necesariamente implica dotar de mayor autonomía a los organismos del gobierno territorialmente desconcentrados y fortalecer el rol del Intendente y Consejo Regional en todas aquellas materias necesarias para que sean ellos, en conjunto con los demás actores relevantes en cada región los que impulsen y tomen las medidas correspondientes para modernizar y así agilizar la administración del Estado.

La descentralización y modernización del Estado debe tener como segundo gran objetivo, fomentar la competitividad de cada una de nuestras regiones, dejando atrás las visiones sectoriales de intervención territorial. Las políticas sectoriales en la práctica han generado una suerte de sobre posición de determinadas atribuciones y objetivos, atentando contra un eficiente desempeño del sector público.

Las políticas implementadas deben alejarse de los subsidios sectoriales que han resultado ser inhibidores de la innovación y desarrollo empresarial y evolucionar hacia políticas de desarrollo territorial que incentiven la competitividad en un mundo globalizado. Los diferentes programas de fomento al desarrollo de las zonas extremas en nuestro país son un buen ejemplo, de cómo los incentivos tributarios no han alcanzado los objetivos inicialmente planteados, programas e incentivos tributarios que representan una fuerte carga fiscal. Se debe derivar desde las actuales políticas sectoriales hacia políticas territoriales poniendo mayor énfasis en el rol de gobierno como facilitador del desarrollo privado, aumentando así el potencial de atraer inversión privada tanto interna como extranjera.

Una de las principales objeciones al proceso de descentralización financiera es que no obstante de haber aumentado los recursos transferidos desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, la mayoría de estos recursos ya tienen un

destino sectorial definido, es más gran parte de ellos deben ser asignados a proyectos que el propio gobierno central determina.

En Chile la participación está todavía estancada. Se deberá favorecer a los movimientos en que aparece con más frescura la demanda y oferta de participación desde la sociedad, ya que ahí se vislumbran más posibilidades de innovación, de cogestión, seguimiento y control de las obras y de otras inversiones. Por ende, se hace necesario favorecer mecanismos de participación a fin de entregarle más iniciativa y responsabilidad a la sociedad civil

La experiencia descrita, con sus virtudes y defectos puede ayudar para que nuestro País frente al bicentenario, sea descentralizado, y entienda que es imperioso ceder poder a los gobiernos intermedios y a sus ciudadanos, dejando de lado el trasfondo doctrinario que presenta la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, “la administración se descentraliza el poder jamás”. Para ello se debe avanzar en los siguientes temas:

## **Gobernabilidad**

El tema de gobernabilidad democrática es difícil de tratar, ya que resulta ser el núcleo central de la problemática referida a la consolidación de la democracia en América Latina. La presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente es una constante amenaza para la gobernabilidad. El problema de la gobernabilidad se torna aún más apremiante, pues afecta tanto la situación interna como el posicionamiento externo del país.

Tal indeterminación hace difícil delimitar la esfera política de la no política, lo que conlleva a un conflicto e inseguridad del valor de la política como conductora del Estado.

Las crisis de gobernabilidad tienden a ser resueltas con la renuncia de presidentes, la abolición de Constituciones y la promulgación de nuevas reglas del juego, las que a su vez son cuestionadas si es que no cumplen con las expectativas de algunos sectores de la sociedad. Así, la inestabilidad de los gobiernos afecta la confianza de los y las ciudadanas en la democracia, tornando rutinarias las soluciones no constitucionales que deslegitiman las acciones políticas.

En Chile, según lo estudiado se observa la dificultad de inscribir el trabajo municipal en las prácticas regionales y nacionales.

Existen importantes deficiencias en cuanto a gobernabilidad, entre la Ley que crea los municipios con sus atribuciones y la Ley de Descentralización Administrativa que crea los niveles descentralizados de los Gobiernos regionales. Estos funcionan por desconcentración del nivel central y su autoridad máxima representa al Presidente de la República. El Intendente, no es elegido sino designado. Mientras que en el Municipio se elige por votación popular al Alcalde y a los concejales.

De este modo, en Chile cualquier problema es resuelto en el Municipio sin tomar en cuenta al Gobierno Regional. Suele suceder que los gobiernos regionales no facilitan el tipo de apoyo que debieran dar a los municipios de oposición, así los municipios tratan de arreglar las cosas por su lado.

Se propone mejorar en:

- La relación vertical del nivel central con el nivel comunal, que a menudo impone decisiones sobre los municipios que interfieren en sus proyectos de desarrollo y dificultan la comunicación entre ambos niveles.
- La desconfianza del nivel central respecto al nivel local, que afecta los procesos de negociación y decisión.
- El divorcio entre el nivel técnico y político, que constituye una limitación para el logro de los consensos necesarios en el municipio.
- La falta de interés que muestra el gobierno por entender los nuevos códigos que se presentan, se requiere capacidad para interactuar con la sociedad civil, dando paso a formas participativas para incrementar la capacidad de autogobierno de la propia sociedad. Siguiendo lo anterior, las decisiones políticas sobre un territorio no puede pertenecer a un ente decidor, por el contrario esto atañerá a la multiplicidad de sujetos interactuantes en un contexto determinado.

Para que esto suceda, se necesita aplicar una reforma general de administración pública, sobre todo en el campo de decisión y operación regional y local. Como ya se señaló anteriormente, el desarrollo local permite la profundización de la democracia y la descentralización, por lo cual se insta prioritariamente al protagonismo ciudadano y a la participación social, con ello el desarrollo local debe responder a una nueva forma de hacer política, donde el Estado se pone al servicio de la sociedad civil.

## **Modernización del Estado**

Ahora bien, en relación a la modernización del Estado el desafío pasa por entender que este proceso no sólo debe ser visto como la aplicación de nuevas tecnologías en la administración del Estado, sino que la simplificación y reducción de la carga burocrática al interior de éste, eliminando todo tipo de duplicación de funciones. Deben ser las autoridades regionales, Intendentes y Consejo Regional, los que impulsen estas reformas en regiones, dejando atrás las tradicionales intervenciones sectoriales y adoptando un enfoque de integración territorial de las diversas reparticiones públicas. Para ello se requiere flexibilizar la administración del Estado, adoptando estructuras atinentes a las realidades propias de cada región.

En lo institucional, sugiero distinguir las funciones de gobierno, gobierno interior y las de administración regional.

En este sentido, actualmente, las función de gobierno y gobierno interior, son ejercidas por el Intendente, el que en ese plano actúa como representante natural y directo del Presidente de la República, y por ende, se le encomienda todo lo relativo al orden público y uso de la fuerza pública, la coordinación, fiscalización y supervigilancia de las entidades públicas que operen en la región, la proposición de nombramiento y remoción de altos funcionarios, etc. Asimismo, las función de administración regional corresponden al gobierno regional, órgano que está integrado por el intendente y el consejo regional.

La práctica ha demostrado la insuficiencia de este modelo, que ha sido la causa de múltiples conflictos, pues por lo general el Intendente privilegia su relación con el Presidente de la República más que actuar como la autoridad que lidera el desarrollo de la región.

Se propone que:

- El intendente mantenga las competencias en gobierno interior y la dirección de los servicios públicos de carácter nacional que de manera desconcentrada operen en la región, entre otros, relacionadas con las áreas de defensa, justicia, finanzas, etc., continuando con su calidad de agente directo y natural del Presidente de la República. De esta propuesta se desprende que se excluya toda ingerencia del Intendente en el gobierno de la región.
- La consecuencia de lo anterior es que el consejo regional se transforma en la instancia que gobierna y administra la región, única manera de tender a una efectiva descentralización.

En este sentido, por función de gobierno se entenderá como la formulación de políticas y normas técnicas, la asignación de recursos y el control de su cumplimiento y, la función de administración como la prestación de servicios o la producción de bienes.

Por lo tanto, al Consejo Regional le corresponde el gobierno de la región, teniendo las atribuciones para formular la estrategia de desarrollo de la región, el establecimiento de programas y planes de ámbito regional, fijar prioridades y distribuir los recursos que directamente le asigne la ley de presupuestos y la fiscalización del cumplimiento de todo lo anterior. En otras palabras, es el órgano político, inversor y administrador del territorio de la región.

Para tal finalidad deberá gozar de personalidad jurídica, patrimonio propio y con personal que le ayude en el ejercicio de tales funciones y con un gabinete regional, constituido por las secretarías regionales ministeriales existentes en cada región.

En cuanto al sistema de elección de los consejeros regionales, el actual sistema de elección, vía indirecta por votación de los concejales, cada vez tiene más detractores, lo que ha perjudicado su representatividad y funcionamiento, y en definitiva, su consolidación.

De esta forma, la evidencia práctica sugiere modificar el sistema vigente, introduciendo las adecuaciones que permitan la elección de los consejeros

regionales mediante sufragio universal y que el presidente del consejo será elegido por los propios consejeros.

El ámbito territorial a tener en consideración para establecer el universo del cuerpo electoral ciudadano no debe ser inferior a una comuna ni exceder el ámbito de la provincia o distrito, según se acuerde, basándose el número de electos en las variables territorio y población.

## **Participación ciudadana**

En relación a la participación de la sociedad civil, es indispensable en un modelo descentralizado y democrático, que la participación considere su propio progreso y desarrollo. Pero ella no debe ser impuesta, sino que emerger de los propios interesados. Por lo que debieran ser los Consejos Regionales los que impulsen su organización, a fin de recoger las características de cada región.

Con todo debe preverse mecanismos que incentiven dicha participación en la toma de decisiones, sea a través de consultas populares o participación en audiencias públicas para exponer los problemas que les aquejan.

Se debe compartir y distribuir el poder de gobernar y la toma de decisiones en los distintos territorios, confiando en las personas, lo cual pasa necesariamente por democratizar los gobiernos regionales. Nunca se tendrá territorios con aportes y decisiones relevantes, si unos deciden por otros, hasta en lo más básico, cual es el poder elegir al líder que los conduzca en el desarrollo regional.

## **A modo de cierre**

A la luz de lo observado se sugieren una serie de propuestas orientadas a fortalecer el proceso de descentralización en Chile:

- Avanzar en descentralización fiscal: Esto requiere dotar mayores grados de autonomía financiera a los gobiernos subnacionales, con un alza en el Fondo Común Municipal (FCM), flexibilizar la provisión del FNDR y más inversión de decisión regional. Que el 100% de los recursos que conforman la Inversión de Decisión Regional sean de libre disposición de los gobiernos regionales, debiendo ser asignados sólo a proyectos que tengan una rentabilidad social superior al 15%. Estas inversiones deben contar también en forma aleatoria con una evaluación social ex-post, una vez ejecutado el proyecto.
- Eliminar toda discrecionalidad en la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y municipalidades, contando con mecanismos transparentes y verificables por parte de la ciudadanía. Se puede hacer generando más dispositivos que den mayores atribuciones y competencias,



con un mayor control y fiscalización por parte de los niveles centrales de gobierno.

- Las reiteradas peticiones de crear nuevas regiones se deben al fuerte centralismo hacia las capitales regionales que existe en cada una de las regiones. En la medida que se alcance una verdadera descentralización desde el gobierno central hacia las municipalidades se terminará con el fuerte centralismo que existe también al interior de las regiones.
- Fomentar la participación ciudadana. Ello resulta fundamental en este proceso, y se requiere de ciudadanos informados que comprendan la discusión y que opinen al respecto. Para ese fin se debe implementar estrategias que incentiven esta participación e involucren al ciudadano en la toma de decisiones locales.
- Fortalecer los municipios. Generar incentivos adecuados que permitan mejorar los niveles de gestión municipal, aquello implica instaurar y tonificar un sistema de accountability. Se requiere de un sistema más cercano de asesoría técnica a los municipios, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Gobierno Regional, que pueda aportar al desempeño diario para que estos se transformen en verdaderos actores del desarrollo local.
- Transformar las administraciones regionales en verdaderos Gobiernos Regionales. Para ello es imperante legitimarlos, que sean representativos de la ciudadanía, lo que conlleva a la elección democrática de los consejeros regionales. Para que estos gobiernos regionales mejoren su gestión, se hace necesario adecuar las plantas regionales a las características de cada región, de esa forma se hacen cargo de los desafíos que le presenta “su desarrollo regional”.

El gran desafío político actual es avanzar hacia una reforma profunda y radical del sistema centralista, que signifique una verdadera reconfiguración del poder territorial en nuestra sociedad, entregando mayor autonomía y capacidad de decisión a los territorios organizados, región y comuna, y acercando de esa forma la política y la decisión a la sociedad civil y la gente. Es necesario superar la inercia política provocada por los cálculos electorales, el privilegio de la agenda política coyuntural, las instrucciones y distribución del poder central de los partidos y la sobrestimación electoral de las grandes urbes, todo lo cual relativiza los esfuerzos de los actores institucionales.

## Referencias Bibliográficas

- Abalos, J. (1998). Descentralización fiscal y transferencias de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los Gobiernos regionales. Santiago: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL / GTZ.
- Amaro, N. (1995) “Descentralización y Gobierno local: logros y agenda futura”. Revista de Estudios Sociales Nº 86.
- Arbós X. y Giner S. (1996), La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XXI.
- Banco Mundial (1997). Informe sobre el desarrollo mundial. Washington: Banco Mundial.
- Campbell, T. y J. Frankenhoff. (1994). Institutional Development (ID) and Decentralized Governance. Looking Back on Lending, Looking Ahead to a Contestability Model of ID in LAC. Banco Mundial LATAD.
- Campbell, T. (1994). Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial.
- Castells, M. (1987). Capital multinacional, estados nacionales, comunidades locales. México: Siglo XXI.
- Dastres, C. (2003), “Reflexiones para la Incorporación de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Documentos de Facultad, Nº2, Santiago Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile.
- Franco, R. (1997). “Paradigmas de la política social en América Latina”, en Urzúa, Raúl (editor) Cambio social y políticas públicas. Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Haefner C. (2002). Estado y modernización de la gestión pública. México: Instituto de estudios educativos y sindicales de América.
- Insunza, I. (2000). Descentralización de recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile. Serie política Fiscal Nº 100, CEPAL/GTZ.
- Llanca, C. (2008). “Sociedad Civil y Participación Ciudadana. Cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones”. Revista Interações (Campo Grande) Revista internacional de desenvolvimiento local, Vol.9 Nº 2. pp. 181-188,
- Llanca, C. (2008). “Ciudadanía y municipio. Una relación en el espacio local”. Revista Publicación del CIFFyH Nº 5.
- Llanca, C. (2008). “Si los gobiernos regionales se crearon para gobernar ¿por qué no gobiernan?”. Revista Iberoamérica Global Vol.1 Nº 4 pp. 14 – 21
- Llanca, C. (2008). “Participación, Civilidad y Gobernanca”. Revista de Trabajo Social Nº 24. Facultad de Trabajo Social, Universidad Pontificia Bolivariana. Colombia.
- Luhmann, N. (1997), Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza.
- Montecinos, E. (2005). “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. Revista EURE, Vol. 31, Nº 93 pp. 77-88.
- Portocarrero, F. (1997). “Notas sobre la integración de políticas sociales y políticas económicas”, en Urzúa, Raúl (editor) Cambio social y políticas públicas. Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Rodríguez, A. y L. Winchester, (1998). “La agenda municipal en Chile”. En: Gobiernos locales y desarrollo en América Latina. ESAN/USAID Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2003). Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico y Situación Actual. Santiago: SUBDERE.

- Subsecretaria de Desarrollo Regional (2001), El Chile Descentralizado que queremos. Chile: SUBDERE
- Subsecretaria de Desarrollo Regional (1997), Informe Final de Evaluación Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Santiago: SUBDERE
- Subsecretaria de Desarrollo Regional (1993) Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Santiago: SUBDERE
- Subsecretaria de Desarrollo Regional. (1993) Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago: SUBDERE
- Valenzuela, J. (1997). Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile. Serie Política Fiscal N° 101. CEPAL