

SEMINARIO INTERNACIONAL: REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL

Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL)
de la Universidad Católica de Valparaíso

Florida International University (FIU)

Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sud América de la Agencia
de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

(RHUDO/SA-USAID)

Marbella, Chile - Agosto 11 y 12, 1994

1

INDICE

Principales Abreviaturas	4
Presentación	5
Prólogo	9
Los Grandes Desafíos de Chile y sus Regiones Jorge Rodríguez Grossi	11
Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. Perspectivas Político-Administrativas en Chile Sergio Boisier Etcheverry	15
Gestión Regional y Descentralización Marino Henao Ospina	39
Descentralización y Regionalización. La Perspectiva Jurídica Osvaldo Oelckers Camus	63
Panel H. Senadora Carmen Frei Ruiz-Tagle	83
H. Senador Mario Ríos Santander	88
H. Senador Ricardo Nuñez Muñoz	93
La Experiencia Chilena Reciente en Materia de Gestión del Desarrollo Regional Gonzalo D. Martner Fanta	99
Gestión Regional. Perspectiva desde una Región Walter Fraser Morales	117
Experiencias Comparadas en el Diseño de la Descentralización Stephen B. Peterson	125
Descentralización Gubernamental en el Contexto Histórico y Contemporáneo Allan Rosenbaum	135
Panel Diputado Carlos Cantero Ojeda	143
Diputado Zarko Luksic Sandoval	148
Oscar Eltit Spielmann, Intendente IX Región	153
Rabindranath Quinteros Lara, Intendente X Región	158
Juan Ignacio Ugarte Jordán, Consejero Regional VIII Región	164
Finanzas Públicas Regionales José Espinoza Fincheira	169
Finanzas Públicas Regionales. La Perspectiva Regional Juan Cavada Artige	183
Experiencias Comparadas en el Diseño de la Descentralización Fiscal Stephen B. Peterson	193

~~3~~

2

PRINCIPALES ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CASEN	Caracterización Socio Económica Nacional
CEAL	Centro de Estudios y Asistencia Legislativa
CEP	Centro de Estudios Públicos
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
CIEPLAN	Corporación de Investigación Económica para Latino América
CONARA	Comisión Nacional de la Reforma Administrativa
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORCHILE	Corporación para la Regionalización de Chile
COREDE	Consejo Regional de Desarrollo
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CPR	Constitución Política de la República
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
DL	Decreto Ley
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FIU	Universidad Internacional de la Florida
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
ISAR	Inversiones Sectoriales de Asignación Regional
LOGGAR	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
LOCM	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINVU	Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RHUDO/SA	Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para América del Sur
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

PRESENTACION

El seminario de que da cuenta la presente publicación -organizado por la Universidad Internacional de Florida y por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso (CEAL)- se inserta dentro de una línea de actividades desarrolladas por el Centro en el área de apoyo técnico a la reestructuración y modernización del sistema de gobierno y administración del Estado, y en general de los poderes públicos, tanto en Chile como en otras naciones.

Desde 1990 hasta la fecha, CEAL ha realizado una intensa labor en el campo del desarrollo administrativo, tanto local como regional. El espectro de las actividades llevadas a cabo durante este período cubre desde la capacitación de funcionarios municipales y regionales, hasta la investigación y la publicación de obras sobre estos temas, pasando por la organización de numerosos seminarios (cuatro de ellos sobre temas regionales) y la realización de proyectos específicos para diversas entidades públicas. Junto con ello, a partir de 1996 CEAL ofrecerá a profesionales del país y del extranjero, un programa de diplomado en administración local y regional, que contará con la participación de especialistas invitados y académicos de diversas escuelas de la Universidad Católica de Valparaíso.

Este interés del Centro por apoyar técnicamente la gestión administrativa regional y local se debe, en parte, a que en los últimos años el panorama general de la administración interior del Estado ha experimentado importantes cambios. De entre éstos, probablemente el más profundo de todos sea precisamente el que constituye el tema de la presente obra, ya que con la creación de un nuevo sistema de gobierno y administración regional, la región ha dejado de ser un mero peldaño en la distribución espacial de los órganos públicos centrales, o un marco de referencia para la creación de ciertos y determinados órganos descentralizados, para pasar a contar con una institucionalidad propia y autónoma, dotada de personalidad jurídica y patrimonio. La administración de la región queda ahora a cargo de un gobierno regional, conformado por un consejo elegido por vía indirecta y por un intendente nominado por el gobierno nacional.

El objeto del seminario, realizado en Marbella, entre los días 11 y 12 de agosto de 1994, fue precisamente el de analizar la reciente institucionalidad en sus aspectos políticos, jurídicos, administrativos y financieros, contando para ello con la participación de representantes del gobierno nacional, parlamentarios y expertos nacionales e internacionales.

Los frutos de esta jornada hablan por sí solos. En las páginas que siguen encontrará el lector una acabada exposición acerca de los aspectos centrales del nuevo régimen administrativo (génesis, estructura, atribuciones de los diversos órganos, mecanismos jurídicos de control, financiamiento, instrumentos de gestión, etc.).

Sin embargo, es probable que el mayor interés de esta obra provenga del hecho que, más allá de las descripciones y análisis, convergen en ella diversos planteamientos acerca de las posibilidades presentes y futuras del nuevo sistema.

Porque, en verdad, es posible que exista pleno acuerdo en cuanto a que el proceso de descentralización puesto en práctica apunta a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones de relevancia regional, a mejorar la utilización de los recursos fiscales en la región, y a disminuir las actuales disparidades económicas entre las regiones ricas y pobres, a través de instrumentos nivelatorios de financiamiento. Sin embargo, cuánto nos acerca el nuevo sistema a la consecución de esos objetivos, es ya un punto que amerita un cierto estudio.

Entre los muchos aspectos abordados con diversidad de perspectivas por los participantes se encuentra, por ejemplo, el del avance político que significa la creación de los consejos regionales en nuestro país, el cual, no obstante, se ve matizado por la permanencia del intendente en el seno del gobierno regional y por la elección indirecta de los miembros del consejo, elementos que aminoran el efecto democratizante y regionalizador de la reforma.

Sobre este debatido tema, se lee en la presentación del Ex- subsecretario de Desarrollo Regional lo siguiente: "Se pensó, asimismo, que este órgano representativo (el consejo) no debía, en un contexto políticamente complejo de tránsito de una dictadura a una democracia, tender a exceder sus funciones y constituirse en elemento disgregador del Estado unitario. Se estableció, por tanto, que este órgano fuese presidido por el intendente nombrado por el Presidente de la República y que su función fuera la promoción del desarrollo económico, social y cultural regional, sin perjuicio de la natural evolución en el futuro hacia una presidencia del consejo regional autogenerada y diferenciada del intendente..." (Martner).

Para otros, en cambio, "la reunión de ambas calidades en la persona del intendente es un factor que no favorece la descentralización político-administrativa del Estado, pues tiende a reproducir lo que fue el intendente en la historia del desarrollo administrativo de nuestro país, esto es, un mero representante del Presidente de la República en la región" (Senador Núñez).

Sin embargo, posiblemente sea en el ámbito económico donde se puede apreciar la mayor variedad y riqueza de enfoques y aportes. Para algunos, por ejemplo, la nueva estructura administrativa es un elemento central para la implementación de una política de

disminución de las disparidades regionales y de superación de la extrema pobreza. Otros expertos, en cambio, se muestran escépticos frente a las reales posibilidades en esta materia.

Fraser, por ejemplo, estima que si bien el nuevo sistema se encamina en la dirección correcta, no asegura por sí mismo un mayor bienestar a los habitantes. A su juicio, la relación entre la nueva institucionalidad y el logro de un desarrollo efectivo con equidad se ve oscurecida por varias razones: en primer lugar, porque, según expresa, los recursos de que disponen los gobiernos regionales son insuficientes como para provocar cambios significativos en las áreas más pobres de la realidad sub-regional; en segundo lugar, porque según él no existen los mecanismos de coordinación idóneos como para integrar adecuadamente la inversión llevada a cabo en la región por el gobierno nacional y por el regional; y por último, porque cree difícil que una reforma de carácter esencialmente administrativo sea capaz de modificar de manera sustantiva la dinámica de la sociedad capitalista, cuyos condicionamientos estructurales superan los logros económicos que puedan alcanzarse con una reorganización del poder.

Tal como el que acabamos de citar, son muchos los textos aquí reunidos que enfatizan la importancia de la gestión administrativa para el futuro de la regionalización. Pero quizás ninguno sea tan radical como la tesis defendida contundentemente por Peterson, para quien el modelo de descentralización basado en el simple traspaso de competencias del ámbito nacional al regional se encuentra destinado al fracaso. Según este autor, la visión tradicional de la descentralización apunta tan sólo a distribuir espacialmente las competencias públicas en diversos órganos, pero manteniendo inalterado el monopolio estatal en la definición de los bienes y servicios a ser entregados, de cómo deben ser éstos proporcionados y de cómo debe ejercerse el control sobre los mismos. A su juicio, el objetivo de la descentralización ha de consistir en romper con este monopolio ejercido por el gobierno central en la definición de las tareas a desarrollar por la administración y de los órganos que se encargarán de llevarlas a cabo, sustituyéndolo por un sistema de pluralismo institucional, basado en la asociación para la producción de servicios, la gestión de contratos, la reducción del aparato administrativo y la flexibilización de los sistemas de tributación.

Las reseñadas, y otras muchas de igual interés pero que necesariamente deben quedar fuera de este prólogo, son algunas de las tesis que brindan a la presente obra un valor insoslayable, máxime para todos aquellos comprometidos con el forjamiento de la descentralización chilena. Por ello, creemos que la publicación de estas ponencias representa un apoyo muy importante al estudio de las futuras posibilidades de fortalecimiento y profundización del proceso descentralizador iniciado en nuestro país.

AMELIA DONDERO C.
Directora de CEAL-UCV

PROLOGUE

On August 11-12, 1994, the Center for Legislative Assistance and Studies (CEAL), of Catholic University/Valparaíso, and Florida International University co-sponsored a conference entitled, "Regionalization, Decentralization and Regional Development" in Marbella, Chile. Funding for this Conference was provided by the Bureau for Latin America and the Caribbean of the United States Agency for International Development (USAID), through the Local Governance and Municipal Development Project. The project was designed and is being administered by the Regional Housing and Urban Development Office for South America (RHU-DO/SA), also a division of USAID.

The goal of the conference, to strengthen regional governments in Chile, is both important and complex. Under the best of circumstances, institutional change is a difficult process; moreover, such challenges are compounded if the nature of reform directly confronts local history and tradition. The conference explored the complexities of regional development, such as the lack of consensus among actors, the absence of precise goals, or deficient strategies for institutional change. The conference proceedings document reflect the deliberations and resolutions reached at the conference.

To move towards widespread government decentralization, the Chilean State must challenge a long-standing tradition of centralization. While significant support for decentralization in Chile is clearly evident, the nation's commitment to reach this goal is, in fact, far from complete. Unfortunately, resistance and opposition to decentralization is combined with an unclear vision of the institutional structure of a decentralized state. How service provision should be distributed between local, regional, and national governments, for instance, is not yet fully thought out. This dynamic made discussions at the conference more intense and more consequential.

Transition is certainly one of the few constants in life. Indeed, even when it appears that all is static, change is inevitably at work. All societies do, however, experience transitions which are profound, dramatic and influential. This has certainly been the case for Chile. The past several years have signified the initiation of a successful, yet very delicate, transition to a democratic government, which is still in the process of consolidation. One important factor in facilitating peaceful transitions to democratic governance is substantial economic growth, the product of a robust economy. It is important to analyze the Chilean process of decentralization within its economic system. Whether formally or not, virtually any proposal for change in Chile, especially in the area of governance, is carefully assessed in terms of its probable impact on economic progress. Because it is difficult to predict how institutional changes at the local level will impact economic conditions at the national level, encouraging institutional change in favor of decentralization becomes a daunting task.

By contrast, as many Chileans recognize, countries cannot live by economic growth alone. Issues of democracy -the sharing of power and the maintaining of basic human rights- are equally central to the growth of any society. Indeed, one of the most perplexing dilemmas of contemporary society is the need to balance economic efficiency with democratic governance. In the papers that follow, a variety of distinguished Chilean and international experts seek, in varying ways, to explore this dilemma. Particular emphasis is placed on the need to strengthen democratic governance in Chile.

Development literature reflects that much of the emphasis in Latin American decentralization and local governance in recent years has been directed towards the empowerment of municipalities at the cost of the center, or national level of government. The role of other sub-national units of government in decentralization has been frequently neglected. For example, RHUDO/SA expanded the focus of its Local Governance and Municipal Development Project to include Regional Governments in Chile and Departmental Governments in Paraguay, only when it became clear that the role of these intermediary levels of government is an increasingly important, and still evolving, part of their decentralization process.

As the issues about the Chilean experience with developing functional roles for Regional Government are examined in the papers and discussions presented in this publication, their relevance and interest to other countries in Latin America becomes readily apparent. The conference document underscores the fact that the task of decentralization is one of involving all levels of government in redefining and sharing powers sensibly and transparently, improving coordination among the different levels, and achieving greater citizen participation and representation at all levels. Decentralization should no longer be considered a zero sum game with winners and losers. Publication of the conference papers and proceedings will help fill the need for information on the process of governance at the intermediary level of government and its role in decentralization.

Accordingly, RHUDO/SA and FIU are deeply pleased to have collaborated with CEAL and the USAID Mission in Chile on the conference and the resulting distribution of this document. We are certain that CEAL's proven ability to enlist the active participation of Undersecretariat of Regional Development and Administration (SUBDERE) of the Ministry of the Interior was instrumental in the conference success. In addition, its professional coordination of the event drew distinguished presenters and participants and assured that critical policy issues and concerns were raised. Through this publication, the conclusions of this conference will reverberate among decision makers and the Chilean community, at large, as the consensus building process continues.

LOS GRANDES DESAFIOS DE CHILE Y SUS REGIONES

Jorge Rodríguez Grossi
Sub-Secretario de Desarrollo Regional y Administrativo
Ministerio del Interior

One of the greatest challenges facing the nation state of Chile is insuring a high quality of life for all of its citizens. Achieving this goal is directly related to the ability of local governments to effectively provide such services as health, education, physical infrastructure, and security.

Unfortunately, even with an open economy, a highly efficient private sector, high levels of national investment and similar opportunities for foreign investment, Chile still faces severe problems. Approximately three million Chilean citizens still live in poverty. The lack of skilled labor continues to negatively impact productivity, highlighting the need for further investments in education. Difficulties in preserving environmental resources as well as serious infrastructure problems continue to present dilemmas for the State. Additionally, the private sector is also beginning to experience impediments to growth as State modernization efforts lag.

One of the main objectives of decentralization is to increase the capacity of regional and local governments to oversee the use of their fiscal resources. Bearing in mind the best interest of the nation, the main role of the regional organizations should be to protect the jurisdictional interests of the citizens within each territory. Greater levels of responsiveness to citizen needs and concerns can be achieved through the development of flexible management systems and improved efficiency through training. This will further enable the public sector to define viable development strategies for the regions.

Existen deficiencias serias en materia de infraestructura pública, se deben buscar otras formas de financiarla, principalmente por la vía de las concesiones

The role of the regional governments and its active participation in the development of Chile is becoming increasingly significant. Just as the regional governments are essential, municipal representatives are also key actors in the decentralization process. Fostering better relationships between the two will allow for better representation, improve overall efficiency and strengthen the nation's ability to attract capital and investment.

Chile ha logrado que el sector privado funcione a un alto nivel de eficiencia. Es así como exhibe una economía abierta, con el país orientado hacia formas de diversificación que le permiten ser capaz de afrontar situaciones de crisis; una economía altamente competitiva; altos niveles de inversión nacional (27%); ser una economía atractiva para la inversión extranjera, ya que presenta una inflación controlada y un gasto público con superávit. Aunque debemos tener presente que los índices de crecimiento serán más bajos este año por ajuste a las tasas de crecimiento.

Pese a todas estas buenas perspectivas, hay ciertos problemas que subsisten:

- a) Pobreza: Si bien, hay alrededor de 1.200.000 personas pobres menos en 4 años, y 500 mil nuevos empleos (tasa de desempleo 3% real anual), aún tenemos más de 3 millones de pobres, los que significan 2 millones de carga al crecimiento de la economía.
- b) Otro problema está constituido por la mano de obra, que tiende a ser escasa. Esto tiene una dimensión positiva, consistente en que a las personas se les pague mejor por su trabajo y se las haga participar del crecimiento económico, pero el problema o desafío es cómo hacerla más productiva.

Lo dicho exige invertir en educación, para lograr que esta sea más flexible, más creativa, no repetitiva, y menos inhibidora del sentido crítico. Sabemos que actualmente existe un bajo rendimiento escolar, principalmente en la educación media, que debe ser superado.
- c) También existen deficiencias serias en materia de infraestructura pública que retrasan nuestro crecimiento como país. En tanto la capacidad del Estado para solucionar este problema es limitada, se deben buscar otras formas de financiarla, principalmente por la vía de las concesiones.
- d) En relación al tema del medio ambiente, la situación actual demuestra que tanto el sector privado como el público han sido irresponsables, lo que también plantea la necesidad de tomar medidas al respecto.
- e) Ya dijimos que el sector privado se ha mostrado muy eficiente para desarrollarse y frente a eso aparece el tema de la necesaria modernización del Estado, para que éste no se convierta en un freno al desarrollo y se logre un crecimiento armónico.

Existen varios ejemplos que demuestran la incidencia que la falta de modernización del Estado tiene en el desarrollo nacional. Así, tenemos el caso del Servicio Nacional de Aduanas, que muestra

un servicio de inspección atrasado y de bajo rendimiento, con jornadas de atención de menos de 24 horas.

Por otra parte, en el área de la educación muchos de sus problemas se deben al mal uso de los recursos y a la inflexibilidad que existe para su utilización.

En cuanto al tema de la descentralización, ésta debe ser de recursos y de funciones para no transformarse en mera demagogia. Debemos tener claro que uno de los objetivos de la descentralización tiene que apuntar a devolver capacidad de decisión sobre el uso de los recursos fiscales a las instancias regionales y locales.

El gran papel de los organismos regionales es defender los intereses propios de los territorios y habitantes que pertenecen a sus jurisdicciones. Evidentemente, estos intereses no son coincidentes. La persona, la familia, el barrio, la comunidad local, la provincia, la región, el país, tienen distintas necesidades y aspiraciones, que deben conciliarse. Los organismos regionales tienen el deber de representar todos estos intereses y buscar la mejor forma de armonizarlos, teniendo en vista el interés nacional.

Para cumplir esta tarea, debemos tener presente que, desde 1991 a 1994, el nivel de los fondos de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) ha crecido de 0 a 60 mil millones de pesos. Además, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional aumentó de 48 mil millones de pesos en 1990 a 74 mil millones en 1994, comparación que considera la actualización de la moneda. En consecuencia, en 1990 la región decidía sobre 48 mil millones y hoy en día lo hace sobre 134 mil millones de pesos (moneda de 1994).

En todo caso, hay que seguir mejorando la eficiencia de los gobiernos regionales y de los servicios públicos, pues el ritmo de la descentralización no es parejo. Un componente básico de este proceso es solucionar el tema de las plantas de los gobiernos regionales. En efecto, es necesaria gente nueva, entrenada en materias de gestión. El Gobierno considera que este elemento es clave y, por tanto, apoyaremos el fortalecimiento del desarrollo organizacional y de los recursos humanos, tanto a nivel regional como provincial, para definir estrategias de desarrollo.

Asimismo, debe afinarse la relación de los consejos regionales con las autoridades municipales, quizás mejorando la presencia municipal en estos consejos, pues el municipio también ocupa un lugar clave en el proceso de descentralización.

La calidad de vida de las personas y familias depende, por una parte, de la forma en que se inserten en el mundo laboral y, por otra, del municipio, a través del barrio y de la ciudad en que viven. Efectivamente, la calidad de vida de los habitantes de una comuna tiene directa relación con el municipio, a través de servicios como la salud en su nivel más general (consultorios), educación, urbanización, seguridad, aseo, medio ambiente y recreación.

Por lo mismo, lograr eficiencia en los municipios es una cuestión primordial. Si falla la prestación de servicios por parte del municipio se deteriora la calidad de vida de la ciudad, los pueblos o los barrios.

Hay que seguir mejorando la eficiencia de los gobiernos regionales y de los servicios públicos

Uno de los factores necesarios para que el municipio resuelva sus problemas es contar con la misma flexibilidad con que se manejan las empresas líderes de nuestro país

Debe existir una mayor conexión entre la gestión municipal y el control que los ciudadanos puedan exigir sobre el destino de los recursos

El gobierno nacional es incapaz de conocer todo lo que es necesario para cada región, provincia, ciudad, poblado, barrio

En cambio, si el municipio funciona bien, libera recursos para ser destinados a inversiones regionales de real impacto regional. Pero no podemos decir que funciona bien el sistema municipal si hoy exhibe un déficit de 50 mil millones de pesos en los sectores de educación y salud.

Uno de los factores necesarios para que el municipio resuelva sus problemas es contar con la misma flexibilidad con que se manejan las empresas líderes de nuestro país. Actualmente, sucede todo lo contrario, todas las funciones están "amarradas" y eso rigidiza el sistema de servicio público.

Por otra parte, debe existir una mayor conexión entre la gestión municipal y el control que los ciudadanos puedan exigir sobre el destino de los recursos. Es necesario que se gaste en lo que demande la comunidad, ya que el dinero municipal es de la comunidad, no del municipio, ni de ningún alcalde.

Otra cuestión de la mayor importancia es asegurar, en el ámbito de la gestión pública, la probidad de autoridades políticas y funcionarios para prestigiar la política y, con ello, proteger el futuro de la Democracia.

En definitiva, el desarrollo de un país, de la región, la ciudad, o una comunidad rural, dependerá de su gente, de lo que se atrevan a hacer, de cómo atraigan capitales e inversiones. El Estado puede ayudar en ese proceso de crecimiento, pero las regiones o ciudades no pueden confiar en el Estado, para pretender desarrollar un área territorial específica. Las posibilidades de inversión del Estado no son suficientes para alterar en términos radicales el nivel de inversiones en una región ni, de consiguiente, sus expectativas de desarrollo. Esto es así porque en los índices de inversión pública no puede considerarse la capacidad de inversión que corresponde a las empresas del Estado, pues éstas deben invertir para competir en condiciones de mercado y no para ir en ayuda de una región determinada.

Al Estado le corresponde diseñar políticas acertadas e implementar un sistema eficiente de recolección de impuestos. Otra de sus obligaciones, que no siempre cumple, es mantener servicios públicos eficientes. Para dar buenos servicios y no entorpecer la actividad económica del país, el Estado tiene que financiar la educación, salud e infraestructura. Pero son los ciudadanos los que tienen el deber y la oportunidad de señalar dónde invertir, en qué hacerlo y en qué oportunidad. Por ejemplo, no es bueno que, de acuerdo a la operación del sistema nacional de inversión, los recursos para la pavimentación lleguen a ciertas regiones cuando la temporada de lluvias les impide ejecutar las obras.

El gobierno nacional es incapaz de conocer todo lo que es necesario para cada región, provincia, ciudad, poblado, barrio. Escasamente es capaz de definir las necesidades de carácter nacional. En ambas aseveraciones queda de manifiesto la importancia del papel que está llamado a cumplir el sector regional y la trascendencia de la participación de todos los estamentos que lo componen y, por lo mismo, es preciso destacar lo valioso y estimulante de este encuentro.

REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL PERSPECTIVAS POLITICO- ADMINISTRATIVAS EN CHILE

Sergio Boisier Etcheverry
Coordinador Area Planificación y Política Regional
ILPES

Developing countries are becoming the protagonists in the new international order, where the economic context for the next century will be characterized by globalization and the opening of external markets. In Latin America, modernization is driven by twin forces: the reinvigorating return to democracy and the need to re-order and make drastic adjustments in public finance. Competitive capacity is based on the support systems and networks that exporting firms can develop and draw upon, tending to underscore the increasing importance of regional governments.

This new, "open regionalism" throughout Latin America is characterized by a tendency of these nations to participate simultaneously in a number of economic relationships. Decentralization is based on new concepts of wealth creation, advances in science and technology, greater societal demands for autonomy, government modernization and the privatization and deregulation of goods and services.

Decentralization in Latin America can be divided into three categories: federal systems (Argentina, Mexico, Brazil, Venezuela) that are trying to resuscitate federalism through the transfer of key functions to municipalities and regional governments; unitary systems with significant political and/or territorial decentralization processes, such as Colombia and Chile, and the balance, in which the decentralization "bet" is based more on strengthening municipalities rather than on regionalism.

Size, once a crucial element in determining regional opportunities, has been replaced by flexibility as the indispensable feature of a modernized region. This is evidenced by the number of key or pivotal regions seeking expanded economic possibilities by informally associating with adjacent areas. These associated territories, develop cooperative arrangements to achieve specific objectives thus forming "virtual" regions.

Chile, considered a leader in regional development policy, has also pioneered structural change and adjustment. However, political and administrative decentralization has not always been a strong national characteristic. Despite early efforts towards decentralization, the Constitution of 1925 reaffirmed the strong presidency and unitarian character of the Chilean State.

While regional development became a major campaign issue during the early 60's, by the end of the decade, decision making had been centralized. With the arrival of the military government, the central planning apparatus was eliminated and Chile's current system of regions established. Profound changes to the municipal governments by the military transformed them into little more than public service entities for the delivery of primary health care, education and other social services.

The decentralization efforts of the transitional elected government that took office in 1990 has focused largely on the political negotiations necessary to replace appointed local officials through free elections.

Regional governments will face new tasks. As proactive agents, they must develop new and meaningful relations with the central government and other regional actors. They can also serve as catalytic agents by coordinating efforts with municipalities and other local organizations to gather, analyze and ultimately share critical information necessary for the development of regional strategies and the active participation and involvement of its citizens. It is essential to recognize the regions and their communities as spaces in which destiny is discussed, ideas exchanged and commitments made.

I. LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS

Introducción

Gran parte del arsenal teórico y operacional vinculado a la cuestión del desarrollo regional (descentralizado) fue desenvuelto en contextos completamente distintos a los prevalecientes hoy. En particular, el mundo socio-económico configurado a partir de la crisis de fines de los veinte hasta aproximadamente la primera crisis petrolera de comienzos de los setenta, era un mundo de economías más o menos cerradas, con una muy fuerte ingerencia estatal en la asignación de recursos, con sistemas de producción fabril típicamente "fordistas", con sociedades de complejidad socio-política más bien primaria, etc.

No se necesita desarrollar ningún argumento para sostener que la realidad actual es tan diferente que casi se podría decir que es precisamente inversa a la anterior. Casi todo lo que se sabía y casi todo lo que era útil en términos instrumentales de política, dejó de constituir un acervo para racionalizar intervenciones sociales.

En el contexto más específico de América Latina, Chile es considerado como un país pionero en el "cambio estructural y en el ajuste", como también se le consideró pionero en materia de políticas de desarrollo regional treinta años atrás. No resulta fácil, ni para las instituciones, ni para las personas, adecuarse a los nuevos escenarios, pero si ello no se logra con rapidez se pagarán costos sociales elevados. La primera condición para poder actuar en consonancia con los tiempos actuales, es entender los cambios que han ocurrido y que ocurren diariamente. A ello apuntan los comentarios siguientes, basados en trabajos previos del autor.

a) El Escenario Contextual del Desarrollo Descentralizado: Apertura Externa y Globalización y Apertura Interna y Descentralización

La globalización es la fuerza que empuja la apertura externa de los países, una apertura de dimensiones esencialmente económicas. Como lo dice la CEPAL:

"La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge

Gran parte del arsenal teórico y operacional vinculado a la cuestión del desarrollo regional fue desenvuelto en contextos completamente distintos a los prevalecientes hoy

El éxito a largo plazo de una estrategia empresarial está articulado al éxito de la correspondiente estrategia territorial

de las tecnologías de información..., la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones (las regiones, habría que agregar) para mejorar su inserción internacional" (CEPAL; 1992).

Los cambios mundiales, unipolaridad política y multipolaridad económica, unidos a la megatendencia descentralizadora, están colocando a los territorios organizados y complejos, cualquiera sea su escala, en un lugar protagónico en relación al nuevo orden internacional, como por ejemplo lo discute el Stanford Research Institute (SRI; 1990).

La apertura externa puede ser calificada de "alta" o de "baja" según sea el valor del coeficiente de comercio externo sobre el PIB. Cualquiera sea el "estado" de la apertura externa, ésta a su vez debiera traducirse en alcanzar posiciones competitivas y modernas en términos de los productos comercializados. Ya se sabe que, en este contexto, el concepto de competitividad es un concepto de estática comparativa que alude a la ganancia de cuotas de mercado en sectores que a su vez están, globalmente, ganando proporciones crecientes del mercado, en tanto que el concepto de modernidad alude al valor agregado y al prog. técnico incorporado en los productos.

La competitividad, según lo plantea la CEPAL, es hoy una competitividad sistémica, basada en la productividad conjunta de la cadena productiva y de servicios, ligada a un producto que logra ubicarse en nichos competitivos. La "red" de sub-contratistas, proveedores, prestadores de servicios, que se "teje" en torno a una producción competitiva, se mapea territorialmente, mostrando una elevada densidad de interacciones en el espacio geográfico próximo a la empresa exportadora, espacio próximo que más o menos coincide con un territorio local o regional.

Al igual que lo que sucede con las personas, ahora se puede afirmar, y así lo entienden las empresas modernas, que el éxito a largo plazo de una estrategia empresarial está articulado al éxito de la correspondiente estrategia territorial. Esto pone de relieve la importancia de los gobiernos territoriales para las empresas de ese mismo territorio.

Lo que la CEPAL llama ahora "el regionalismo abierto" (la propuesta presentada en Abril de 1994 en la Reunión de Cartagena de Indias), es decir, la posibilidad para cualquier país de pertenecer simultáneamente a varios procesos y esquemas de integración (lo que en el ILPES se ha denominado desde antes y en referencia a los territorios subnacionales "el regionalismo virtual), plantea tareas completamente nuevas para el Estado, sea a nivel nacional, sea a nivel sub-nacional. El NAFTA, el MERCOSUR, el PACTO ANDI-

NO y los múltiples acuerdos bilaterales de comercio y/o de integración, colocan a países y regiones en un marco completamente nuevo.

Se constata, por otro lado, una megatendencia descentralizadora a nivel universal. La descentralización se encuentra "en la cresta de la ola"; está provocando un importante cambio en los fundamentos del paradigma regional, al cambiar su sesgo centralista por el sesgo de signo contrario.

La megatendencia descentralizadora cabalga a horcajadas en los cuatro caballos apocalípticos del cambio del modo de acumulación: la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferentes sobre la producción, las comunicaciones y el transporte); las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil; la reestructuración del Estado, y la privatización y desregulación (Boisier; 1991).

La revolución científica y tecnológica ha modificado el paisaje industrial, al hacer ahora factible la diseminación en el territorio de plantas manufactureras de tamaño considerablemente menor al prevaleciente en el pasado. El nuevo paisaje industrial ha sido bautizado por Vázquez-Barquero como "la economía difusa", y por Castells como "la economía de geometría variable". Este nuevo patrón de asentamiento productivo facilita los procesos de segmentación geográfica de la cadena productiva, la desconcentración al interior de las empresas, y en general, crea un ambiente propicio para la descentralización en el ámbito privado y público. La misma revolución, a través de sus efectos sobre las comunicaciones, no sólo ha reducido los costos de ellas, llevando a casi cero la fricción del espacio en ciertos campos; también hace hoy posible el "contacto cara a cara" mediatizado por la electrónica, y ello también juega a favor de mayores grados de descentralización. Los efectos de la misma revolución sobre los sistemas de transportes en todas sus modalidades, reducen, de nuevo, la fricción de la distancia.

Resulta casi ocioso, y para algunos habitantes de Europa o de Africa puede resultar hasta ofensivo, referirse ahora a la importancia creciente de las demandas de la sociedad civil por mayores espacios de autonomía, que inevitablemente van de la mano con la descentralización política y territorial. Esta es, qué duda cabe, una de las principales fuerzas que juegan en la dialéctica de los procesos descentralizadores.

En América Latina, la reestructuración del Estado en la actualidad obedece a dos fuerzas: la aparición de una democracia renovada y nueva que exige que la principal estructura política de la sociedad (el Estado) se ponga a tono con una forma de democracia que apuesta a la sociedad civil, y las necesidades de orden en las finanzas públicas, que han significado drásticos ajustes y transferencias de funciones (y no siempre, de los recursos correspondientes) a instancias menores y descentralizadas de gobierno, por ejemplo, municipios y regiones.

En América Latina, la reestructuración del Estado en la actualidad obedece a dos fuerzas: la aparición de una democracia renovada y las necesidades de orden en las finanzas públicas

La posición de Chile en este escenario ha cambiado dramáticamente en los últimos veinte años, ha pasado a ser una de las economías más abiertas de América Latina

La privatización, una fuerte tendencia que en parte obedece a criterios ideológicos y en parte a criterios económicos y financieros, contribuye a crear también "ambientes" descentralizadores, aunque no sea más que por la consideración relativa al aumento del número de decisores independientes en un sistema económico dado.

La apertura interna descentralizadora, de dimensión política, lleva, al igual que la apertura externa ya comentada, a dos posibles "estados" en cualquier momento del tiempo: a una apertura interna "alta" o a una apertura interna "baja", dependiendo del grado de descentralización política y territorial concebido en el "proyecto descentralizador nacional". A su turno, sea "alta" o "baja" la apertura, ella debiera manifestarse en el logro de una mayor equidad (en el reparto de los frutos de la apertura externa) y en una mayor participación de la población en el sistema de toma de decisiones.

La situación actual de América Latina en materia de descentralización muestra tres situaciones diferentes: los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) buscan recuperar el federalismo y acentuar al mismo tiempo la transferencia descentralizadora de funciones a los municipios y a los propios entes federados; los países unitarios aparecen, a su vez, divididos en dos grupos, Colombia y Chile por un lado, con significativos procesos de descentralización política y/o territorial (de hecho, la Constitución colombiana de 1991 transforma a Colombia en un caso similar al español) y el resto, en que la "apuesta" descentralizadora se manifiesta mucho más en el plano municipal que en el regional.

El escenario nacional, configurado por la intersección de los dos tipos de apertura, define el actual contexto del desarrollo regional y plantea, a todo gobierno territorial, el doble desafío de colocar a su territorio (no en un mero sentido físico) en el comercio internacional, de una manera moderna y competitiva, y en el proceso decisonal, de una manera participativa y equitativa.

La posición de Chile en este escenario ha cambiado dramáticamente en los últimos veinte años. De ser un país con un bajo coeficiente de apertura externa, con exportaciones poco modernas y poco competitivas, por un lado, y con ninguna apertura interna, ha pasado a ser una de las economías más abiertas de América Latina, con un comercio externo con creciente participación de productos competitivos y modernos y, a partir de la dictación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, con un razonable grado de apertura interna y de participación, si bien la equidad sigue siendo esquiva.

b) **El Escenario Estratégico del Desarrollo Descentralizado: Nuevas Formas de Organización Territorial (Regiones Pivotales, Asociativas y Virtuales) y Nuevas Formas de Gestión Territorial (cuasi-Estados y cuasi-Empresas)**

Según el Stanford Research Institute, la "racionalidad regional" está cambiando. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de "región" se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, obliga a volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de restablecer categorías obsoletas.

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto, fuertemente ligados a los intentos dirigistas de regionalización, han sido: distancia, fricción del espacio y contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción en los costos de transporte y de comunicaciones. La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional -versus factores tradicionales- acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un bit de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales.

En el pasado el "tamaño" de las regiones constituía un criterio importante en su definición. Una región "grande" tenía, presumiblemente, mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comercio externo y tenía, también presumiblemente, mayor poder político. En este último caso se pasaba por alto que el poder depende, no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

El tamaño, como criterio para establecer regiones, también entró en una fase de obsolescencia. A cambio, lo que interesa hoy es la complejidad estructural de un territorio organizado. Así pues, hoy la búsqueda no apunta a determinar cuán "grande" debe ser una región; más bien y por el contrario, lo que interesa es determinar el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural. Por razones de orden práctico, esta búsqueda "hacia abajo" debe limitar en la división política y administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar veinte años atrás).

Por otro lado, la flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad son requisitos indispensables de toda región "moderna", en cuanto ellos son factores facilitadores de la entrada y salida de redes, con velocidad y oportunidad (Boisier; 1994).

Teniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos regionales, se ha sugerido denominar regiones pivotales a los territorios organizados y complejos identificables a la escala de la división político administrativa histórica. Estas regiones pivotales serán provincias en algunos países, departamentos en

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones han sido: distancia, fricción del espacio y contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización.

El tamaño, como criterio para establecer regiones, también entró en una fase de obsolescencia. A cambio, lo que interesa hoy es la complejidad estructural de un territorio organizado

otros o estados en los países federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y que poseen cultura, identidad y flexibilidad. Casos concretos en América Latina son el Departamento de Antioquía y el Departamento del Valle del Cauca en Colombia, la provincia de Concepción en Chile y el Departamento de Santa Cruz en Bolivia, entre otros. Estas regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud, llamadas regiones asociativas, a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes (esto es exactamente lo que se plantea en las Constituciones de Colombia y del Perú). La diferencia práctica más importante entre estas regiones asociativas y las actuales regiones reside en la libre voluntad de los asociados y, por tanto, en el carácter democrático de la región asociativa.

Las regiones pivotaes o asociativas pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones no necesariamente contiguas, ni siquiera necesariamente del mismo país, para dar lugar a una categoría superior de una suerte de ordenamiento "anidado" regional: las regiones virtuales. Una región "virtual" es el resultado de un acuerdo de tipo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo. Por supuesto, es fácil reconocer en la "corporación virtual" (Business Week; 1993) un antecedente directo de esta propuesta.

El cuadro siguiente resume las principales características de los tres tipos de regiones.

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS TRES TIPOS REGIONALES

	PIVOTAL	ASOCIATIVA	VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruída	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estratégica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Contínua	Contínua	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial+Política	Funcional
Sistema decisonal	(P)	(O + P)	(T + O + P)

¿Qué tipo de estructura territorial y política está emergiendo en los países que ponen en práctica proyectos nacionales descentralizadores? ¿Qué implicaciones tendrán tales estructuras en términos de su propia gestión política y económica?

Hace ya varios años que circula en el medio profesional la propuesta de concebir a las nuevas regiones que son dotadas de un grado pertinente de descentralización como verdaderos cuasi-Estados (Boisier; 1986). Este concepto fue acuñado en el marco de

una conceptualización del desarrollo regional como una cuestión de naturaleza política, aludiendo con ello al hecho de que la mayoría de las regiones se encuentra inserta en estructuras de dominación/dependencia que entraban su propio crecimiento y desarrollo. Se sigue de allí la necesidad de quebrar tal relación y la necesidad de reemplazarla por una articulación Estado-Región de tipo cooperativa; esto supone la acumulación, por parte de toda región, de poder político, en magnitudes tales como para viabilizar tal operación, poder político que se nutre de la cesión de poder contemplada en el proyecto descentralizador nacional y en la creación de poder mediante la concertación social.

Alcanzado un punto de acumulación crítica de poder, los atributos clásicos del Estado como estructura política (demarkación territorial, membresía obligatoria y uso legítimo de la coacción), aparecen parcialmente transferidos a las regiones descentralizadas, al punto de justificar su denominación como cuasi-Estados. Por supuesto, el cuasi-Estado regional presupone la elección directa de la autoridad política y de los cuerpos políticos regionales.

Por su lado, el concepto de una región como una cuasi-empresa, alude al diseño estratégico de la gestión regional, gestión entendida en el ámbito público como dirección política+administración, de un "proyecto político" regional (Boisier; 1992).

Cuando se pretende aplicar a la gestión del desarrollo regional modalidades propias de la gestión estratégica de las grandes corporaciones, deben identificarse -en toda región-cuatro pares de variables, descritas a continuación:

- i) ¿Qué producir y dónde vender? La respuesta a la primera parte de la pregunta -cara al siglo XXI- tiene que ver con la exploración y creación sistemática de ventajas comparativas dinámicas en la región, resultantes de un esfuerzo colectivo en ciencia y tecnología que permita agregar sistemáticamente progreso técnico a la producción regional o que permita crear nuevos productos de alta tecnología. Es importante decir que al responder esta pregunta la región responde también a la pregunta complementaria: ¿qué no debe producirse y, en consecuencia, cuáles son las actividades no competitivas que deben cerrar previendo crisis inescapables? La respuesta a la segunda parte de la pregunta supone un esfuerzo permanente de la región para identificar o crear nichos de mercado correspondientes al "mix" de producción elegido.
- ii) ¿Qué proyectos se pueden identificar y cuáles son los arreglos financieros adecuados? Una tarea fundamental en la gestión moderna del desarrollo regional es la creación y mantención de un banco de proyectos en consonancia, nuevamente, con el perfil productivo seleccionado. Tal banco de proyectos, a disposición permanente de potenciales inversionistas, debe incluir un sistema de ingeniería financiera moderno y escalar, es decir, flexible a la escala de los proyectos. Aquí se encuentra el espacio para desarrollar sociedades mixtas de

El marketing es un instrumento de toda región y de todo gobierno regional que busca posicionar a la región de una manera competitiva y moderna en el mercado internacional

aval compartido, sociedades de arriendo con compromiso de venta (leasing), sociedades de facturación, sociedades de capital de riesgo, etc.

- iii) ¿Cuáles son los recursos humanos y cómo se pueden emplear? Hay acuerdo en que la primera responsabilidad de toda región es proporcionar empleo a su propia población. Hay aquí un conjunto de acciones regionales relacionadas con el fomento a la pequeña y mediana empresa (principal generadora de empleo neto, de acuerdo a la experiencia de varios países desarrollados y en desarrollo), a la formación profesional, al reciclaje de la mano de obra y a la creación de instituciones locales de apoyo a la generación de empleo.
- iv) ¿Qué imagen corporativa regional desarrollar y cómo se promueve? Si se admite, como lo propone la CEPAL actualmente, que la competitividad es sistémica y en gran medida territorialmente localizada, la generación de una verdadera imagen corporativa regional que fundamente y respalde la búsqueda regional de capital, de tecnología y de mercado, en el ámbito internacional, se convierte en una tarea nueva y decisiva para todo gobierno regional, el que, en asociación con el sector privado regional, debe formular tal imagen y utilizarla como mecanismo promocional. La imagen corporativa regional requiere hacer explícita una verdadera cultura regional, que no pocas veces debe ser creada a partir de culturas locales y vernaculares pre-existentes; la imagen corporativa regional hace uso, además, de los sistemas legales de protección de marcas, especificación de origen, patentes, etc.

Las técnicas de comunicación modernas resultan imprescindibles en la gestión actual del desarrollo regional. El marketing es un instrumento de toda región y de todo gobierno regional que busca posicionar a la región de una manera competitiva y moderna en el mercado internacional.

II. LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

a) La Centralización Política y Administrativa en Chile: Una Característica Nacional que se Remonta al Origen del País y de la Nación

Se ha señalado en muchas oportunidades que Chile constituye una suerte de epifenómeno del centralismo latinoamericano. Las causales apuntan a cuestiones de diverso orden, desde la configuración geomorfológica del territorio nacional, pasando por la dificultad -de españoles primero y de chilenos después- para establecer la soberanía del Estado sobre la totalidad del territorio,

a causa de la tenaz resistencia araucana. Por cierto, se menciona con frecuencia, además, las guerras externas que provocaron la anexión de importantes territorios, de manera tal que sólo a partir de comienzos de este siglo queda configurado el territorio nacional, tal como hoy se le conoce. Se agrega todavía, un asunto por demás importante: la herencia jurídica y administrativa española, heredera a su turno, del centralismo borbónico francés.

No resultará extraño, entonces, que no pocos autores, en estricta adhesión a Claudio Véliz (Véliz; 1984) apunten a la configuración de una verdadera cultura centralista en Chile.

Desde el punto de vista jurídico, desde el nacimiento mismo de la administración, ésta fue centralizada con el fin de promover una acción estatal que iba más allá del sentido medieval de ejercer el poder. Según Vergara Blanco: "Así nace la administración indiana, y se instaura, por primera vez, la centralización administrativa en la estructura institucional chilena, estableciéndose un complejo de oficinas dependientes de un núcleo central constituido por las Secretarías de despacho o ministerios, cuyos titulares impulsan y dirigen su gestión desde arriba y son responsables, ante el monarca, de cada uno de los asuntos a su cargo..." (Vergara Blanco; 1991). Entonces, el primer cimiento de nuestra estructura institucional-administrativa se encuentra en esta administración centralizada, en que cada Ministerio constituía una cúpula, de la cual dependían todas las demás oficinas inferiores, por cada rama de la Administración (ídem.).

El ejercicio espacial del poder político se configura a partir de 1786, cuando la puesta en práctica de la Ordenanza de Intendentes genera la primera división provincial. Inicialmente se establecieron dos intendencias o provincias en 1786; en 1811 se establecen tres; en 1822 se crean seis departamentos; en 1826 se vuelve a la nomenclatura provincial estableciéndose ocho provincias. Todavía en el Siglo XIX se llegaría a quince provincias. En 1925 se establecen 23 provincias y en 1974 (año en que se decreta la actual división regional), existían 25 provincias.

Como lo señala Vergara Blanco, la implantación del régimen de intendencias en todo el Imperio Español, fue una decisión tendiente a buscar una reestructuración administrativa de carácter descentralista. El poder político asumió la alta decisión de terminar con el riguroso "centralismo" dirigido por los Secretarios del Monarca, lo que obligaba a recurrir permanentemente a las autoridades de la Península y quitaba a los gobernantes locales la relativa autonomía que habían tenido. Esta modernización administrativa significó un cambio de estructuras, que tenía que ver con nuevos agentes administrativos, trasposos de competencias, nuevas atribuciones, cambios presupuestarios y el hecho mismo de inaugurar una nueva institución: la intendencia.

Las primeras Constituciones del Chile independiente (a partir de 1810), esto es, las Constituciones de 1812, 1814, 1818 y 1822 establecieron regímenes políticos y administrativos fuertemente centralizados. En 1826, la Constitución, de efímera vigencia, estableció un sistema federal, en tanto que la Constitución de 1828

No resultará extraño que no pocos autores apunten a la configuración de una verdadera cultura centralista en Chile

La implantación del régimen de intendencias en todo el Imperio Español, fue una decisión tendiente a buscar una reestructuración administrativa de carácter descentralista

El triunfo del unitarismo centralizador por sobre el federalismo descentralizador estuvo acompañado en el caso chileno por la consolidación de un régimen presidencial

intentaría poner en práctica un sistema descentralizado al consagrar una asamblea provincial compuesta por Diputados elegidos por el pueblo, con funciones administrativas y políticas (nombrar senadores y proponer al Ejecutivo una terna para el cargo de Intendente).

Fue el Ministro Diego Portales, a quien muchos ven como el forjador del Estado-Nación en la tercera década del Siglo XIX, el verdadero artífice del centralismo chileno. Portales hizo de los intendentes la pieza clave del centralismo, al transformarlos en agentes directos del Presidente de la República, nombrados por él, responsables ante él y ocupados, ante todo, de ejecutar sus órdenes en el territorio a su cargo. Portales además refuerza la figura clave de la administración central y de la "centralización administrativa" -la figura del Presidente de la República- hasta el punto de configurar, hasta el día de hoy, un modelo de "cesarismo presidencialista".

La idea portaliana de un intendente provincial que es agente natural e inmediato del Presidente de la República, queda incorporada en la Ley de Régimen Interior de 1844 y nunca más dejará de figurar en el ordenamiento constitucional chileno.

Finalmente, la Constitución de 1925 reafirma el carácter unitario del Estado chileno, pero consultó algún grado de descentralización al establecer las asambleas provinciales (nunca reglamentadas en la ley) y la municipalidades, como personas jurídicas públicas.

Hay que observar que la historia chilena no ha sido ajena a la pugna entre centralización y descentralización y a su expresión más concreta en términos de modelos de organización política: unitarismo y federalismo. Aparte del intento constitucional federalista de 1826 ya citado, el siglo XIX testifica dos incidentes armados, con características de guerra civil, uno en 1851 (que enfrenta la capital a la provincia de Concepción) y otro en 1859 (que enfrenta la capital a la provincia de Atacama). Resabios de ambos conflictos son perceptibles aún hoy en la sociedad chilena.

El triunfo del unitarismo centralizador por sobre el federalismo descentralizador estuvo acompañado en el caso chileno por la consolidación de un régimen presidencial que, a partir de la Constitución de 1925, transitó sin dificultad desde un presidencialismo con descentralización a un presidencialismo con centralización (Palma; 1991).

b) La Creciente Asociación entre Descentralización y Regionalización en el Ciclo Modernizador 1939-1973

El par conceptual centralización/descentralización se expresa en el universo de lo político, en el universo del poder y de su distribución, o sea, en el universo primario de lo estrictamente funcional. No obstante, es evidente, en Chile y en otras partes, una creciente asociación entre la cuestión de la descentralización y la distribución espacial (territorial) del poder político.

El año 1939 muestra en Chile la interacción de tres hechos de muy diferente naturaleza, pero que se entremezclarán de manera tal, que habrían de cambiar la naturaleza del "proyecto nacional".

A la Segunda Guerra Mundial (con concretas implicaciones económicas para el país), se agrega el triunfo de la coalición política de izquierda (Frente Popular) que pone término definitivo al período oligárquico y abre un fructífero período de modernización, que duraría prácticamente un cuarto de siglo. Ello se instrumentaliza mediante la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como parte de la respuesta pública a la necesidad de reconstrucción provocada por el devastador terremoto de Chillán en enero de 1939.

La CORFO impulsa un fuerte programa de industrialización basado en proyectos de regadío, generación de energía eléctrica, extracción de petróleo, producción de acero, producción de azúcar de remolacha, construcción hotelera, fruticultura y otros, que modifican notablemente la geografía productiva del país. La Geografía Económica de Chile, monumental texto publicado por CORFO coloca en la mesa de discusión la cuestión de la identificación de regiones en Chile (básicamente utilizando criterios geomorfológicos) y la cuestión más compleja del desarrollo territorial del país, juzgado, ciertamente, como desequilibrado o inarmónico. A la larga, el concepto de desarrollo regional terminará por incorporar -correctamente- la descentralización decisional, como un componente o como un requisito.

Sin embargo, será necesario esperar hasta 1960 para que se inicie en el país una secuela de acontecimientos que se eslabonan de forma de concluir -provisoriamente y más de veinte años después- en la dictación de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175 del 20 de marzo de 1993.

En efecto, en mayo de 1960, nueve provincias del sur del país son virtualmente arrasadas por violentos terremotos y maremotos, hecho que obliga al gobierno de Alessandri a emprender una magna tarea de reconstrucción. Para ello se reestructura el Ministerio de Economía (que pasaría a denominarse Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción), asignando nuevas y específicas tareas de desarrollo regional a la CORFO y en particular, crea los Comités Provinciales de Desarrollo cuyo propósito era "...equilibrar el desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país". Estos Comités no lograron consolidarse y al cabo de pocos años habían dejado de funcionar; no obstante, la CORFO emprendió un interesante programa de investigaciones -en conjunto con la Universidad de Chile- a fin de relevar la estructura productiva, los problemas y las potencialidades de las distintas provincias. Estos estudios constituirían la semilla de las políticas públicas más específicamente regionales que se establecerían a futuro y constituyeron además, una forma de entrenamiento profesional para un vasto conjunto de jóvenes economistas que tendrían posteriormente la responsabilidad del diseño de políticas.

La campaña presidencial de 1964 incluía por primera vez en la historia de Chile, pronunciamientos programáticos en torno al desarrollo regional y a la descentralización

La pretensión de insertar a plenitud la economía chilena en el comercio internacional (uno de los pilares de la estrategia económica del período 1973-1989), no podría haber pretendido quedar inmune respecto a la tendencia descentralizadora

La campaña presidencial de 1964, que culminaría con el triunfo de Eduardo Frei Montalva, ya incluía por primera vez en la historia de Chile, pronunciamientos programáticos en torno al desarrollo regional y a la descentralización, bajo la poderosa influencia intelectual de Jorge Ahumada, cuyo clásico libro *En vez de la miseria*, se había convertido en el documento programático de Frei.

El gobierno de Frei crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y traspassa a su novísima Sub-Dirección de Planificación Regional las tareas respectivas hasta entonces en manos de la CORFO iniciándose así un período de notable creatividad en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional. La descentralización, si bien balbuceante y ni siquiera bien conceptualizada, se instala en el centro mismo del poder.

La obra del gobierno de Frei en materia de desarrollo regional (estudios y formulación de estrategias y políticas) fue muy considerable (Boisier; 1981). No escapó, sin embargo, al fenómeno "pendular" de la política chilena de las décadas pasadas. De esta manera, el gobierno de Allende y de la Unidad Popular significó un inacabado intento para colocar el tema del desarrollo regional en el marco del centralismo democrático, propio de la matriz ideológica marxista prevaeciente. Desde tal punto de vista, cabría hablar de una tendencia a una regresión.

c) El Discurso Descentralista y la Práctica Concentradora del Período 1973-1989

El gobierno militar será el responsable de desatar una suerte de dialéctica descentralista en Chile, que ha conducido al país a una verdadera tierra ignota, como lo señalase el propio Presidente Aylwin, a una tierra que es simultáneamente de promesas y desafíos. En cierto sentido, es un mérito no buscado.

La actual situación de la descentralización territorial y política en el caso municipal y sólo territorial en el caso regional, se explica por la intersección de dos fuerzas, una externa al país, ya comentada en páginas anteriores y otra interna.

La pretensión de insertar a plenitud la economía chilena en el comercio internacional (uno de los pilares de la estrategia económica del período 1973-1989), no podría haber pretendido quedar inmune respecto a la tendencia descentralizadora. El "virus de la redistribución del poder" infectó -y no podía ser de otra manera- a la sociedad chilena. De los cuatro caballos en que cabalga la descentralización, los dos últimos eran particularmente importantes desde el punto de vista estratégico.

Por otro lado, y como ya es bien conocido, la Junta Militar que asume el gobierno de Chile en 1973 recibe, de parte de un significativo grupo de economistas de derecha, una propuesta de estrategia económica contenida en un documento conocido posteriormente como "El Ladrillo" (CEP; 1992). Este documento contenía un fuerte alegato a favor de un sistema descentralizado, entendiendo la descentralización desde un punto de vista estrictamente

económico, es decir, como la prevalencia del sistema de precios y del mercado en tanto mecanismos de asignación de recursos. El discurso político del régimen se impregna, desde sus inicios, de la idea de la descentralización, si bien, en un comienzo, ésta no se vinculaba al territorio.

La operación de desmontar el aparato de planificación en manos del Estado es ejecutada con rapidez. El sistema de planificación regional sin embargo, resistirá durante varios años, e incluso, es reforzado hasta el año 1978. ¿Cómo se explica esto? Por el interés ideológico por la planificación regional de parte de un importante grupo de militares empapados de un pensamiento geopolítico que se entronizarán en la recién creada Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). La Comisión tuvo por principal cometido preparar las bases para los Decretos Leyes N°s. 573 y 575 de 1974, que establecieron la regionalización actual y varias de las estructuras administrativas y financieras en vigencia.

La descentralización adquirió carta de ciudadanía regional a través de CONARA. El discurso político del régimen comenzó a reiterar la idea de una descentralización estrechamente asociada a una propuesta de regionalización y de desarrollo regional, como también, asociada al plano municipal.

No obstante, este discurso estaba condenado a entrar a un callejón sin salida, más temprano que tarde. Enfrentaba una contradicción lógica insuperable entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad, la de un régimen autoritario, incapacitado por ello mismo, de abrir espacios políticos propios de un proyecto descentralizador, espacios que eventualmente podrían ser llenados por fuerzas distintas de las que detentan el poder. Por ello y con razón, un miembro de la Junta de Gobierno (el General F. Matthei) señalaba a un importante rotativo en 1984: "La regionalización está estancada!".

Pero el reiterado discurso supuestamente descentralista del gobierno militar encontró un terreno abonado en dos importantes y nuevos sectores sociales del país, surgidos en buena medida, al amparo de la propia estrategia de desarrollo del gobierno: las nuevas y dinámicas burguesías regionales por un lado, y un nuevo estamento académico regional por otro. El primer grupo aparece asociado al proceso de apertura, de privatización, y de aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas (ligadas a recursos naturales) y también de aprovechamiento de las restrictivas condiciones laborales de la época; el segundo, se relaciona con el proceso de creación de las nuevas universidades regionales (universidades "derivadas" de la fusión de las sedes regionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado). Ambos sectores se muestran -por distintas razones- como decididos partidarios de la descentralización y contribuyen a formar organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, CORCHILE) que hacen de la descentralización su principal motivación. Estas organizaciones se vinculan, aunque no de una manera formal, a los partidos políticos de derecha. De una forma sutil, la demanda descentralista más articulada comienza a "derechizarse".

El discurso político del régimen comenzó a reiterar la idea de una descentralización estrechamente asociada a una propuesta de regionalización y de desarrollo regional, como también, asociada al plano municipal.

Enfrentaba una contradicción lógica insuperable entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad, la de un régimen autoritario, incapacitado por ello mismo, de abrir espacios políticos

El Gobierno Militar efectuó una muy profunda reforma municipal, que transformó al municipio en una verdadera empresa de servicios públicos

El mensaje descentralista del gobierno militar encontró también un terreno fértil en el histórico sentimiento anti-capitalino de importantes segmentos de población, presente en varias regiones, en la del Bío-Bío en particular.

Si a estas crecientes demandas, reales o latentes, se agrega el permanente interés (por la descentralización) radicado en núcleos intelectuales y tecnocráticos de los partidos políticos que se encontraban en la oposición, es fácil entender que la campaña política de 1989 colocase en un punto importante de la agenda electoral la cuestión de la descentralización (regional y municipal), la redemocratización territorial y el desarrollo regional.

Los comentarios anteriores han puesto el acento en el plano regional. El Gobierno Militar efectuó una muy profunda reforma municipal, que transformó al municipio en una verdadera empresa de servicios públicos, a la cual se transfirió la descentralización (municipalización) de las atenciones primarias de salud y primarias y secundarias de educación. El Municipio se transformó, además, en la rama ejecutiva local del Estado para los efectos de implementar las políticas sociales. A la cabeza de la corporación municipal el Gobierno Militar colocó a la figura del Alcalde, designado por el Presidente de la República. La administración municipal quedó configurada por los Jefes de los Servicios Municipales y la "participación" de la población se estructuró a través de los Consejos de Desarrollo Comunal, organismos de representación estamentaria y corporativa. Una también profunda reforma al régimen fiscal municipal entregó a los municipios importantes recursos financieros. Pero nada de esto tuvo que ver con la descentralización, siempre presente en el discurso y siempre inaccesible en la realidad!

Ya a comienzos de la década pasada, uno de los más importantes constitucionalistas chilenos había escrito en referencia a la experiencia del Gobierno Militar: "De los antecedentes expuestos se deduce que el modelo de descentralización del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores" (Cumplido; 1983).

d) La Descentralización y el Desarrollo Regional a partir de 1990: Dialéctica Política y Confrontación Administrativa

Si bien el Programa de Gobierno de la Concertación planteaba la propuesta más ambiciosa en materia de descentralización, una vez instalado el gobierno de Aylwin la cuestión regional pareció perder prioridad en favor de la más sentida necesidad de democratizar el ámbito municipal mediante la correspondiente reforma constitucional. Es así que en Mayo de 1990 el Ejecutivo presentó a la Cámara un proyecto de reforma constitucional que incidía

principalmente en la modalidad de elección de alcaldes, proyecto rechazado en el Senado, fundamentalmente porque los Senadores de oposición consideraron inaceptable la falta de un tratamiento integral de la descentralización, es decir, la falta de una propuesta regional. Por ello, un año después, el Ejecutivo envía un nuevo proyecto, esta vez de alcance tanto regional como comunal, proyecto transformado en las leyes orgánicas respectivas (LOC.GAR. N° 19.175 y LOC.M. N° 18.695).

Políticamente, la oposición actuó con una lógica impecable. Por un lado, tomó en sus manos una emergente demanda nacional (por restringida que estuviese a ciertos sectores "ilustrados", pero con fuerte capacidad de presión) arrebatando la iniciativa al Gobierno y obligándolo a modificar su posición. Por otro, tal como había sucedido en el pasado en países europeos (Italia, por ejemplo), la oposición hizo cálculos políticos y electorales muy sencillos que permitían prever dificultades de largo plazo para ganar una elección presidencial y dificultades de corto plazo al enfrentar la posibilidad cierta de perder gran parte del control de los municipios (cuestión que la práctica probó muy pronto). De ahí la conveniencia de crear nuevos espacios políticos (las regiones) en donde potenciar su presencia en el aparato del Estado.

"Esta dialéctica terminó en una síntesis promisorio para el país: la actual Ley Orgánica Regional y su potencial para avanzar en una profundización de la democracia y en el desarrollo de la periferia del país" (Boisier y Zurita; 1993).

Como lo señala un especialista: "La reforma regional emergió como producto del juego político más que como una prioridad absoluta dada por alguno de los actores relevantes y durante toda su tramitación mantuvo esta condición de tema relativamente de pocos. Esto no niega que hoy día los temas de la descentralización y desconcentración son mucho más relevantes que hace una o dos décadas atrás, pero tampoco podría afirmarse que la reforma es el resultado de un sentimiento regionalista o descentralizador que cristaliza en una nueva estructura de administración territorial" (Abalos; 1993).

Otros especialistas opinan de una manera distinta. Vergara Blanco, por ejemplo, sostiene: "La descentralización regional es, hoy en Chile, un valor cultural y jurídico". Y agrega: "Desde el punto de vista cultural, hay una conciencia sobre la necesidad de llevar adelante lo que se ha llamado "regionalización". Existen grupos de actores sociales que, incluso, se llaman regionalistas. Sobre las justificaciones y fundamentos de esta postura no es necesario ahondar. Sólo se puede decir que tiene en Chile una tradición histórica, y de ello han quedado rastros en diferentes textos legales y constitucionales, muchos de ellos hoy derogados y casi siempre incumplidos.

"Desde el punto de vista jurídico, es también un valor con entidad jurídica, pues la propia Constitución...establece la descentralización administrativa como una de las "Bases de la institucionalidad", junto con la "Unidad del Estado". Por tanto, tiene arraigo en las instituciones jurídicas vigentes la aplicación de un proceso de

La reforma regional emergió como producto del juego político más que como una prioridad absoluta

La puesta en marcha de las disposiciones de la Ley Orgánica Regional configura mucho más que un mero acto administrativo; en verdad se trata de un verdadero acto refundacional del sistema de gobierno y administración interior del país

descentralización, que todos llamamos regionalización" (Vergara Blanco; 1991).

El Gobierno de Aylwin transformó, por otro lado, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en el actual Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en una operación en la cual se cometió el error de no elevar al rango de Subsecretaría la antigua Subdirección de Planificación Regional. Esto colocó la función de desarrollo regional del Estado (a cargo ahora de la División de Desarrollo Regional del MIDEPLAN) en un nivel burocrático inferior a la función de descentralización territorial, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Se creó así una situación del todo inconveniente, de dualidad y de competencia, que ha entrabado un accionar más eficiente del Estado.

e) Los Desafíos Inmediatos del Proyecto Descentralizador Chileno

La puesta en marcha de las disposiciones de la Ley Orgánica Regional configura mucho más que un mero acto administrativo; en verdad se trata de un verdadero acto refundacional del sistema de gobierno y administración interior del país y a no dudarlo, de la misma vida política de la Nación.

Como se señala en un texto reciente:

"No puede asombrar el generalizado desconocimiento que sobre la operación de un modelo más o menos descentralizado de gobierno y administración interior prevalece tanto en la opinión pública como en el seno mismo del aparato regional, Intendencias y Consejos Regionales. Después de todo, se trata de un desvío radical con respecto a lo que ha sido el arreglo constitucional en Chile desde, a lo menos, 1833 y de un desvío no menos radical de la cultura política y burocrática de la ciudadanía".

"La suerte del proyecto descentralizador, que visto desde un punto de vista societal y no meramente administrativo, es un proyecto también democratizador, se jugará en varios escenarios".

"El primero de ellos tiene que ver precisamente con una cuestión que atañe a toda la sociedad, de orden cognoscitivo y cultural, que tiene que ver con el entendimiento mismo del proyecto, de sus potencialidades, de sus limitaciones y de su tempo. El segundo escenario tiene que ver con la percepción de la población acerca de si la descentralización es más eficiente o menos eficiente que el antiguo modelo centralizado en resolver los problemas cotidianos y de proyecto de vida de cada persona y de cada organización y al respecto hay que llamar la atención hacia el hecho de que la "municipalización" de algunos servicios colectivos esenciales todavía presenta resultados ambiguos; en otras palabras, éste es el escenario de la calidad de la gestión regional. El tercer escenario está representado por la calidad y profesionalismo de un conjunto de personas, que desempeñarán papeles claves...; se trata de un número reducido de funcionarios (no más de treinta) compuesto por los Intendentes, por los Secretarios Regionales de Planificación y Coordinación, por los dos altos funcionarios

del Ministerio del Interior y del Ministerio de Planificación responsables directos del apoyo y acompañamiento del proceso y por los dos Ministros políticamente responsables de él" (Boisier y Zurita; 1993)".

La campaña presidencial y parlamentaria que culminó en Diciembre de 1993 volvió a colocar el tema de la descentralización territorial y del desarrollo regional en el tapete.

Desde el punto de vista político, se prevé hacia adelante avanzar en la democratización territorial. Para ello se postula la elección directa de los Alcaldes, en el caso de los municipios y, con menos fuerza, la elección directa de los Consejeros Regionales. Es previsible que la oposición, imposibilitada de ganar una elección presidencial en el mediano plazo, levante la bandera de la elección directa de los Intendentes, como una manera de poner en jaque a la coalición oficialista. Sin perjuicio de ser un tema que deberá ser discutido a futuro, parece prematuro su presentación, sin ensayar, por ejemplo, la posibilidad de una elección indirecta de Intendentes, como se establecía en la Constitución de 1828.

Desde el punto de vista de la gestión del desarrollo regional descentralizado, sería muy importante abrir la posibilidad para el establecimiento de Sociedades Mixtas de Desarrollo Regional (no permitidas actualmente por la LOR), con capital mayoritario de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales), pero con una fuerte participación de capital privado y con normas de funcionamiento propias del mundo empresarial. Tales sociedades permitirían avanzar en la descentralización efectiva de la ejecución de obras de infraestructura en las regiones; actualmente, la viabilidad de tales sociedades es mayor que en pasado, habida cuenta de la puesta en práctica del sistema de construcción de infraestructura pública por parte del sector privado.

En cualquier caso, los atolondramientos y las premuras innecesarias en esta materia pueden tener costos muy elevados. Hay que mantener a toda costa el principio de que el proceso de descentralización debe ser gradual en el tiempo y selectivo en el territorio.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS FUNCIONES DE GOBIERNO

a) Las Nuevas Tareas de los Gobiernos Regionales

En el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de la República planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inver-

Se postula la elección directa de los Alcaldes, en el caso de los municipios y, con menos fuerza, la elección directa de los Consejeros Regionales

Si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias regiones, deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza

sión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, un 0.81% por región!

Este simple ejercicio pone de manifiesto dos asuntos. Primero: es relativamente rápido -en términos históricos- el traspaso de recursos a las regiones, ya que en diez años subirá de 0% a más del 40%. Segundo: en Chile siempre los gobiernos regionales serán modestos dispensadores de recursos.

La conclusión debe ser clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias regiones, deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza, pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psico-sociales.

A este respecto, se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional, una primera, de naturaleza eminentemente política, consistente en la conducción regional y una segunda, más sociológica, consistente en la animación regional. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia "arriba" (principalmente con el gobierno nacional y secundariamente con otros agentes externos), hacia "los lados", esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia "abajo", es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente catalítico, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función informática, capaz de recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información "entrópica" que circula en torno a los agentes del desarrollo en una región, agentes que difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos. Se supone que el gobierno regional está en mejores condiciones para hacerlo y para devolver la masa de información a los potenciales usuarios, de una manera estructurada (es decir, en función del propio proyecto de desarrollo de la región) a fin de reducir la incertidumbre decisional, reducir los costos de transacción y a fin de colocar el flujo decisional en función de un cuadro estratégico.

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico y presupone, por cierto, la preparación de un proyecto regional, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que ahora se escucha a Intendentes y Consejeros en este mismo sentido. Si la mayor parte de las regiones no dispone todavía de una estrategia, la suma de proyectos de inversión configura un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional.

Si se recuerdan ahora los nuevos escenarios del desarrollo descentralizado en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, descritos en la parte inicial de este documento, es fácil apreciar que el desafío principal para todo gobierno territorial (sea regional, provincial o comunal) es cómo ayudar a su propio territorio a insertarse en el contexto del comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el contexto de la descentralización nacional de una manera equitativa y participativa.

b) Las Nuevas Tareas del Gobierno Nacional

Recientemente se han dado a conocer las cifras del PGB regionalizado para el período 1960-1992, debidamente homogeneizadas en comparación con las cifras para distintos cortes temporales disponibles hasta hace poco.

Hasta el momento de escribir este documento se había escuchado la opinión descriptiva de CIEPLAN (organismo que a solicitud del gobierno homogeneizó las series) y la opinión, también básicamente descriptiva, de la SUBDERE del Ministerio del Interior. No se ha escuchado la opinión que verdaderamente interesa: la opinión interpretativa del Ministerio de Planificación y Cooperación. Si ello reflejara que para el país fuese indiferente un resultado u otro, la preparación de tales cifras sería un gasto casi inútil.

Pero la cuestión es que al país no le es indiferente un escenario regional u otro. Hay una función social de preferencia al respecto, por implícita que ella sea. De otra manera seguirán surgiendo más y más Aricas, Araucos, Valdivias y Santiagos!

Las cifras aludidas muestran simultáneamente constancias y mudanzas en el escenario de las regiones chilenas. Son al mismo tiempo el reflejo de lo que el Estado y el mercado han hecho o han dejado de hacer; reflejan los equilibrios y los desequilibrios entre estas dos grandes fuerzas: la fuerza de la sociedad expresada unitariamente en su superestructura política, y la fuerza atomizada de los agentes económicos. Cuando las cifras se desglosan por períodos, se puede apreciar que los cambios más profundos en las estructuras económicas regionales han sido provocados por la lógica del mercado, tan expresiva a partir de 1973.

Sería insensato desconocer los grandes méritos del paradigma vigente de política económica y de la lógica de mercado como su principal instrumento. Pero preciso es reconocer al mismo tiempo que la lógica de mercado no funciona con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad sectorial, que producen efectos sobre el territorio de magnitud y direccionalidad siempre discutibles. Las demandas territoriales previsiblemente aumentarán en Chile si sólo se deja operar a la lógica de mercado, sin el contrapeso de una bien pensada política nacional de desarrollo regional, ciertamente muy diferente a los ingenuos y equivocados intentos del pasado. Porque nadie quiere un Chiapas o un Santiago del Estero en Chile.

Pero preciso es reconocer al mismo tiempo que la lógica de mercado no funciona con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad sectorial, que producen efectos sobre el territorio de magnitud y direccionalidad siempre discutibles

un riesgo del proyecto descentralizador de Chile se encuentra precisamente en la tentación (probablemente ya hecha realidad) por parte de los gobiernos regionales, de copiar miméticamente las prácticas del gobierno nacional, prácticas reconocidamente conservadoras, burocráticas y repetitivas.

El Estado contemporáneo hace "apuestas" económicas más que emitir órdenes y decretos. Las "apuestas" resultan de la construcción de escenarios futuros mediante la prospectiva y contienen una elevada cantidad de información, el insumo más relevante para que los agentes económicos tomen decisiones privada y socialmente pertinentes. Esta es otra importante nueva tarea del gobierno nacional en relación al desarrollo regional.

Finalmente, el gobierno nacional tiene -en el caso chileno actual- otra indelegable responsabilidad: si se han creado gobiernos regionales corresponde ahora que el gobierno nacional les transfiera nuevas tecnologías de desarrollo, es decir, nuevos enfoques y metodologías para realizar la gestión descentralizada del desarrollo. Como se comentó más atrás, un riesgo del proyecto descentralizador de Chile se encuentra precisamente en la tentación (probablemente ya hecha realidad) por parte de los gobiernos regionales, de copiar miméticamente las prácticas del gobierno nacional, prácticas reconocidamente conservadoras, burocráticas y repetitivas. Claro que todo esto supone que el gobierno nacional dispone de la tecnología de desarrollo adecuada!

c) La Sociedad Civil Regional: ¿Quo Vadis?

Como se escucha con frecuencia, la restauración democrática de América Latina, terminada precisa y formalmente en Chile en Diciembre de 1989, no es simplemente equivalente a la reinstalación de la "vieja" democracia. Por el contrario, se supone ahora vigente una nueva modalidad democrática cuya característica fundamental sería un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, en el cual esta última asume un papel protagónico, desconocido en el pasado.

Cierto es ello en el nivel nacional y tanto más cierto debería ser ello a nivel de las regiones, espacio sociológicamente menor, de más fácil corporalización de los actores y por tanto con mayor facilidad para generar "pactos inteligentes" que faciliten la gobernabilidad y el propio desarrollo.

Sin embargo, es necesario romper una suerte de círculo vicioso al respecto. La apelación a la sociedad civil, y en particular a sus actores más relevantes ¿sobre cuáles bases se hace? Si no existe un verdadero proyecto regional resulta difícil estructurar "mesas de negociación y de consenso"; por otro lado, la preparación de tal proyecto debe ser necesariamente participativa. No se puede pensar en un "proyecto político regional" que no nazca como un proyecto participativo.

El conflicto o las crisis han servido tradicionalmente como "gatillos" de proyectos regionales que vitalizan el papel de la sociedad civil. Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Neuquén en Argentina son ejemplos a los cuales se recurre permanentemente para ilustrar lo antedicho. En Chile, en 1990 se trató de generar un proyecto político regional participativo en la Región del Bío-Bío mediante la introducción de una racionalidad de desarrollo, pero sus resultados fueron limitados. Una causa de ello parece residir en la

ausencia de lo se ha llamado "una voluntad de poder" por parte de la élite local (Rojas; 1993), que no es otra cosa que un desconocimiento colectivo acerca del mismísimo fenómeno del desarrollo regional y de las posibilidades de empujarlo y direccionarlo que la propia sociedad tiene, cuando conoce objetivamente el problema. Así pues, cohesionar y direccionar a la sociedad civil regional presupone simultáneamente pedagogía social y participación en el diseño del proyecto político. En el mismo sentido en que Fernando Flores habla de toda organización como un "espacio conversacional" hay que entender a las regiones y a sus comunidades: como espacios en los cuales "se conversa el destino", se intercambian ideas y se asumen compromisos.

BIBLIOGRAFIA

- Abalos J.A. (1993) "La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales" en: La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile, informe de investigación preparado por Carlos A. de Mattos (Coordinador), José A. Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra, Santiago de Chile, mimeografiado.
- Boisier S. (1981) "Chile: Continuity and Change. Variations of Centre-Down Strategies under Different Political Regimes" en W. Stohr y D.R.F. Taylor (eds) Development to from Above or Below?, John Wiley and Sons, Londres.
- (1986) "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional" Pensamiento Iberoamericano N° 10, CEPAL/ICI, Madrid.
- (1991) "La descentralización: un tema difuso y confuso", en D. Nohlen (ed.) Descentralización política y consolidación democrática. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- (1992) "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", en S. Boisier El difícil arte de hacer región, Centro de Estudios Andinos Regionales Bartolomé de las Casas, Cuzco.
- (1994) - "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", Revista de la CEPAL N° 52, Abril, Santiago de Chile.
- Boisier S. y G. Zurita (1993) Gobierno Regional y Desarrollo Económico (el caso chileno). ILPES/DPPR, Documento 93/16, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- Bussiness Week (1993) The Virtual Corporation, May, New York Centro de Estudios Públicos, CEP (1992) El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992) Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado, LC/I.668, Santiago de Chile.
- Cumplido F. (1983) La estructura institucional del modelo de descentralización, CED, Documento de Trabajo N° 3, Santiago de Chile.
- Linstone H.D. (1987) "La necesidad de enfoques múltiples en la planificación", Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile.
- Palma E. (1991) Una tradición inconclusa: el presidencialismo con descentralización territorial. El caso de Chile, ILPES, LC/IP/R.86, Santiago de Chile.
- Rojas C. (1993) El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción. Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile.
- SRI (1990) Economic Success in the 1990s. A New Perspective and Analytical Approach, Menlo Park, CA.
- Véliz C. (1984) La tradición centralista de América Latina, Editorial Ariel, Barcelona.
- Vergara Blanco A. (1991) - "Marco jurídico de la descentralización administrativa", Revista Chilena de Derecho, Vol.18, N°3, Santiago de Chile.

GESTION REGIONAL Y DESCENTRALIZACION

Marino Henao Ospina

Director Ejecutivo, Centro Latinoamericano para la Gestión Urbana
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sud América
(LACUM-RHUDO/SA-USAID)

By the year 2000, a majority of the world's great metropolises will be located in the developing world. Market economies, democracy and decentralization have been crucial aspects in the success of developed countries and are considered replicable in the developing world. Yet, techniques, highly effective in the private sector, have not been precisely applied in the management and organization of the public sector. In fact, in many societies, the State remains the principal obstacle to the leap into a post industrial society. The organization and execution of tasks in the public sector throughout the developed world (with some relevant exceptions) is not a model of productivity. The effects of excessive expenditures, unproductive policies and the inflexibility and red tape associated with the bureaucracy are confronting all nations, rich and poor.

Rather than replicating organizational designs, and administrative procedures that now demonstrate signs of inadequacy, decentralization offers a grand opportunity to break away from these systems and reexamine the overall manner in which government should function. What is needed is: structural flexibility; personnel systems that reward productivity; simplified but sound management of complex processes of service delivery; regulations supportive of market based economies and responsiveness to dramatic environmental challenges, globalization and increasing competition.

Clearly, the most successful examples of regional government are in federal forms of government. In unitary republics, the critical problem is to define a meaningful role for the regional

Clearly, the most successful examples of regional government are in federal forms of government. In unitary republics, the critical problem is to define a meaningful role for the regional government with respect to the municipal and national levels, both of which traditionally have clearly defined roles and missions. A case in point is the Departmental, or intermediate level of government, in Colombia. The Departments, the inheritors of an archaic structure based on political clientelism, are susceptible to regional political patronage as reflected in excess personnel, contract overruns, underutilization of facilities, low productivity and low levels of investment. However, the popular election of the Departmental Governors (and the possibility of recall), the development of governance plans and clear financial authority and accountability for public works will eventually overcome these problems.

While the major weakness of the regional level of government is the limited extent of citizen participation and "representativeness", its comparative advantage seems obvious: its regional perspective enables a broader view than local governments yet at the same time providing a closer appreciation of local problems than is possible at the national level. The regional level has the greatest potential for the elimination of unproductive efforts, ensuring more efficient public expenditures and decision making processes and linking the resources and energy of the public and private sectors. At the same time, the tools of re-engineering so widely practiced in the private sector must be applied across the entire range of public functions at the regional and municipal levels. New forms of administration, resource mobilization, and private sector participation must be conceived, developed and put into practice by regional and local governments to adapt to the processes of economic integration and globalization.

The Colombian experience demonstrates some important attributes and innovations of the regional governments especially with respect to finance. The ability to apply special assessments to capture a portion of the value added to private properties resulting from public investments has been an important source of revenue. In one case, such fees have been earmarked to service the debt of the bonds issued by a Department to finance a variety of public investments, thereby assuring the marketability of the bonds. Another Department has pioneered the use of concessions to finance, build and operate an important highway, the costs of which will be recovered through tolls. The flexibility of Departments and Municipalities in Colombia to impose taxes and surcharges provides an important tool. Such flexibility has been used to increase citizen involvement in decision making about new projects and their financing. One Department has responded by initiating a service available to all its Municipalities for improving the administration of property taxes and the assessment process, resulting in significant increases in fiscal revenue.

There are many alternatives of co-financing and co-managing services that can draw on the capacities of the private sector. In this regard, perhaps the most important role of the intermediate level of government does not concern its financial resources, but its capacity to convoke the various interested parties and to provide and share the information necessary to bring them together. The intermediate governments can greatly increase their development role by brokering activities in this manner.

I. LA DESCENTRALIZACION. CONCEPTOS, OBJETIVOS Y VALORES

1. Enfoque Administrativo

En un enfoque acentuadamente administrativo, la descentralización se ve conectada al proceso de "desburocratización", vale decir, apunta a eliminar actitudes, comportamientos y prácticas que podrían denominarse como la "cultura burocrática" y que pasan por tomar las necesidades públicas como una simple abstracción; imponer excesivos trámites, pasos y procedimientos; y la inclinación a considerar al ciudadano como objeto de la tutela inteligente de los funcionarios públicos.

La descentralización tiene sentido si reduce la distancia no sólo física, sino psicológica, de actitud, entre la administración y el usuario.

La descentralización se concibe para eliminar sobrecostos de contratación, enfrentar excesos de personal y reducir la intermediación entre el ciudadano y los servicios del Estado. Este enfoque está centrado en la revisión de la eficiencia y eficacia de la maquinaria gubernamental, acentuadamente centralista.

En esta perspectiva, hay que focalizar esfuerzos para evitar que las entidades administrativas territoriales (regionales o locales) repliquen o reproduzcan las formas de organización, planeación y gestión de las entidades centrales.

Se trata de que regiones y municipios adopten modalidades de gerencia que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a comunicación cara a cara, comprensión de los microprocesos (familia, empresas, escuelas) e intermediación con el usuario.

2. Enfoque de Teoría Política

En esta perspectiva, la descentralización es un aspecto clave en la desmonopolización del poder.

La teoría política clásica coincidió en el principio de separación del ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Ese principio sigue siendo una base fundamental del orden constitucional, pero el concepto de separación de poderes exige dos desarrollos fundamentales: la separación de los poderes económico, político y de los medios de comunicación, por una parte, y por

La descentralización tiene sentido si reduce la distancia no sólo física, sino psicológica, de actitud, entre la administración y el usuario

Hay que enfrentar la reproducción del clientelismo, el paternalismo o el autoritarismo a nivel regional y local, porque la descentralización no está dirigida a fortalecer el poder de las élites regionales y locales sino a devolver poder, derechos y responsabilidades a los ciudadanos y a las comunidades

otra parte, en la maquinaria del Estado, la distribución de poder entre los niveles territoriales de gobierno y/o la administración.

En un enfoque de teoría política, la descentralización se ve como una búsqueda de nuevos consensos dirigidos a consolidar, conquistar o reconquistar la confianza ciudadana en el sistema político. En este caso, mediante la devolución de poder al ciudadano y a las comunidades regionales y locales, promoviendo la transición de instrumentos y mecanismos de la democracia representativa hacia una democracia participativa.

Es un enfoque dirigido a "relegitimar el Estado". En esta perspectiva de desarrollo político y social, hay que focalizar esfuerzos para instalar una capacidad de la comunidad, a nivel regional y local, para reflexionar sobre sus problemas y oportunidades, crear escenarios y mecanismos de concertación y asegurar la transparencia y fiscalización en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos.

Así, hay que enfrentar la reproducción del clientelismo, el paternalismo o el autoritarismo a nivel regional y local, porque la descentralización no está dirigida a fortalecer el poder de las élites regionales y locales sino a devolver poder, derechos y responsabilidades a los ciudadanos y a las comunidades.

3. Enfoques de Teoría Económica

En esta perspectiva, la descentralización se ve como una oportunidad para recrear condiciones de mercado que han sido anuladas por la intervención estatal o como expresión de una variante económica apenas en surgimiento y según la cual la producción en gran escala empieza a ser complementada con un modo de producción más flexible, altamente tecnologizado, basado en unidades de producción más pequeñas y que exige un nuevo estilo de gestión.

Aún no hay una revolución del transporte que permita minimizar o desestimar la dimensión espacial, y las ventajas o desventajas geográficas, pero la revolución de la informática y de las comunicaciones, y la creciente importancia del sector de servicios en la economía ya han producido un enorme impacto en cuanto a conceptos sobre economías de aglomeración, localización de inversiones y procesos de decisión.

4. La descentralización: objetivos y valores

De los anteriores enfoques, conviene destacar los siguientes objetivos para los procesos de descentralización:

- La descentralización debe servir para reencontrar al Estado con la sociedad;

- La descentralización debe servir para revalorizar el sentido común, el conocimiento ordinario y los intereses de la gente.
- La descentralización debe servir para movilizar recursos privados para vivienda, infraestructura y servicios urbanos; hacer más transparente la acción de políticos y funcionarios y optimizar la productividad social de los recursos públicos.

Ciertamente, la relevancia de los conceptos y objetivos de desarrollo económico, institucional y social que envuelve el proceso de descentralización, está ante todo, en los valores a los que responde. En realidad, este proceso tiene sentido en cuanto ayuda a construir o reconstruir la confianza, la autonomía y la responsabilidad.

- La confianza, porque no hay avance individual o social posible, sin confianza. Todos los vínculos humanos requieren confianza. La vida afectiva, la vida económica, la política. Sin confianza en el futuro, sin confianza de los individuos en ellos mismos, sin confianza en la sociedad, sin confianza en las instituciones, no es posible concebir el esfuerzo, el ahorro y la inversión a largo plazo. El progreso es la expresión material de la fé en el futuro, de la fé en la sociedad en que se vive y de la fé en las instituciones que se requieren para proteger el esfuerzo humano.
- Autonomía de individuos y comunidades, porque los fracasos del estatismo, la planificación autoritaria y el centralismo burocrático, han permitido una revalorización de la libertad individual, del conocimiento e intereses del ciudadano común y de la autonomía regional y local.

En realidad, las más exitosas experiencias de desarrollo se han dado en países con una larga tradición de libertades individuales, fuertes instituciones regionales y municipales y autonomía.

Estas experiencias, por sí solas, contestan las inquietudes y reservas que en varios países ocasionan los procesos de devolución de poder, responsabilidades y recursos a los ciudadanos y a los municipios.

- La responsabilidad, porque las familias, las empresas y las comunidades regionales y locales no pueden quedarse vegetando a la espera de que la mano poderosa de un funcionario o de un político influyente, traiga paternalmente el agua, la infraestructura vial y de transporte, la escuela, el puesto de salud, los sistemas de disposición de excretas, los recolectores de basura, la pavimentación de calles o el camino rural. Los individuos tienen el derecho, pero también el deber moral de dignificar su propia vida mediante la construcción de su entorno.

*Sin confianza en el futuro,
sin confianza de los
individuos en ellos mismos,
sin confianza en la sociedad,
sin confianza en las
instituciones, no es posible
concebir el esfuerzo, el
ahorro y la inversión a largo
plazo*

5. La descentralización: condiciones de viabilidad y éxito

Dentro de esta línea de conceptos quiero subrayar que la viabilidad y éxito de los procesos de descentralización, exige que sean consistentes con:

- La política macroeconómica. Vale decir, con los objetivos fiscales, monetarios y de comercio exterior. Por ejemplo: no tiene sentido y sería fiscalmente insostenible, un proceso en que simultáneamente con el incremento de las transferencias o recursos propios de las regiones y/o municipios, estén igualmente creciendo los gastos del nivel central nacional. Obviamente, este no sería un proceso de descentralización sino de estatización. Igualmente, se requieren normas legales para impedir excesos o desviaciones en el endeudamiento de regiones y municipios;
- Los objetivos de política social, de mejorar la calidad, cobertura e impacto de los servicios de educación y salud, la seguridad alimentaria, el acceso a la vivienda y los servicios básicos;
- El proceso de reforma del Estado y de modernización institucional, la consolidación de la democracia participativa, y un nuevo modelo de gestión del medio ambiente.

II. LA GESTION REGIONAL, LA CONTRATACION DEL DESARROLLO Y LA REINGENIERIA DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

1. Geografía del Centralismo y Geografía del Subdesarrollo

Hay una alta correlación entre la geografía del centralismo y la geografía del subdesarrollo. En el año 2000 la mayoría de las grandes metrópolis estarán ubicadas en el mundo en desarrollo. La macrocefalia y la bicefalia son patologías del sistema urbano con mayor incidencia en el mundo subdesarrollado. La concentración del gasto público en el nivel nacional es un fenómeno típico de los países subdesarrollados. En los países desarrollados los niveles regionales y locales tienen altas participaciones en el gasto público. El centralismo y la intensiva intervención estatal han

Hay una alta correlación entre la geografía del centralismo y la geografía del subdesarrollo. En el año 2000 la mayoría de las grandes metrópolis estarán ubicadas en el mundo en desarrollo.

bloqueado las señales del sistema económico y ha conducido a que grandes ciudades agoten sus ventajas geográficas sin sustituirlas por ventajas tecnológicas. El sistema impide ver las ventajas competitivas de regiones y ciudades intermedias. La devolución de poderes, recursos y competencias a regiones y ciudades es una estrategia necesaria para enfrentar la crisis ambiental y de productividad de las grandes metrópolis (contaminación, congestión vehicular, problemas de acceso a los recursos de agua, problemas para la recolección y disposición de residuos sólidos, etc). Pero la descentralización por sí sola no significa nada y puede resultar bien contraproducente si se limita a sustituir un monopolio de poderes de élites centrales por un monopolio del poder por las élites regionales o locales. El sistema de finanzas intergubernamental y las fuentes de financiamiento de regiones y ciudades fueron concebidas para un mundo básicamente rural. Los costos y la disponibilidad de infraestructura y servicios regionales y urbanos marcará las diferencias en un mundo globalizado y altamente competitivo.

2. El nivel regional: Su Misión

Como es obvio, las experiencias más exitosas del nivel territorial intermedio están en los países federales.

Francamente, aún no se ven muchas experiencias exitosas del nivel territorial intermedio en los países de república unitaria.

El problema crucial es definir su misión frente a los municipios y a la nación que, tradicionalmente, han tenido unos roles más claros.

El peor error: situar el nivel territorial intermedio en una posición ambigua, asumiendo alternativamente papeles que le corresponden a los otros niveles de la administración.

Su mayor debilidad: no es un nivel tan propio para la democracia participativa, como es el municipio, ni tan propio para la democracia representativa, como es la nación.

Su ventaja competitiva parece obvia: desde el nivel regional se ve con una amplia perspectiva que no se tiene a nivel local y sin la distancia que se tiene a nivel nacional. Desde la región, teóricamente, hay mejores posibilidades de identificar y eliminar actividades improductivas, de focalizar y hacer eficiente el gasto público, de orientar la reingeniería de los procesos locales de decisión, de crear interfases entre el sector público y el sector privado, de aprovechar las potencialidades y recursos de las organizaciones de la sociedad civil y de prestar apoyo a los municipios para sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

En los países con una larga tradición federal, como Alemania, o, más aún EEUU, ya hay, por supuesto, mayor certidumbre y claridad en cuanto a la definición de roles y fuentes de recursos,

La devolución de poderes, recursos y competencias a regiones y ciudades es una estrategia necesaria para enfrentar la crisis ambiental y de productividad de las grandes metrópolis

Desde la región, teóricamente, hay mejores posibilidades de identificar y eliminar actividades improductivas, de focalizar y hacer eficiente el gasto público, de orientar la reingeniería de los procesos locales de decisión, de crear interfases entre el sector público y el sector privado, de aprovechar las potencialidades y recursos de las organizaciones de la sociedad civil y de prestar apoyo a los municipios para sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

pero aún así, por la naturaleza y dinámica del proceso político es inevitable que resulten diferencias, controversias o puntos de conflicto.

Esos países han ido también refinando sus mecanismos políticos, jurídicos y, aún gerenciales de solución de conflictos entre los niveles de gobierno.

Los niveles territoriales intermedios en los países federales tienen competencias esencialmente políticas (que se distribuyen con el nivel federal) como el poder punitivo (definir conductas como delictivas), el poder de policía (restricciones de la libertad individual para mantener el orden público), el poder impositivo (definir hechos como generadores de obligaciones tributarias, sujetos activos y pasivos de impuesto, bases gravables, etc), y, aún, poderes en la regulación de relaciones intersubjetivas en áreas de derecho civil, comercial, de familias, etc.

Los niveles territoriales intermedios en los países federales (Estados en EEUU o Lander en Alemania) incluso se dan su propia constitución como manifestación de soberanía y en estas, dejan las bases para el régimen local.

En fin, los niveles territoriales intermedios de los Estados Federales tienen reales recursos de poder, que trascienden con mucho la importancia y magnitud de sus enormes recursos financieros.

En las Repúblicas Unitarias, por regla general, se perfila al nivel territorial intermedio para funciones típicamente administrativas y solo excepcional o residualmente con poderes impositivo o de policía.

Las dificultades, en este punto, derivan una serie de cuestiones: Quién tiene la ventaja comparativa para prestar servicios en educación, salud, vías, infraestructura urbana, asistencia social, etc?; Qué nivel territorial está mejor potenciado (y, eventualmente, mejor capacitado) para prestar estos servicios o para regular su prestación para los particulares? Estas funciones le deben corresponder a la región (o Departamento) o las ventajas comparativas están en favor de los municipios, o deben concurrir en la prestación del servicio, o deben complementarse, o el rol del Departamento (o la Región) es subsidiario en defecto del municipio, o el papel de la Región (o Departamento) es de coordinación o de enlace entre los otros niveles de gobierno, o debe la Región (o Departamento) cogestionar, cofinanciar o, en fin, usar diferentes formas de cooperación con los municipios?

Esto es lo que da lugar a conceptos como:

- Concurrencia: cuando los dos niveles tienen competencia sobre un mismo servicio.
- Complementariedad: El municipio presta una parte y la Región (o Departamento) presta otra parte del mismo servicio, se complementan.
- Subsidiariedad: Cuando el municipio no puede prestar el servicio y, en defecto de éste el gobierno regional asume la prestación del servicio.

- El Principio de Coordinación: bajo el cual se reconoce a los Departamentos (o regiones) un rol en articular las posiciones, perspectivas y movilización de recursos por los diferentes niveles de gobierno.
- La Cogestión: cuando la prestación de los servicios es asumida conjuntamente mediante fórmulas contractuales u organizacionales en acciones conjuntas de varios niveles de gobierno.

En las Repúblicas Unitarias de Suramérica (y, aun en las Repúblicas Federales, dadas las especificidades del federalismo en Brasil, Argentina o Venezuela) se está produciendo un proceso de revalorización del nivel territorial intermedio. Colombia, Chile y Paraguay han hecho ya reformas de significación y en Bolivia hay proyectos en debate.

Así, puede decirse que los Gobernadores de Departamento en Colombia y Paraguay (que son de elección popular) y los Prefectos en Bolivia e Intendentes de Chile (que son designados por el Presidente de la República), hacen parte de un gran experimento de Desarrollo Institucional y por lo tanto es inevitable que haya indefiniciones, incertidumbres, ciertos factores de tensión y fricción con los otros niveles de gobierno, y, aún, discusiones sobre roles, recursos y formas de organización y gestión de sus Departamentos (En Colombia, Paraguay o Bolivia) o de sus Regiones (en Chile).

A pesar de que en la Constitución Nacional de cada país aparecen perfiladas sus misiones, estas no se pueden precisar sino tras un largo proceso de ajustes y acomodamientos.

3. Organización y Gestión: No hay modelos

La economía de mercado, la democracia y la descentralización (fiscal, política, administrativa) han sido los aspectos cruciales del éxito de los países desarrollados. Eso es lo replicable de sus experiencias en el camino del desarrollo. Pero no lo son, precisamente, las formas de organización y gestión de sus administraciones públicas.

En realidad, en varios de los países desarrollados empieza a hacerse evidente una dualidad entre el avance científico, económico y tecnológico (que los deja en el umbral de la sociedad post-industrial) y formas todavía artesanales de organización, toma de decisiones y acción de la administración pública.

De hecho, en muchas sociedades cultural y científicamente avanzadas, el Estado queda como el principal obstáculo para su salto hacia el mundo post-industrial. Así la forma como se organiza y ejecuta el trabajo de la administración pública en los países desarrollados no es, por regla general y salvo algunas experiencias relevantes, un modelo de productividad. La burocratización,

En las Repúblicas Unitarias de Suramérica se está produciendo un proceso de revalorización del nivel territorial intermedio

Sería un error tratar de replicar estructuras organizacionales, formas de gestión de personal y procedimientos de contratación y presupuesto, que ya dan claras muestras de agotamiento, que ya cumplieron su ciclo y cuyas bases son anteriores a la revolución de la productividad y a los desarrollos de la tecnología gerencial

el exceso en el gasto público y la improductividad son problemas que hoy tienen que enfrentar todos los países, pobres y ricos.

Sería un error tratar de replicar estructuras organizacionales, formas de gestión de personal y procedimientos de contratación y presupuesto, que ya dan claras muestras de agotamiento, que ya cumplieron su ciclo y cuyas bases son anteriores a la revolución de la productividad y a los desarrollos de la tecnología gerencial.

En el mismo error se incurre si las regiones y municipios replican las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales de sus países. La descentralización es una gran oportunidad para hacer una ruptura de principio con esas estructuras y procesos obsoletos y repensar por entero la manera en que se hace el trabajo del gobierno.

Lo que se requiere es:

- Flexibilidad en las estructuras organizacionales;
- Sistemas de gestión de personal que permitan premiar la productividad, suprimir personal excedentario e incorporar personal altamente calificado;
- Formas de organización y gestión que permitan la gerencia por proyectos, manejar procesos complejos de negociación (incorporación de regulaciones y controles ambientales; financiación y gestión privada de obras y servicios, etc), y, la adopción (o eliminación) de regulaciones en un marco de economías de mercado, profundización de la democracia, dramáticos desafíos ambientales, procesos de globalización y creciente competitividad.

Se trata de hacer una reingeniería de los procesos de financiación y gestión y de la manera como se adoptan y aplican regulaciones.

4. Superar formas de financiación, regulación y gestión que correspondieron a un viejo modelo económico, financiero e institucional

En lo esencial, la crisis de las grandes ciudades latinoamericanas es una herencia del viejo modelo económico y de la concentración del poder político que minimizó o anuló las ventajas comparativas de regiones y ciudades intermedias. Así, las distorsiones del sistema macroeconómico y las economías urbanas oligopólicas ocultaron los rendimientos decrecientes de grandes ciudades que agotaron sus ventajas geográficas sin sustituirlas por ventajas tecnológicas. Los subsidios desfocalizados, regresivos e ineficientes a los sistemas de transporte (vías, energía, etc) y a las demás infraestructuras y servicios de las grandes ciudades, han impedido ver el avance de sus propios problemas y aprovechar las ventajas competitivas de regiones y otros centros intermedios.

Con frecuencia, mediante decisiones centrales se decretaron exenciones de impuestos territoriales o, por la debilidad institucional, los impuestos no fueron recaudados. El resultado: los recaudos por impuestos inmobiliarios sólo alcanzan una pequeña fracción de las rentas potenciales por ese concepto. En general, los impuestos regionales (donde hubo) y locales; las contribuciones por obras y los cargos por servicios cubren sólo una mínima parte del costo de las infraestructuras y servicios regionales y urbanos en vías, agua potable y saneamiento ambiental.

En síntesis, la productividad, la equidad y la transparencia en el desarrollo regional y urbano ha sido afectada por un complejo y escondido sistema de subsidios a grupos de altos y medianos ingresos; por formas muy ineficientes y arcaicas (acentuadamente centralistas y/o burocratizadas) de gestión; y por cargas (frecuentemente en contra de los grupos de más bajos ingresos) a través de excesivas regulaciones y trámites.

Así, las profundas reformas económicas y políticas que se están acometiendo en los países de latinoamérica, deben abrir paso a la reingeniería de los procesos regionales y urbanos de financiación de obras; gestión de servicios; y adopción, supresión o aplicación de regulaciones.

La reingeniería de los procesos regionales y urbanos debe hacer una ruptura con formas de financiación, regulación y gestión que emergieron en sociedades y economías cerradas; burocratizadas; de alta concentración fiscal; política y administrativamente centralizadas; y regladas por un derecho elaborado a la medida de las necesidades de un mundo básicamente rural.

Se trata de generar un desarrollo regional y urbano consistente con el nuevo modelo económico, los avances de la tecnología gerencial y la consolidación de la democracia participativa.

5. Hacia la reingeniería de los procesos de regulación, financiación y gestión del desarrollo regional y urbano. Un primer acercamiento. La reingeniería marcará las diferencias

La reingeniería significa repensar por entero la forma como se está financiando, regulando y gestionando el desarrollo regional y urbano. Pero no significa que vamos a reinventar la rueda.

La reingeniería significa repensar la organización, pero no volver a inventar el mundo.

Hay que reconocer que dado el peso de la tradición, de los intereses y de las ventajas inerciales de la cultura del papel, de la burocracia y de las estructuras consolidadas (organizacionales, fiscales, políticas, etc), los avances hacia la descentralización, las nuevas alternativas de financiación y las nuevas tecnologías de gestión pueden aparecer como cambios revolucionarios.

Los subsidios desfocalizados, regresivos e ineficientes a los sistemas de transporte (vías, energía, etc) y a las demás infraestructuras y servicios de las grandes ciudades, han impedido ver el avance de sus propios problemas y aprovechar las ventajas competitivas de regiones y otros centros intermedios

Así, la reingeniería de los procesos de desarrollo regional y urbano puede ser una profunda revolución hecha con base en conceptos y mecanismos clásicos, probados en la práctica política, financiera y comercial y aun, muchos de ellos relativamente conservadores

La titularización, el outsourcing y el benchmarking pueden ser conceptos mas nuevos, pero que empiezan a integrar el vocabulario normal en la movilización de recursos para resolver problemas regionales y urbanos, y en la evaluación del desempeño de las organizaciones locales

Incluso, la introducción de los mas conservadores instrumentos de financiación, largamente probados en países desarrollados, como el endeudamiento regional o local a través de bonos o el cobro efectivo de ciertos impuestos típicamente regionales y/o municipales, o el cobro de tasas por servicios o el cobro de peajes o contribuciones por las plusvalías derivadas de obras de infraestructura (vial o de servicios) pueden aparecer como un desafío a poderes, formas de organización o estructuras fiscales tradicionales en la mayoría de los países latinoamericanos.

Este repensar por entero las formas de financiación, gestión y regulación del desarrollo muy frecuentemente lleva a introducir conceptos, mecanismos e instrumentos relativamente extraños o poco usados en la practicas de gerencia regional o urbana de los países latinoamericanos, pero que son conceptos, mecanismos e instrumentos que, en su mayoría, ya han sido utilizados por el sector privado, o que vienen de la revolución gerencial y de la ingeniería financiera o que, como dije, han sido probados con éxito por largo tiempo en la práctica fiscal, política e institucional de los países desarrollados.

Así, la reingeniería de los procesos de desarrollo regional y urbano puede ser una profunda revolución hecha con base en conceptos y mecanismos clásicos, probados en la práctica política, financiera y comercial y aun, muchos de ellos relativamente conservadores.

La fiducia, el leasing, el factoring, la concesión, los contratos de gerencia o de servicios, son instrumentos comerciales y financieros ampliamente probados. Simplemente se trata de ampliar el horizonte de los gobiernos, y, en este caso de las autoridades regionales y locales, desde las amarras de un derecho medioeval hasta el uso de los instrumentos del derecho, de los negocios y de las alternativas actuales de financiamiento.

La titularización, el outsourcing y el benchmarking pueden ser conceptos mas nuevos, pero que empiezan a integrar el vocabulario normal en la movilización de recursos para resolver problemas regionales y urbanos, y en la evaluación del desempeño de las organizaciones locales. Esos son instrumentos que están disponibles para mejorar la productividad, la equidad y la transparencia en la producción de bienes y servicios urbanos.

En síntesis, las políticas económicas están creando un marco de estabilidad y crecimiento, pero en consistencia con estos avances, hay que repensar por entero la forma en que se concibe, regula y gestiona el desarrollo regional y urbano; la forma en que se financian las infraestructuras y servicios; los roles del sector público (nacional, regional y local) y del sector privado; la manera en que se hacen regulaciones de todo orden (normas ambientales, zonificaciones, áreas mínimas de los lotes, especificaciones de construcción, etc) y la forma en que se aplican las normas a todos los niveles.

Ciertamente, ya empiezan a emerger los conceptos, los instrumentos y las experiencias para afrontar la necesaria reingeniería de los procesos de desarrollo regional y urbano, que permita

movilizar recursos privados para infraestructura y servicios; asegurar la productividad de los recursos públicos; y garantizar la calidad del medio ambiente urbano.

Por ello, el grado de compromiso y la profundidad de los esfuerzos hacia la reingeniería de los procesos urbanos, marcará la diferencia entre las regiones y ciudades que conseguirán crear y sostener un marco de competitividad, productividad y equidad, con aquellas otras que se verán ahogadas por la contaminación, la congestión vehicular y la pobreza.

6. Conceptos, instrumentos y experiencias relevantes

Los programas de ajuste económico y la apertura política de varios países de la región han dejado los conceptos y primeros avances hacia la reingeniería de los procesos de desarrollo regional y urbano: eliminación o focalización de subsidios; privatización en sectores de energía, comunicaciones y transporte; descentralización en infraestructura local, educación y salud; y nuevas fuentes de ingreso para las ciudades, como los impuestos locales a la gasolina, en el caso Colombiano. En Chile y Colombia (aún antes del ajuste económico), a partir de sistemas indexados de ahorro y préstamo se han logrado movilizar sustantivos recursos privados para la vivienda. La experiencia de Chile con el desarrollo de las Administradoras de Fondos de Pensiones, como típicos inversionistas de largo plazo, empieza a ser transferida a varios países (Argentina, Colombia, Perú), pero debe ser aprovechada para movilizar recursos privados para infraestructura vial y de servicios urbanos y regionales. Las altísimas tasas de retorno de estas inversiones y su seguridad las perfilan como una atractiva opción en el portafolio de inversiones de las AFP.

Otros avanzados mecanismos de financiación y gestión empiezan a utilizarse para soluciones de infraestructura y vivienda: En Colombia hay un uso creciente de los fondos fiduciarios, lo cual permite la administración e inversión de bienes o recursos regionales, locales y/o privados por organizaciones profesionales especializadas, conforme a las instrucciones de los fiduciantes (autoridades y/o socios privados), en un esquema de separación patrimonial y contable y con precisas obligaciones de información y de rendición comprobada de cuentas. En Chile se aprobó la ley de leasing habitacional. En Chile y Colombia se está utilizando la emisión de títulos valores con respaldo en cartera hipotecaria, a fin de crear puentes entre el mercado financiero y el mercado de capitales para generar recursos de largo plazo para la construcción de vivienda. En Argentina el gobierno está impulsando una ley que incorpora estos tres mecanismos (fiducia, leasing y securitización) para apalancar y movilizar recursos hacia la construcción y la vivienda. En Argentina, el gobierno nacional y las provincias (el nivel territorial intermedio en su organización federal del Estado), están utilizando contratos de concesión para construcción y man-

Hay que repensar por entero la forma en que se concibe, regula y gestiona el desarrollo regional y urbano; la forma en que se financian las infraestructuras y servicios; los roles del sector público y del sector privado; la manera en que se hacen regulaciones de todo orden y la forma en que se aplican las normas a todos los niveles.

La experiencia de Chile con el desarrollo de las Administradoras de Fondos de Pensiones, como típicos inversionistas de largo plazo, empieza a ser transferida a varios países (Argentina, Colombia, Perú), pero debe ser aprovechada para movilizar recursos privados para infraestructura vial y de servicios urbanos y regionales.

tenimiento de vías y para construcción, dotación y mantenimiento de servicios de agua potable. Municipalidades de Chile y de Colombia han hecho uso del sistema de leasing para adquirir equipos (carros recolectores, en Colombia) o instalaciones de servicios locales (redes de alumbrado público, en Chile).

Muy por encima de las expectativas, el sector privado latinoamericano se está adaptando rápidamente a los procesos de integración y globalización de la economía. Ha hecho importantes esfuerzos hacia la reconversión tecnológica y la búsqueda de la productividad. Pero en un mundo más globalizado, la disponibilidad y costos de infraestructura y servicios urbanos va a marcar las diferencias.

La movilización de recursos privados (financieros y gerenciales) no sólo se requiere para cubrir los déficit de financiamiento público de las infraestructuras requeridas, sino para la eficiente asignación y uso de los recursos. Los contratos de concesión, de gerencia y de arrendamiento de instalaciones y equipos, están entre los instrumentos más útiles para vincular al sector privado comercial y a las organizaciones no gubernamentales a la prestación de servicios en provisión de agua potable, construcción y mantenimiento de vías, recolección y disposición de residuos sólidos, tratamiento de aguas y control ambiental.

7. Generar proyectos de inversión estimulando la iniciativa privada

Una de las mayores dificultades en los procesos de descentralización es la limitada capacidad de las administraciones regionales y locales para generar proyectos. La iniciativa y la adecuada preparación de proyectos son fundamentales para la localización de inversiones, el acceso a las fuentes de financiación y la optimización de los recursos del medio ambiente urbano. Para ello hay que combinar una amplia gama de posibilidades, pero más que instalar una capacidad de la burocracia local, es clave incentivar la iniciativa privada.

- Cómo? Pagando las ideas y los proyectos.
- En qué forma se registraría la iniciativa o el proyecto? Permitiendo que cualquier persona (natural o jurídica; con o sin ánimo de lucro; local, nacional o extranjera; consultora, gestora o constructora) pueda registrar sus iniciativas (en la forma de "perfil de proyecto") o sus "proyectos" en el Banco regional, municipal o nacional de proyectos de inversión. Quien ha hecho su registro tendrá una especie de "patente" como un derecho para cobrar una regalía. Si el proyecto es ejecutado, los inversionistas (privados, la región, municipalidad o una combinación) deberán pagar la correspondiente regalía a quien generó la iniciativa y/o elaboró el proyecto.

La iniciativa y la adecuada preparación de proyectos son fundamentales para la localización de inversiones, el acceso a las fuentes de financiación y la optimización de los recursos del medio ambiente urbano.

Cómo funcionaría esta idea en relación con las prioridades locales? Sería conveniente (como la Constitución prevé en Colombia) que los aspirantes a alcalde o gobernador, o las autoridades regionales (elegidas o designadas) estén obligados a registrar sus programas de administración o de gobierno. Eso daría una idea a los posibles generadores de proyectos sobre las iniciativas o proyectos más consistentes con los objetivos de la ciudadanía, expresados al elegir (directa o indirectamente) sus autoridades. En algunos casos (aunque no necesariamente) las autoridades regionales o locales tendrían elaboradas algunas de sus ideas hasta el perfil del proyecto de tal modo que los generadores podrían concentrarse en la fase de "elaboración del proyecto" o de alternativas consistentes con la "iniciativa" contenida en el programa de gobierno. Lo mismo podría aplicar si el municipio adopta un programa de inversiones. De todos modos en el Banco de Proyectos Regionales o Locales podría registrarse cualquier iniciativa o proyecto, consistente o no con los programas oficiales.

- Cómo buscar la participación ciudadana para jerarquizar las iniciativas o para seleccionar proyectos ejecutables? Existe una amplia gama de opciones, incluyendo consultas populares, encuestas, reuniones con organizaciones representativas de la comunidad o cabildos abiertos, pero anualmente podría hacerse una exposición pública de iniciativas o proyectos, acompañada de mecanismos para que los ciudadanos expresen sus preferencias y opiniones.
- Qué condiciones son requeridas para implementar este esquema? a) Claridad del régimen jurídico de registro, escogencia y pago; b) Esquema de organización local orientado a proyectos; y c) Alternativas de gerencia y financiación privada de proyectos y servicios públicos (concesión, leasing, factoring, fiducia, contrato de gerencia, etc).

III. COLOMBIA: EL INICIO DE UNA EXPERIENCIA

1. El proceso de descentralización iniciado en Colombia en 1986 produjo la Constitución de 1991, y no al contrario

Trasciende el alcance de esta exposición, el profundizar en el análisis del proceso de descentralización en Colombia. Hay que reconocer que, hasta ahora los más importantes avances se han hecho en la descentralización a nivel municipal.

En los últimos cuatro años Colombia ha avanzado en la equivocada dirección de un proceso, aún más profundo, de estatización y burocratización a nivel del gobierno central

En realidad, dada mi estrecha vinculación con este proceso en Colombia entre 1986 y 1992, tuve la tentación de aprovechar mis notas y detenerme en el análisis de los factores de resistencia al proceso; los problemas, costos y conflictos; los temas claves envueltos en las dimensiones fiscal, administrativa y política de la descentralización; el desafío de crear mecanismos de coordinación, cogestión y cofinanciación entre niveles de gobierno; los programas dirigidos a desarrollar capacidades institucionales; y las formas de evaluar avances y retrocesos.

Si debo subrayar un riesgo del proceso es que, mientras entre 1986 y 1991, con buen criterio, se había entendido que el incremento en las transferencias y recursos propios de los municipios exigía reducir o por los menos no aumentar en términos reales el gasto del nivel central nacional, en los últimos cuatro años se ha producido un incremento en los niveles de gasto de todos los niveles de gobierno, desnaturalizando el sentido y alcance del proceso de descentralización.

En realidad, más allá de las declaraciones sobre descentralización y privatización, lo que las cifras muestran es que en los últimos cuatro años Colombia ha avanzado en la equivocada dirección de un proceso, aún más profundo, de estatización y burocratización a nivel del gobierno central, que ya empieza a amenazar la estabilidad fiscal del país.

Pero quiero subrayar que, salvo las desviaciones y excesos en el gasto público del nivel central nacional; pese a muchas circunstancias políticas desfavorables; a pesar de equivocaciones y retrocesos atribuibles a todos los que hemos estado involucrados; y a pesar de que es un proceso relativamente reciente (se inició en 1986), hay un balance positivo de la descentralización en Colombia.

Para expresarlo de la manera más sencilla y directa: En menos de 15 años, Colombia estará consolidando alrededor de 50 ciudades y pequeños municipios con capacidades propias de planificación y gestión de sus servicios urbanos; con capacidades de recibir población; y, (entre sus recursos propios y los recursos de transferencia), con capacidad de financiar la expansión y mantenimiento de sus infraestructuras y servicios.

No dudo en afirmar que eso asegura para Colombia una enorme ventaja comparativa, frente al escenario alternativo de países centralistas donde la población, los recursos y las capacidades de planeación y gestión se concentran en una, dos o tres ciudades.

Tampoco dudo en destacar que la Descentralización es el avance más significativo que el sistema político colombiano ha tenido en este siglo. A este punto conviene destacar que la Constitución Colombiana de 1991 no produjo el proceso de descentralización, sino que el proceso de descentralización iniciado en 1986 creó el ambiente, promovió los cambios políticos e impulsó la participación ciudadana, hasta generar el proceso constituyente que produjo la Constitución de 1991.

2. La organización territorial de las regiones: los Departamentos

En Colombia la Descentralización tuvo sustantivos avances entre 1986 y 1991, pero básicamente a nivel de los municipios. El éxito del proceso a nivel local hizo pensar a los constituyentes de 1991 que el proceso debía replicarse también para el nivel regional. Veamos:

En 1991, la Constitución Colombiana hecha por un Asamblea Constituyente, estableció la elección popular de los Gobernadores.

En Colombia, los Departamentos existían desde 1886, como herencia de los viejos Estados de las Constituciones Federales de 1853, 1858 y 1863.

Así, los departamentos tenían en Colombia una larga historia y tradición, pero realmente con una carga negativa. Eran la base de sustentación del clientelismo político. Excesivamente burocratizados e improductivos. Esa debilidad se reflejaba en excesos de personal, sobrecostos de contratación, subutilización de instalaciones y equipos, mínimos niveles de inversión e, improductividad, en general. Un departamento medio (Nariño) podía tener más de 5000 empleados cuando se posesionó el primer gobernador de elección popular en enero de 1992. Claramente esta era una carga muy negativa.

En algunos departamentos existía algún margen de inversión después del pago de los sueldos de los funcionarios y el mantenimiento de la burocracia, pero aún estas inversiones y sus correspondientes contratos estaban manejadas (usadas para fines personales o partidistas) por el aparato del clientelismo.

Lo que se hizo en 1991, aún existiendo una fuerte corriente de opinión que se mostraba favorable a la supresión de los Departamentos, fue intentar mejorar la base política de sustentación y control, pasando de Gobernadores nombrados por el Presidente a Gobernadores de elección popular, obligándolos a registrar notarialmente su programa de gobierno y estableciendo la posibilidad de la revocatoria de mandato provocado por la ciudadanía por incumplimiento en la ejecución del programa de gobierno.

Pero, como dije, desde 1886 los departamentos como herederos de los antiguos estados federales, tenían las características generales propias de una entidad descentralizada: patrimonio propio, autonomía administrativa, autonomía financiera, entidad legal, pero el Presidente de la República era quien nombraba su máxima autoridad: el gobernador.

Se pensó, en buena parte con razón, que una mayor intervención ciudadana facilitaría un avance de los mecanismos del clientelismo político a la democracia participativa.

Los departamentos tenían en Colombia una larga historia y tradición, pero realmente con una carga negativa

Una mayor intervención ciudadana facilitaría un avance de los mecanismos del clientelismo político a la democracia participativa

En el aspecto financiero: Aún antes de la Constitución de 1886 (desde hace más de un siglo) los recursos propios de los departamentos vienen de los impuestos al vicio (que en principio era una muy buena idea): el impuesto a la cerveza, a los licores, a los cigarrillos, y la explotación de rentas de loterías y otros juegos de azar. Ahora estas fuentes de ingreso son ligeramente decrecientes en términos reales.

Con la Constitución de 1991, se responsabilizó a los departamentos de los servicios de educación y salud, en condiciones de coordinación, subsidiariedad y complementariedad con los municipios.

Constitucionalmente se dejó previsto lo que llamo la ecuación competencias=recursos. Esto significa que los niveles subnacionales (departamentos y municipios) no están obligados a recibir ninguna nueva función si, igualmente, no se definen las fuentes de recursos necesarias para su financiación.

Así, la constitución previó (recogiendo una fórmula de la constitución anterior) una participación de los Departamentos y de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (los Municipios para entonces ya tenían una participación de casi el 50% del IVA). En cuanto a esta última, la propia Constitución señala que sería del 15% de los ingresos corrientes de 1994, aumentando un punto porcentual hasta llegar al 22% para el año 2001.

Para los Departamentos, la ley (60/93) desarrolló la norma constitucional estableciendo que su participación en los ingresos corrientes de la nación sería de 23% en 1994, 23.5% para 1995 y 24.5% para 1996.

Para dar una idea de la magnitud de estos recursos, las transferencias a los departamentos en 1996 (24.5% de los ingresos corrientes de la nación) superarán los 2000 millones de dólares. Las transferencias a los municipios (17% en 1996) superarán los 1200 millones de dólares.

Así, los ingresos de los departamentos por concepto de transferencias nacionales son aproximadamente un 4% del PIB y las transferencias a los municipios equivalen a algo más del 2 por ciento del PIB (que estará en 1996 en algo más de 55 mil millones de dólares).

Obviamente, aún con estos relevantes avances, la participación que los niveles locales y seccionales de gobierno tienen en el gasto público está lejos de alcanzar los niveles de los países desarrollados. Los niveles locales tienen entre el 35% y el 45% del total del gasto público en los países desarrollados, lo que están en un rango entre el 7% y el 11% del PIB.

3. Experiencias relevantes

A pesar de la significación de los mecanismos de transferencia expuestos, los casos más interesantes de acción regional no tienen mucho que ver con las transferencias, ni con fondos de cofinancia-

ción, ni, aún, con los mencionados impuestos regionales a consumos que se quieren castigar.

Los casos interesantes han sido aquellos que están en la dirección de buscar acuerdos regionales sobre cuestiones fundamentales y movilizar recursos regionales, nacionales o internacionales para el desarrollo. Así, en los departamentos del Valle del Cauca y de Antioquia, a pesar de la excesiva carga burocrática que han heredado (y que, desafortunadamente, en buena parte mantienen) se ha utilizado contratos de concesión; financiación parcial de obras públicas por medio de la contribución de valorización (pago hecho por los beneficiarios en función de las plusvalías derivadas de obras públicas); y emisiones de bonos para acceder a recursos de crédito para la ejecución de proyectos de infraestructura y servicios regionales. Ambos departamentos participan como socios de municipios en empresas regionales para prestación de servicios. Y ambos tienen significativas experiencias de Asesoría a Municipios en diferentes áreas.

Al respecto, voy a destacar:

Construcción de carreteras por concesión

Inversión de riesgo 100% de capital privado, por 80 millones de dólares ha sido colocada para la construcción de la vía totalmente asfaltada, de doble calzada, con especificaciones de autopista, entre los municipios de Buga-Tuluá-La Paila.

La vía tiene 70 kilómetros de extensión, con varios puentes y viaductos, conforme a los requerimientos de una zona bastante poblada.

Entre sus efectos, redujo de 30 minutos a sólo 10 minutos el trayecto (un tramo de la autopista) entre dos importantes centros urbanos: Buga y Tuluá.

Los inversionistas privados están recuperando su inversión mediante el derecho a cobrar peaje por el uso de la vía por el lapso de 15 años.

Como puede destacarse, esta obra no ha sido financiada con recursos de transferencias nacionales al departamento, ni con el producto de los impuestos regionales, sino que se ha hecho posible por una combinación de recursos de poder y recursos gerenciales:

- La ley en Colombia autoriza contratos de concesión no solo para mantenimiento de vías (en lo cual existe una larga tradición) sino para construcción de las mismas, dentro de un esquema en el cual los inversionistas particulares recuperan su inversión mediante el cobro de peajes por un determinado tiempo;
- Los departamentos (en este caso el departamento del Valle) y no sólo la Nación, tienen poder (competencia legal) para otorgar concesiones para la construcción de vías de interés regional;

Los casos interesantes han sido aquellos que están en la dirección de buscar acuerdos regionales sobre cuestiones fundamentales y movilizar recursos regionales, nacionales o internacionales para el desarrollo

- El departamento montó una gerencia especializada (de megaproyectos) encargada de generar proyectos y hacer para ellos no solo los estudios técnicos, financieros y jurídicos, sino la necesaria promoción (o mercadeo) a fin de atraer inversionistas.

Entre los aspectos destacables de este trabajo gerencial desarrollado por el equipo de "megaproyectos" conviene destacar que 55 firmas se registraron inicialmente como potenciales oferentes en la licitación pública internacional; que el equipo hizo las proyecciones de tráfico vehicular para la nueva autopista (9.000 vehículos diarios); que, sobre la base de estos estimativos, el departamento al abrir la licitación dió una garantía de tráfico mínimo equivalente al 90% del estimativo; y que el proceso de adjudicación y realización de la obra se ha cumplido satisfactoriamente. Actualmente los inversionistas están en la fase de recuperación de la inversión y el tráfico vehicular es un 20% mayor (11.000 vehículos diarios) a las proyecciones iniciales.

Claramente, esta importante experiencia ejecutada por un nivel regional de gobierno (el departamento del Valle del Cauca) constituye un positivo mensaje sobre la potencialidad de los contratos de concesión, sobre los requerimientos de gerencia para convertir iniciativas en obras concretas y, sobre la viabilidad de movilizar inversión privada de riesgo para la infraestructura vial y, en general, para obras de desarrollo regional.

Incluso, en Colombia que, como ya dije, hay una larga experiencia en el uso de concesiones para el mantenimiento de vías, se había quedado solo en la letra de la ley la autorización para la construcción de vías por este mecanismo. Esta obra, ejecutada gracias a la capacidad gerencial de un departamento, es un positivo mensaje a los otros niveles de gobierno (nación y municipios) sobre la viabilidad, potencialidad y relevancia del uso de concesiones para el desarrollo de la infraestructura vial y de transporte.

Construcción de la "Troncal del Pacífico", financiada por la contribución de valorización y emisión de bonos.

Por casi 20 años estuvo en el nivel de proyecto de inversión, de diseño o de modestos avances de ejecución por parte de la Nación, la carretera llamada "Troncal del Pacífico".

Se trataba de una vía clave para el desarrollo económico en cuanto debía conectar las carreteras troncales que vienen del norte y occidente de Colombia, con la ciudad de Buenaventura, el principal puerto colombiano sobre el Océano Pacífico. Por este puerto se moviliza la mayor parte de la carga de exportación e importación de la región occidental de Colombia que concentra casi el 40% del PIB del país.

La obra, con un costo de 40 millones de dólares fue asumida por el departamento del Valle del Cauca. Alrededor del 50% de la inversión se recuperó mediante el cobro de la contribución de valorización.

La contribución de valorización es un pago al cual están obligados los propietarios de inmuebles teniendo en cuenta los beneficios o impactos de valorización (plusvalías) que sobre sus terrenos producen las obras públicas.

Adicionalmente, el departamento del Valle del Cauca, hizo una emisión de bonos por 15 millones de dólares para el apalancamiento financiero de este proyecto.

Actualmente, el departamento estudia la posibilidad de cobrar peaje para completar la recuperación de la inversión.

Otros casos: Sobretasas al impuesto a la gasolina, contribución de valorización y emisión de bonos. Asesoría departamental a los municipios para la formación y actualización catastral.

Si se quisiera identificar una diferencia sustancial entre la manera como se ha financiado el desarrollo urbano en Latinoamérica frente a los Estados Unidos y la mayoría de los países europeos, yo no vacilaría en destacar la significación del impuesto inmobiliario (predial o territorial). Simplemente diría que en los países desarrollados se ha pagado y en nuestros países prácticamente no se ha pagado.

En realidad, los propietarios territoriales (urbanos y rurales) en nuestros países han recibido los beneficios directos de la inversión en obras públicas sin mayores compromisos de pago de sus impuestos inmobiliarios. En algunos países, como aquí en Chile, más del 60% de los inmuebles están exentos de pagar este impuesto. En otros, por razones de vulnerabilidad política o de debilidad administrativa, no se cobra. En todos los países de Latinoamérica las bases gravables (generalmente el avalúo catastral) están muy desactualizadas. En casi todos los países de la región, el valor catastral (para efectos fiscales) está entre el 20% y el 50% del valor comercial de los inmuebles.

En realidad, los montos muy poco significativos a que alcanzan los recaudos de impuesto inmobiliario en Latinoamérica, han contribuido a generar un sistema inequitativo, regresivo e insostenible de financiamiento del desarrollo urbano.

En Colombia, la formación y actualización catastral por regla general es hecha por un Instituto del Gobierno Nacional. Por excepción, el departamento de Antioquia presta asesoría a los municipios de esa región para la formación y actualización catastral. Y, un interesante indicador de la importancia de este servicio, es que entre los 20 municipios de Colombia con mayor recaudo de impuesto predial (inmobiliario) per cápita, 13 corresponden al departamento de Antioquia.

Finalmente, quiero destacar una experiencia del nivel local en Colombia, pero que es transferible a los niveles regionales de gobierno, mediando los cambios institucionales correspondientes.

En realidad, los montos muy poco significativos a que alcanzan los recaudos de impuesto inmobiliario en Latinoamérica, han contribuido a generar un sistema inequitativo, regresivo e insostenible de financiamiento del desarrollo urbano

La rápida colocación de los bonos emitidos por los municipios y la aprobación de los proyectos mediante consulta popular, son interesantes señales de que estas iniciativas, la capacidad de gestión y las condiciones financieras de los gobiernos locales, inspiran confianza y generan apoyo

60

58

El concepto clave detrás de esta experiencia es que los propietarios territoriales (de inmuebles urbanos o rurales) y los propietarios de vehículos, como principales beneficiarios de la inversión pública en desarrollo vial, deben ser quienes igualmente paguen (la mayor parte, por lo menos) la realización de las obras.

Se trata de eliminar los subsidios muy ocultos, muy regresivos, muy inequitativos, pero sobre todo, insostenibles, que han marcado el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.

Por otra parte, y no menos relevante, se trata de modificar una estructura fiscal diseñada para un mundo rural, introduciendo nuevas fuentes de ingreso regional y local que reconozcan las realidades urbanas como la congestión vehicular, los requerimientos de espacio vial y la contaminación.

Así, los impuestos sobre el consumo de combustibles fósiles son tan relevantes para el futuro de ciudades y regiones (tanto por su significación ambiental como por su importancia como fuente de ingresos), como hasta ahora lo han sido los impuestos a la propiedad inmueble para las ciudades del mundo desarrollado.

En esta perspectiva, la ley (105/93 y 86/89) en Colombia autorizó a los municipios y distritos para establecer una sobretasa desde el 1% hasta el 20% del precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo.

La mayor parte de los municipios que han establecido la sobretasa, han asignado sus recursos a un "Fondo de Valorización", el cual igualmente cobra las contribuciones que los propietarios de inmuebles deben pagar por las plusvalías derivadas de las obras.

Asimismo, para el apalancamiento financiero necesario para la ejecución de las obras, varios de estos municipios a través de sus fondos especializados han manejado con éxito la emisión y colocación de bonos.

En algunos casos, las sobretasas al precio de la gasolina y el uso de contribuciones de valorización para financiar obras públicas, han sido sometidos a consultas populares del nivel local. Las decisiones populares en algunas ciudades han sido favorables y en otras negativas a los proyectos de inversión.

Lo destacable es que se está creando una capacidad gerencial para generar estos proyectos, que hay los recursos de poder (autorizaciones legales) para hacerlos y que los ciudadanos deben valorar la relación costo/beneficio que para ellos significa la ejecución y financiación de las obras. La rápida colocación de los bonos emitidos por los municipios y la aprobación de los proyectos mediante consulta popular, son interesantes señales de que estas iniciativas, la capacidad de gestión y las condiciones financieras de los gobiernos locales, inspiran confianza y generan apoyo.

Creo que, en medio de la inevitable complejidad, las dificultades y los conflictos de interés que caracterizan todos los procesos de decisión e inversión pública, estas experiencias incorporan con-

ceptos, instrumentos y mecanismos de enorme significación para el futuro de ciudades y regiones y para promover procesos de desarrollo más equitativos, más transparentes y, sobre todo, sostenibles.

Estas son, en mi perspectiva, pruebas, no generalizadas ni generalizables, pero relevantes, de que empieza a emerger una capacidad de gerencia regional. Que es posible utilizar mecanismos avanzados de financiación y gestión. En fin, que si aún no se puede decir que la experiencia de los gobiernos regionales en los países de república unitaria sea exitosa (tampoco lo contrario), si empiezan a encontrarse casos relevantes de gerencia y movilización innovativa de recursos.

DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION: LA PERSPECTIVA JURIDICA

Oswaldo Oelckers Camus

Abogado. Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Católica de Valparaíso
Jefe Area Jurídica Centro de Estudios y Asistencia Legislativa

Regionalization in Chile, has undergone a substantial evolution during the last 20 years as the nation moves toward greater decentralization. The decade of the 1980's brought important efforts to decentralize: the creation of Regional Ministerial Secretariats, the National Regional Development Fund and passage of the Organization of Municipalities law. Subsequent legislative initiatives have advanced the concept of decentralized administration to the regions and the municipalities.

While the regions now enjoy a constitutionally recognized legal status, their appointed officials lack legislative authority and their administrative functions and responsibilities are not free of central control and monitoring. The heads of the regional governments, or Intendentes, are appointed by the President and are his direct representatives in their respective regions. The regional council also carries out an administrative role and a delegated responsibility shared between the Intendente and the regional councils. The regional councils authority includes the ability to establish working commissions, approve regional development plans, exercise fiscal oversight of regional allocations and enter into contractual obligations.

Control over the regional governments is exercised in a number of ways. The Intendente, as the head of the regional government, can utilize a variety of methods to control regio-

nal government activities. Monitoring the development and implementation of regional development plans by the Ministry of Planning provides another level of oversight. Fiscal control is asserted by the Controller General whose responsibility includes the approval of all budget and personnel decisions of the regional councils.

Increasing decentralization must not only be reflected in the legal framework of the nation but also in greater decision making autonomy with regard to the management of regional resources and budgeting. This will require a committed effort on the part of the central administrative bureaucracy to ensure successful decentralization in Chile. At the same time, the regions and their local municipalities must vigorously commit to assuming and successfully undertaking their responsibilities.

Agradezco el honor que se nos ha conferido de poder exponerles nuestra visión del proceso de regionalización que, como sistema de organización administrativa descentralizada, puede permitir el desarrollo armónico de Chile dentro de las distintas realidades regionales existentes.

Naturalmente, el enfoque del trabajo será esencialmente jurídico, en un análisis de las reformas constitucionales introducidas por la Ley N° 19.097 y su complementación en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional Ley N° 19.175 de 11 noviembre de 1992, resaltando los principios, problemas y proyecciones normativas que a nuestro entender tienen mayor importancia. En este trabajo me referiré exclusivamente a la situación regional, que por lo demás es el tema del Seminario, dejando el análisis del nivel local o municipal para una futura exposición.

La regionalización, como fenómeno político que produce efectos jurídicos, económicos y sociales, ha sido durante estos últimos 20 años en nuestro país un tema de creencia, de inclinación a veces intuitiva y cordial, de ideología política y aún puede decirse, predeterminado por concepciones a veces un tanto emocionales; además está decir que, por todo ello, ha sido un tema de pasión y polémica, y no por eso deja de ser un tema de primera actualidad. Ello porque la regionalización como sistema de organización del Estado administrador es un proceso que se encuentra en permanente evolución legislativa, desde un sistema centralizado menos desconcentrado, a uno más desconcentrado, para luego ir al estado actual de descentralización parcial a través del gobierno regional, para pasar a una mayor descentralización, especialmente en la disposición de los recursos públicos, y por último llegar al Estado Regional.

Hoy, pensamos, la regionalización ha cambiado definitivamente de signo, ha pasado a ser una técnica política virtualmente indiscutible, salvo en cuanto a la extensión mayor o menor de su aplicación. La política de desarrollo económico, que ha pasado a convertirse en verdadero principio de legitimación de los sistemas políticos actuales, ha demostrado la relevancia e importancia si ella se articula precisamente como política de desarrollo regional.

La política de desarrollo económico, que ha pasado a convertirse en verdadero principio de legitimación de los sistemas políticos actuales, ha demostrado la relevancia e importancia si ella se articula precisamente como política de desarrollo regional.

Por otra parte, la acción pública sobre el territorio, bien en su aspecto de planeamiento urbanístico y de infraestructuras, bien en cuanto a la ordenación social, rural y económica en general, bien respecto a las técnicas de protección de la naturaleza contra su degradación ecológica, pareciera que sólo regionalmente puede plantearse y realizarse efectivamente. Ordenación del territorio y regionalización son hoy dos realidades inescindibles.

Pero, a la vez, no se trata sólo de descubrir a la región como una simple e imprescindible área de planeamiento, lo que ya excede notablemente de la visión tradicional de las circunscripciones administrativas como meros espacios para la distribución del poder superior y para el encuadramiento eficaz de los administrados, sino que ocurre que hoy parece difícilmente discutible que tanto para la formación de ese planeamiento como para su ejecución, gestión y salvaguarda resulte inexcusable hacer protagonistas directos e inmediatos a las poblaciones regionalmente asentadas. La regionalización se presenta así, no sólo como una imprescindible área de acción política global sino, también, como un ámbito necesariamente ordenado por un principio de descentralización territorial desde el punto de vista de su funcionamiento, sea esa descentralización mayor o menor.

Esto es, por de pronto, un hecho, y los hechos son realidades tercas que difícilmente admiten discusión. Hemos visto al Estado francés, que es el que puso a punto las técnicas centralizadoras más estrictas y las propuso como modelo al mundo entero; ellos han instaurado un sistema regional. Inversamente, los ingleses, que hacían de sus unidades cordiales y entrañables de gobierno local un motivo de orgullo y una razón de su superioridad sobre los Estados continentales centralizados, también proponen una elevación de esas unidades al nivel regional. Hay, por otra parte, razones históricas nada desdeñables: el Estado nacional, que tanto esfuerzo costó montar, y que puede mostrar en su balance logros considerables, ha ultimado su ciclo y ahora cede a nuevas unidades políticas regionales que están a la puerta. La región ya no se presenta como una fragmentación de una unidad, sino como la compensación natural a esa inminente elevación del nivel de la organización política. No porta, pues, un riesgo de ruptura, sino más bien, una seguridad de acendramiento y de cercanía frente a las instituciones tradicionales del Estado.

I. LA REGIONALIZACION COMO PROCESO EVOLUTIVO

El sistema de regionalización constituye en sí un proceso dinámico, cuyo origen se encuentra en los Decretos Leyes N^os. 573 y 575 de 1974, que crearon una fórmula de organización eminentemente

centralizada, desconcentrada territorialmente, en razón de los fuertes vínculos de jerarquía en que se estructuraba dicho sistema. Efectivamente, el rol del Presidente de la República y de sus Ministros, la débil decisión de trasladar mayores competencias a las regiones, la dependencia de las autoridades regionales, e incluso locales, además de grandes facultades de control expresadas en el Art. 31 del DL. 575/74, impidieron que la regionalización lograra una consolidación de la necesaria autonomía decisional que requería el sistema. Pero no por ello debemos desconocer el enorme esfuerzo desconcentrador y cuasi descentralizador que se produce en el inicio del proceso y que se proyecta en toda la década 1980-1990. La división territorial; el establecimiento de secretarías regionales ministeriales; la creación de los consejos regionales; la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; se dicta el DL. N° 1.289 Orgánico de Municipalidades, son todos ejemplos de estos primeros esfuerzos regionalizadores.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1991, efectuada por la Ley N° 19.097 y, luego, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley N° 19.175, se produce un enorme avance en este proceso de regionalización acercándonos a un sistema de organización parcialmente descentralizado en el nivel Regional, y a uno descentralizado en los niveles locales.

Algunos han calificado la pertinente reforma constitucional como el cambio de mayor profundidad y alcance hecho al Estado en el presente siglo. Otros, más moderadamente, le han asignado a esa reforma el rasgo de ser la mayor reestructuración del gobierno interior efectuada desde 1925. Personalmente, estimo que la modificación a la Carta Fundamental introducida por la Ley N° 19.097 y la propia Ley de Gobierno y Administración Regional son, sin duda, de gran envergadura y relevancia, pero que se sitúan a medio camino en la satisfacción de los propósitos regionalizadores.

Efectivamente, la reforma señalada mantiene la forma unitaria de nuestro Estado, consagra un Estado unitario descentralizado, o desconcentrado en su caso, de acuerdo a lo que disponga la ley. Pues bien, la descentralización y desconcentración referidas son, al tenor de la reforma, procesos únicamente administrativos, no políticos, legislativos ni judiciales. En otras palabras, son procesos que atañen sólo a una de las tres subfunciones del Poder Ejecutivo, quiero decir a la subfunción administrativa, la cual consiste en satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para ese objeto.

Consiguientemente, el proceso de regionalización no abarca las subfunciones ejecutiva y política del gobierno y tampoco, lo reitero, los rubros legislativos y judicial. Pensamos que la regionalización debe aplicarse prioritariamente en el rubro administrativo, porque es allí donde se advierte la mayor concentración de potestades, pero eso no puede excluir para próximas etapas la

Algunos han calificado la pertinente reforma constitucional como el cambio de mayor profundidad y alcance hecho al Estado en el presente siglo

aplicación de tal proceso en las demás subfunciones y poderes públicos referidos que en definitiva, transforman al Estado en términos de una descentralización política.

La reforma, entonces, impone a la ley la tarea de hacer que la administración de nuestro Estado unitario sea funcional y territorialmente descentralizada, así como también que lo hoy concentrado en los ministerios y servicios públicos que funcionan en Santiago pase a ser, con las salvedades del Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa y Secretaría General de la Presidencia, territorialmente desconcentrados en las regiones.

Es nítido, en consecuencia, que la reforma no contempla un Estado regional, último estadio del proceso, porque esta forma estatal es aquella en que se reúnen las siguientes condiciones:

- a) En primer lugar, que los órganos regionales tengan personalidad de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propios; lo que hoy ocurre respecto del gobierno regional.
- b) Que los integrantes de los órganos regionales sean democráticamente elegidos por el cuerpo electoral de la región mediante sufragio universal y en votación directa; ello hoy no ocurre.
- c) Que esos órganos regionales reciban de la Constitución competencia para darse sus propios estatutos, o sea, para dictar y ejecutar con autonomía el Derecho que rige en las comunidades territoriales respectivas, si bien respetando la Carta Fundamental y las leyes del país; ello tampoco ocurre y
- d) Que la administración, la jurisdicción y el control en general se realicen por organismos regionales autónomos, no dependientes, ni subordinados jerárquicamente a las autoridades correspondientes de la capital, aunque sean éstas las que retengan la facultad de revisar, sólo a posteriori y por la vía de la tutela, si son entes administrativos, o del control de constitucionalidad y legalidad, en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede regional. Y en semejante orden de ideas, agrego que los órganos regionales deben gozar, a su vez, de potestades para proteger mediante requerimiento ante el Tribunal Constitucional, sus competencias ante trasgresiones, eventuales o ya consumadas, provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades públicas. Condiciones éstas últimas, que tampoco concurren. Como se puede apreciar, recién nos encontramos en la segunda fase y el camino a recorrer es sin duda arduo y complejo.

En favor de la reforma, sin embargo, cabe sostener que ella fue concebida sólo como una etapa, seria e importante, en el largo y difícil proceso de regionalización, el cual evidentemente requiere muchas décadas y, como hemos dicho, variadas fases sucesivas de evolución.

La reforma, entonces, impone a la ley la tarea de hacer que la administración de nuestro Estado unitario sea funcional y territorialmente descentralizada, así como también que lo hoy concentrado en los ministerios y servicios públicos que funcionan en Santiago pase a ser, territorialmente desconcentrados en las regiones

II. LOS PRINCIPIOS JURIDICOS EN QUE SE SUSTENTA EL PROCESO REGIONALIZADOR VINCULADO A SU SISTEMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA

I. Los Principios de Gobierno y Administración

Del análisis constitucional y legal podemos señalar que dos son los conceptos fuerza del sistema, en lo que se refiere a la ejecución de determinadas competencias por los órganos regionales. Me refiero a los conceptos de gobierno y administración que utilizan los Arts. 99, 100 y 104 de la Constitución Política, y los Arts. 1 y 13 de la Ley N° 19.175.

Es del todo conveniente analizar estos conceptos de gobierno y administración, toda vez que el intendente, de acuerdo a la normativa constitucional y legal, posee un doble marco de competencia, a saber, las relativas al gobierno interior de cada región y las que posee como órgano ejecutivo del gobierno regional.

En términos muy generales, puede definirse la actividad de gobierno como aquella vinculada a las decisiones más relevantes en la conducción del aparato público; constituye así, una labor de dirección. De la actividad administrativa puede decirse que consiste justamente en la ejecución de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias de gobierno.

Por otra parte, la función política siempre se ha caracterizado por su autonomía o libertad de acción. Es una actividad discrecional, condicionada únicamente por los preceptos constitucionales, no sujeta a un control jurisdiccional, sino que político, generando en consecuencia una responsabilidad de tal carácter. La actividad administrativa, en cambio, se caracteriza por encontrarse limitada por la ley y sometida a diferentes tipos de controles, especialmente el control contencioso administrativo.

La actividad administrativa, en cambio, consiste en la ejecución de los cometidos estatales, esto es, una actividad de acción, de gestión y servicio en vistas del interés público. Por lo mismo, las competencias administrativas se asocian al cumplimiento regular de los servicios públicos y a la aplicación de las leyes.

Enseguida, la función de gobierno se relaciona por otra parte con todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa del país.

La función política siempre se ha caracterizado por su autonomía o libertad de acción

También, la función de gobierno se materializa en la formulación de planes, es decir, la fijación de metas y la elección de los medios adecuados para cumplir los cometidos estatales, definidos por la autoridad gubernativa. La formulación de un plan responde a la necesidad de lograr la mayor coordinación del esfuerzo colectivo y propender a la unidad de acción. Ahora, la ejecución concreta del plan, constituye una manifestación de actividad administrativa.

Otra característica distintiva de ambos conceptos se refiere a que la actividad de gobierno generalmente es centralizada; en cambio, en razón de la organización, la actividad administrativa puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada.

Esta doble concepción de las competencias asignadas a nivel regional determina que el intendente actúa en competencias de gobierno como un órgano desconcentrado del Presidente de la República, en cuanto que este funcionario es su representante natural e inmediato en la región. Existe un vínculo de subordinación que une al intendente con el Presidente de la República respecto a asuntos de gobierno. Este se manifiesta en las dos facultades presidenciales consagradas en el inciso primero del Art. 100 de la Constitución Política.

- El Presidente está facultado para dar órdenes e instrucciones al intendente. Complementa esta disposición el Art. 99 de la LOC.GAR., que dispone que los gobiernos regionales y los intendentes se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.
- El carácter de exclusiva confianza del cargo de intendente, lo que significa que éste será nombrado por el Presidente y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

Por lo pronto, en materias que constituyen competencias de gobierno en la región, el vínculo jerárquico con la autoridad central a través del Ministerio del Interior es total.

Pero por otra parte, el intendente regional también ejerce competencias de administración en la región, en cuanto es el ejecutivo del gobierno regional que, junto al Consejo Regional, compone el denominado gobierno regional, al que se le ha otorgado personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, conceptos ambos que unidos a la autonomía decisional respecto de las competencias atribuidas por la ley, definen al gobierno regional como un ente descentralizado territorialmente en el plano administrativo.

De ahí que, en el ámbito regional, podamos decir que conviven dos sistemas de organización administrativa bajo una misma figura de conducción que es el intendente: el sistema desconcentrado, en el ejercicio de competencias de gobierno, y el sistema descentralizado, en el ejercicio de competencias administrativas propias del intendente (como órgano ejecutivo del gobierno regional) y propias del consejo regional, que es presidido por el

*En el ámbito regional,
conviven dos sistemas de
organización administrativa:
el sistema desconcentrado,
en el ejercicio de
competencias de gobierno, y
el sistema descentralizado,
en el ejercicio de
competencias
administrativas propias del
intendente*

Se produce, pues, la paradoja que el intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la República y jerarquizado a él, es además el órgano ejecutivo del gobierno regional,

Esta situación, a nuestro entender, debe ser en un futuro próximo abordada por el legislador, pues no puede ubicarse el intendente en ese doble plano, perjudicando el proceso descentralizador de la regionalización

intendente pero sólo con derecho a voz y a voto dirimente, en aquellos casos en que no se exija un quórum especial.

Se produce, pues, la paradoja que el intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la República y jerarquizado a él, es además el órgano ejecutivo del gobierno regional, que a su vez está compuesto por el mismo y el consejo regional, y que, siendo descentralizado será también independiente y autónomo frente a los órganos centralizados de la Administración del Estado. En este caso, los entes centralizados, normalmente los Ministerios y el Presidente de la República, sólo podrían tener ingerencia en determinados controles de tutela establecidos específicamente por la ley en determinadas materias de especial relevancia.

Esta situación, a nuestro entender, debe ser en un futuro próximo abordada por el legislador, pues no puede ubicarse el intendente en ese doble plano, perjudicando el proceso descentralizador de la regionalización. Algunas soluciones posibles serían:

- a) Debe estudiarse la factibilidad de dictar una norma que desvincule al intendente de su relación jerárquica con el Presidente de la República cuando ejerce competencias de administración como ejecutivo del gobierno regional o exprese su voto dirimente en el consejo regional, o cuando controla, por reclamo de ilegalidad, los actos del gobierno regional. (Art. 102 LOC.GAR). Lo anterior es sin perjuicio de los controles de tutela de la Administración centralizada que establezca la ley y que deben recaer en algunas materias esenciales que determine el propio legislador. De alguna forma esta solución se encuentra contemplada en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración Pública, en su Art. 31, que rige para la Administración centralizada y que señala que el Jefe del Servicio centralizado desconcentrado no quedará subordinado al control jerárquico ministerial cuando la ley le confiera competencia exclusiva en alguna materia.
- b) Una segunda fórmula, dentro de un proceso evolutivo, sería desconectar la figura del intendente de la de ejecutivo del gobierno regional. El primero se mantendría en su carácter de órgano desconcentrado, representante del Presidente de la República y ejerciendo competencias de gobierno, y la segunda sería una autoridad distinta ejerciendo competencias de administración, pero elegido a través de alguna de las siguientes fórmulas, todas por un plazo predeterminado por la ley, que podría ser de 4 años.
 1. Libre designación del Presidente de la República, nombrándolo pero sin que lo pueda remover posteriormente.
 2. Por elección de entre los consejeros regionales, los cuales debieran ser electos directamente por la ciudadanía.
 3. Por elección directa por parte de la ciudadanía.

Con cualquiera de estas fórmulas, preferentemente la última, se lograría dar un paso importante en vistas a una real descentralización del gobierno regional, desvinculándolo totalmente de la Administración ministerial centralizada y del Presidente de la República que se constituye en la cúspide de esa jerarquía.

2. Principio de la Autonomía Decisional como Característica Propia de un Ente Descentralizado

Naturalmente que esta autonomía en la toma de decisiones, conforme a las competencias y atribuciones que la Ley N° 19.175 ha entregado a los órganos regionales se refiere fundamentalmente a las atribuciones que le corresponden al gobierno regional (tanto al ejecutivo de él, como al propio Consejo Regional) y jamás respecto del intendente en el ejercicio de las competencias de gobierno en que se encuentra jerarquizado al Presidente de la República.

Esta autonomía decisional debemos siempre vincularla con atribuciones y competencias administrativas, y muy restringidamente con competencias normativas. Estas últimas se ejercen por el consejo regional en la aprobación de reglamentos regionales, subordinados a la ley y a los reglamentos supremos nacionales. Por lo tanto, no constituyen una posibilidad real de generar una normativa relacional en la región. Su campo es muy limitado. Se referirán principalmente a aspectos administrativos internos del propio gobierno regional y muy excepcionalmente permitirán esta autonormatividad regional de relación con los administrados.

El principio general en esta materia es la existencia de una legislación común para todas las regiones, sin que ellas tengan facultades para alterar o crear normativa propia en lo que se refiere a sus estatutos legales y reglamentarios superiores.

Por lo pronto, la autonomía decisional hay que entenderla dentro de esta característica del Estado unitario que, más que autonomía, es una verdadera autarquía.

Pues bien, la autonomía decisional -así le llamaremos- conforme a sus estatutos legales tiene un contenido eminentemente administrativo, correspondiente a competencias de ejecución.

2.1. Atribuciones del Intendente como Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional

Al analizar globalmente las competencias del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional, aparecen las siguientes:

La autonomía decisional conforme a sus estatutos legales tiene un contenido eminentemente administrativo

El intendente define la estrategia regional con la debida congruencia entre las políticas y planes de los diferentes niveles de decisión comunal y regional

a) Atribuciones de planificación y formulación de propuestas

Es el intendente el que define la estrategia regional, formula las políticas de desarrollo de la región y elabora el proyecto del plan de desarrollo regional, pero con la debida congruencia entre las políticas y planes de los diferentes niveles de decisión comunal y regional con los respectivos instrumentos nacionales.

En este sentido, el art. 16 letra a) de la Ley N° 19.175, que enumera las funciones generales del gobierno regional, contempla como un mecanismo adecuado para lograr el objetivo señalado, la asistencia técnica del Ministerio de Planificación Nacional y de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, en el nivel regional.

Ahora bien, el ajuste entre las políticas y planes regionales y nacionales se produce también, a través de distintos medios de coordinación, entre autoridades regionales, provinciales y entre todas ellas con las respectivas del nivel central. Ejemplo de lo anterior, lo constituye la obligación de los órganos y servicios de la Administración Pública Nacional, de las empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y de los servicios públicos, de informar oportunamente al gobierno regional de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región. Así se explica también el deber de los municipios de enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, los planes de desarrollo, las políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión y las de sus servicios traspasados (art. 21 Ley N° 19.175).

Finalmente, en materia presupuestaria el legislador establece la necesidad de que el presupuesto regional se ajuste a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación, según lo dispone la norma del art. 72 inc. 1° de la Ley N° 19.175. Así, tanto en gastos de funcionamiento del gobierno regional como la inversión regional general deben remitirse al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el presupuesto del sector público, en donde se evaluarán y discutirán sus contenidos para luego ser enviado como parte del proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional.

Como vemos, en este tipo de atribuciones hay una necesaria injerencia del nivel central, que de alguna forma limita la autonomía decisional pero, a nuestro entender, ello debería producirse por razones de necesaria coordinación y no de imposición del nivel central.

Es interesante señalar que, según el Art. 24 de la Ley N° 19.175, es el intendente regional quien tiene la facultad para diseñar los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones. Además, es él quien elabora el proyecto de presupuesto regional y realiza proposiciones de la distribución de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las inversiones sectoriales de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga por la aplica-

ción de lo establecido en el Art. 19 N° 20 de la Constitución Política, vale decir, de los denominados tributos regionales.

Una vez elaborados los proyectos o propuestas antes mencionadas, son sometidos al consejo regional, el que a su vez puede aprobarlos, modificarlos o sustituirlos, debiendo emitir un pronunciamiento dentro del plazo de 30 días, contados desde la fecha en que sea convocado para tales efectos.

Cabe señalar que, durante la discusión del proyecto de ley, se dejó expresa constancia de que entre las facultades del consejo de aprobar, modificar o sustituir, especificadas por el art. 25 de la Ley N° 19.175, no se incluye la de rechazar lo propuesto por el intendente regional.

Por su parte, si el intendente desaprueba las modificaciones introducidas por el consejo, puede deducir las observaciones que estime pertinentes acompañando los elementos de juicio que las fundamenten. Dichas observaciones sólo podrán ser desechadas por el consejo con el voto conforme de la mayoría absoluta más uno de los miembros en ejercicio. Si dentro de los diez días no se formulan observaciones, regirá lo sancionado por el consejo. Como se ve, la fuerza del intendente en estas materias es relevante para una decisión final del consejo regional al exigírsele al consejo un quórum especial para rechazo de lo propuesto por el intendente.

b) Atribuciones de ejecución

El intendente, ejecutivo del gobierno regional, cuenta con atribuciones necesarias para concretar las decisiones del gobierno regional. Así se debe entender la facultad de la autoridad regional de promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales que hayan sido previamente acordados por el consejo regional, o la de dictar las resoluciones o instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto a la facultad de conocer y resolver recursos administrativos, que se entablen contra los secretarios regionales ministeriales y jefes de los servicios públicos en materias propias del gobierno regional, ello se explica si se tiene en cuenta la doble dependencia a que están sujetos los secretarios regionales ministeriales. Por su parte, son órganos desconcentrados territorialmente del respectivo ministerio, debiendo actuar dentro del marco competencial atribuido, y de acuerdo a las órdenes e instrucciones de carácter técnico y administrativo que éste le imparta. Por otra parte, la ley señala que dependen además del respectivo intendente regional, en todo lo que diga relación con la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

En cuanto a los jefes de servicios públicos, esta atribución armoniza con lo establecido, en el artículo 24 letra l) de la Ley N° 19.175, que establece la atribución del intendente de supervigilar los

El intendente, ejecutivo del gobierno regional, cuenta con atribuciones necesarias para concretar las decisiones del gobierno regional

servicios públicos de la región, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como las que sean de competencia del gobierno regional.

Por otra parte, respecto de las atribuciones del intendente referidas a la información al consejo regional y respecto de la fiscalización que éste le hace, ellas se encuentran en concordancia con la atribución entregada al consejo regional, en cuanto corresponde a este órgano, fiscalizar el desempeño del intendente en su calidad de presidente del consejo y ejecutivo del mismo, según lo establece el art. 36 letra g) de la Ley N° 19.175. Cabe precisar que la fiscalización es una facultad atribuida al consejo regional, no pudiendo por tanto ser ejercida individualmente por sus miembros, a diferencia de la solicitud de información que podrá efectuarla cualquier consejero.

Cabe resaltar que, según el Art. 26 de la Ley N° 19.175, el intendente debe dar cuenta al consejo, a lo menos una vez al año, de su gestión como ejecutivo del gobierno regional. En ella deberá acompañar el balance de ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera.

c) Atribuciones de representación

Según la atribución de la letra c) del art. 24 LOC.GAR., el intendente regional preside el consejo regional, con derecho a voto dirimente. Este último no se manifiesta en aquellas materias que requieran de un quórum especial; por ejemplo, una donación o comodato de bienes muebles dados de baja, que requiere los 2/3 del consejo regional para su entrega a organizaciones sin fines de lucro.

Por otra parte, el intendente carece de derecho a voto dirimente cuando el consejo regional ejerce sus facultades de fiscalización sobre el propio intendente regional, según se establece en el art. 36 letra g) LOC.GAR, pero en todo caso cabe señalar, que el intendente no pierde el derecho a voz, que podrá ejercer incluso en la sesión del consejo destinada a fiscalizar su desempeño como ejecutivo del gobierno regional. Una vez más, se constata la amplitud de las facultades del intendente en materia de administración superior de la región.

Corresponde, además, al intendente regional la representación judicial y extrajudicial del gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el consejo.

d) Atribuciones de coordinación y fiscalización

Corresponde al intendente regional, en su calidad de ente descentralizado, la coordinación, supervigilancia o fiscalización, de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, en lo que dice relación con la debida ejecución de las políticas, planes y proyec-

Se constata la amplitud de las facultades del intendente en materia de administración superior de la región

tos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional. Esta atribución se convierte en un mecanismo que asegura la efectiva aplicación de las decisiones del gobierno regional.

e) Atribuciones de administración

La administración de los bienes y recursos del gobierno regional, especificados en el art. 69 de la Ley N° 19.175 corresponde al intendente, debiendo éste ajustar su actuar a las normas legales y reglamentarias y a las que en esta materia pueda adoptar el consejo regional.

Ahora bien, respecto de ciertos actos, como los de gravar o enajenar bienes raíces, el intendente requiere del acuerdo del consejo regional, el que, a falta de norma especial, se obtiene con el voto conforme de la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la respectiva sesión, siendo los 3/5 de los consejeros en ejercicio en primera citación los necesarios para entrar en sesión y la mayoría absoluta de éstos en segunda citación. También requiere el acuerdo del consejo cuando se entreguen bienes raíces en comodato o en arriendo por un plazo superior a cinco años. En todo caso, el tiempo total de estos contratos no puede exceder de veinte años.

Por otra parte, le corresponde administrar, cuando así lo señale la ley, los bienes nacionales de uso público, es decir aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y su uso a todos los habitantes.

2.2. Atribuciones del Consejo Regional

El Consejo Regional es un órgano colegiado, que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y ejercer las atribuciones que la ley le encomienda (Arts. 102 CPR y 28 LOC.GAR.). La CPR., en su art. 102, señala que el consejo regional "será un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador".

Cuenta con las siguientes atribuciones:

a) Atribuciones normativas

- 1) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, el que podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo.
- 2) Aprobar los reglamentos regionales.

De acuerdo a lo establecido por el art. 24 letra g), corresponde al intendente proponer al consejo el proyecto de reglamento regional. Como ya se analizó, los reglamentos regionales pueden ser únicamente de ejecución, por cuanto la ley señala expresamente que éstos deben dictarse de acuerdo a la respectiva ley o al decreto supremo reglamentario.

El Consejo Regional es un órgano colegiado, que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y ejercer las atribuciones que la ley le encomienda

Las materias sobre las cuales versen dichos reglamentos corresponden a la competencia propia del gobierno regional, es decir, lo que diga relación con la administración regional.

b) Atribuciones resolutivas

- 1) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente.
- 2) Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcción, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Si el referido informe de la SEREMI de vivienda y urbanismo fuere desfavorable, el acuerdo del consejo deberá ser fundado.

Esta atribución constituye una de las innovaciones introducidas por la Ley N° 19.175.

El plan regulador comunal consiste en un estudio del uso que se le dará al suelo en el radio de la comuna, en el que se distinguen zonas aptas para ser divididas y recibir edificación, de aquellas que recibirán el crecimiento previsto para la ciudad en los siguientes treinta años y de aquellas respecto de las cuales existe restricción prácticamente total respecto de su urbanización (como por ejemplo: aeropuertos, parques, etc.). Además, comprende proposiciones para mejorar la calidad del medio ambiente y otros aspectos relativos a la planificación del desarrollo urbano y rural.

Los planes reguladores comunales son elaborados por cada municipalidad, a través de su dirección de obras municipales, debiendo contar con la aprobación del alcalde y el consejo comunal. Dentro de la tramitación, la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que la municipalidad deberá realizar la exposición al público del proyecto de plan, con el fin que los interesados presenten las observaciones del caso en un plazo de 15 días. Además de la tramitación al interior de la municipalidad, el plan deberá ser sometido a la aprobación de la respectiva secretaría regional ministerial de la vivienda.

Una vez aprobado el plan, deberán publicarse las resoluciones del secretario regional ministerial de vivienda y de la municipalidad en el Diario Oficial, del mismo modo que un extracto de ambas en uno de los diarios de mayor circulación de la comuna en cuestión.

Por último, el plan deberá enviarse a la Contraloría General de la República, para cumplir con el trámite de toma de razón y al Conservador de Bienes Raíces los planos técnicos que forman parte del plan regulador comunal, con el fin de ser archivados.

La novedad introducida por la Ley N° 19.175, consiste en incorporar un trámite más y que es la aprobación del consejo regional de los planes reguladores de cada una de las comunas pertenecientes a su región, antes de su publicación.

El texto de la Ley N° 19.175 introduce, además, una alteración al procedimiento antes expuesto, alteración que opera en el caso de ser desfavorable el informe emitido por la SEREMI de la vivienda. En esta situación, el acuerdo del consejo regional que apruebe el plan comunal deberá ser fundado; por lo tanto, ante disparidad de opiniones entre municipalidad y Ministerio de la Vivienda, el consejo regional, será quien entregue la solución, acogiendo o no el criterio ministerial frente al municipio.

La misma disposición señala que corresponderá también al consejo regional la aprobación de los planes reguladores intercomunales propuestos por la secretaría regional ministerial de la vivienda y urbanismo, y que ésta hubiere elaborado de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción.

- 3) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR.) que correspondan a la región, de los recursos de los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto por el N° 20 del Art. 19 de la CPR, es decir, tributos regionales.
- 4) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre.

Los convenios de programación son acuerdos celebrados entre un ministerio y un gobierno regional, con el fin de efectuar una estructuración de las inversiones que se llevarán a cabo en la región. Las partes pueden ser más de un gobierno regional y más de un ministerio.

Estos convenios, regulados por los arts. 104 de la Constitución Política y 80 de la Ley N° 19.175, podrán ser propuestos por un gobierno regional en particular o por un ministerio. Además, su vigencia podrá ser anual o plurianual y su objeto será programar la inversión pública en la respectiva región. Los convenios deberán especificar los proyectos a realizar, sus mecanismos de evaluación y normas de revocabilidad.

- 5) Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.

c) Atribuciones fiscalizadoras

- 1) Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto.

Es necesario ampliar las atribuciones que el ejecutivo del gobierno regional y/o el consejo regional puedan decidir por sí mismos, con plena autonomía frente a determinadas facultades, especialmente las de tipo presupuestario que en el futuro puedan verse ampliadas

Cabe señalar que la fiscalización a que alude la norma recién citada alcanza únicamente las facultades de administración del intendente regional (como órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo), toda vez que respecto de las atribuciones de gobierno, está sometido a la dependencia del Presidente de la República.

d) Otras

- 1) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación de la división político administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los poderes del Estado.
- 2) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende. Ej., aprobación y participación en convenios de cooperación internacional, fijar prioridades sobre fomento productivo, sobre sistemas de aprobación de subvenciones y otras.

Del conjunto de atribuciones analizadas, vemos que ellas son bastante restringidas, dándose una gran intervención del nivel central en algunos casos, lo que nos lleva a concluir que, si bien vamos por el camino correcto, es necesario ampliar las atribuciones que el ejecutivo del gobierno regional y/o el consejo regional puedan decidir por sí mismos, con plena autonomía frente a determinadas facultades, especialmente las de tipo presupuestario que en el futuro puedan verse ampliadas.

En la medida que existe mayor autonomía decisional hay mayor descentralización.

3. Principio de la Personalidad Jurídica de Derecho Público del Gobierno Regional

Se trata aquí de otorgar una personalidad jurídica propia al gobierno regional, que le permita adquirir y comprometerse en la vida jurídica, decidir por sí mismo, definiendo por propia iniciativa los objetivos, necesidades y prioridades públicas que determinan el quehacer regional. De ahí que podamos decir que el gobierno regional es una unidad administrativa con capacidad jurídica para contraer obligaciones, ejercer derechos y para ser representada judicial y extrajudicialmente.

El hecho que la Constitución Política le haya otorgado personalidad jurídica al gobierno regional determina que éste pasa a ser un organismo de la Administración del Estado, distinto a aquellas unidades administrativas que se amparan de la personalidad jurídica del fisco y que comprende a las Administraciones centralizadas y/o desconcentradas. Esta atribución es categórica para afirmar que estamos ante un ente descentralizado, siendo correcta para Chile la atribución de personalidad jurídica al órgano y no al espacio territorial que es la región.

4. Principio del Patrimonio Propio

El elemento patrimonial es, sin duda, otro aspecto relevante de un ente descentralizado. La Constitución Política, en el Art. 100 nos señala que el gobierno regional cuenta con un patrimonio propio, lo cual significa que debe tener un grado de autonomía en la administración de ese patrimonio. El patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria que pertenecen al gobierno regional y al cual se incorporan naturalmente sus recursos. De esta forma, la disposición patrimonial permite un manejo coordinado de los recursos ajustándose a la legalidad presupuestaria, sea en la asignación y destino de tales recursos como en el uso material de ellos, fiscalizado esto último por Contraloría General de la República conforme a su Ley Orgánica N° 10.336, especialmente a través del juicio de cuentas y a la propia Ley de Administración Financiera del Estado DL. 1.263/76.

a) Los recursos propios del gobierno regional son:

- Bienes muebles e inmuebles que le transfiera el fisco.
- Bienes muebles e inmuebles que adquiera.
- Donaciones, herencias, legados.
- Ingresos por servicios que preste, permisos y concesiones.
- Tributos regionales, creados por ley y destinados a obras de desarrollo regional. La Ley N° 19.143 sobre concesiones mineras, entrega ya un 70% de la patente minera al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Derechos y obligaciones que adquiera en la participación de asociaciones en razón de convenios.

b) Los bienes afectos a fines específicos del gobierno regional son:

- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- La Inversión Sectorial de Asignación Regional.

Ambos temas serán abordados en el análisis de la gestión y financiamiento regional.

Ahora bien, el patrimonio también considera los pasivos, constituidos por las obligaciones patrimoniales del gobierno regional y que se manifiestan:

- en las obligaciones por el desarrollo de sus actividades;
- y en el hecho que la ley debe autorizar empréstitos u operaciones que comprometan su crédito o su responsabilidad financiera, todo conforme Art. 60 N°s. 7 y 14, y Art. 62 N° 3 de la Constitución Política.

El elemento patrimonial es, sin duda, otro aspecto relevante de un ente descentralizado

Es necesario establecer la premisa que los gobiernos regionales para poder ejercer las atribuciones encomendadas, deben contar con los recursos necesarios y suficientes, pues de otra forma se atenta contra el proceso descentralizador

Uno de los grandes temas vinculados al patrimonio propio del gobierno regional, dice relación con la responsabilidad civil extracontractual del gobierno regional, el que responde por falta de servicio. Se produce esta situación en el actuar negligente del gobierno regional que causa daño a un tercero, sea porque no actuó como la ley le mandaba actuar, o actuó tardíamente o actuó mal, contra la ley. En estos casos, el gobierno regional responde con su patrimonio al tercero que se ha visto afectado con esa conducta, sin perjuicio que posteriormente pueda repetir contra el funcionario que actuó con falta personal. (Art. 44 Ley N° 18.575).

En materia de recursos es necesario establecer la premisa que los gobiernos regionales para poder ejercer las atribuciones encomendadas, deben contar con los recursos necesarios y suficientes, pues de otra forma se atenta contra el proceso descentralizador. Ellos deben provenir esencialmente de transferencias de recursos sectoriales al gobierno regional, permitiendo con ello una mayor decisión regional en la inversión, sin desconocer la necesaria coordinación presupuestaria y una distribución equitativa de los presupuestos nacionales y regionales, todo bajo el prisma de la confianza del correcto uso que de ellos hará el gobierno regional.

5. Principio del Control a que está sometido el Ejercicio de las Atribuciones del Gobierno Regional

Frente a esta situación surgen una serie de controles de tipo político, administrativo y judiciales que recaen en el gobierno regional.

- a) La exclusiva confianza del intendente respecto del Presidente de la República, como expresión de la responsabilidad política que le permite a éste cesar al intendente en su cargo en cualquier momento, alegando pérdida de confianza. Esto último puede producirse sea por el ejercicio de sus atribuciones de gobierno y/o de administración. Hay aquí una importante situación que afecta al proceso descentralizador, que se nutre de la autonomía y desvinculación con el nivel central.
- b) Es menester resaltar que el intendente es el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional. De allí que el intendente disponga de mecanismos de control sobre distintas oficinas administrativas de la región. Entre éstos, puede indicarse que el intendente tiene la facultad de resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región en materias propias del gobierno regional.
- c) En relación al gobierno regional, la relación de tutela se manifiesta fundamentalmente a través del plan de desarrollo regional. Este documento es elaborado y aprobado por el gobierno regional. Para asegurar la congruencia entre las

políticas y planes nacionales, el Art. 16 de la LOC.GAR. dispone que el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos de planificación, emitiendo al efecto informes sobre las materias en discusión. Cabe resaltar que aquí se trata de un órgano centralizado que interviene en la gestación de uno de los principales instrumentos de orientación para la gestión pública y privada, a fin de garantizar la armonía de los objetivos contenidos en él con las metas propuestas para el país.

d) El Control de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República mantiene siempre potestades en relación con el control financiero presupuestario y de personal, aun en entes descentralizados. Esto no puede ser de otra manera, ya que al tratarse del órgano que lleva la contabilidad general de la Nación y al mantener un registro nacional de funcionarios públicos necesita de información completa proveniente de todo el aparato público. Por regla general, la Contraloría puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.

Situación distinta es la del control de legalidad de sus actos. En efecto, este control puede no ser considerado en relación a organizaciones descentralizadas. Así, el Art. 44 de la LOCG.M. establece que las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, salvo aquellas que afecten a funcionarios municipales, las que deben registrarse en la Contraloría. Sin embargo, esta es una regla de excepción que requiere de consagración expresa, por lo que no podría sostenerse igual exención respecto de las resoluciones que dicte el gobierno regional en tanto no exista norma expresa que así lo señale. Por lo tanto sus resoluciones deben pasar por el trámite de toma de razón, sin perjuicio de las resoluciones exentas.

e) Control jurisdiccional

Varios son los instrumentos jurídicos que permiten recurrir al poder judicial para encauzar el actuar del gobierno regional dentro de las vías constitucionales y legales aplicables. Entre ellos, debe destacarse el recurso de protección, que permite a los ciudadanos precaver o eliminar actuaciones ilegales o arbitrarias de la Administración que lesionen sus derechos fundamentales. Sin perjuicio de otros recursos ordinarios, el aporte más interesante que realiza sobre esta materia la LOC.GAR. es el reclamo de ilegalidad contemplado en el Art. 102, el que recae sobre materias propias de administración de la región. Es decir, no existe reclamo de ilegalidad regional respecto de las actuaciones de gobierno decididas por el intendente.

Según los preceptos indicados, las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales podrán ser reclamados ante el intendente, cuando éstos afecten el interés general de

Una mayor democratización, conforme a lo señalado, debe traer como consecuencia un impulso descentralizador, no sólo en el marco jurídico de organización, sino una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor redistribución y autonomía en el manejo de los presupuestos regionales

la región. Este reclamo también puede entablarse respecto de resoluciones o acuerdos ilegales del gobierno regional que causen agravio a particulares. Será la Corte de Apelaciones respectiva, cuando el reclamo haya sido rechazado por el intendente, la que conozca del asunto en instancia jurisdiccional.

Pero, en definitiva, el intendente puede dejar sin efecto una decisión del gobierno regional cuando ella atente contra el principio de la legalidad y así le haya sido reclamado. Esto plantea una situación de conflicto a raíz de la dependencia del intendente respecto del Presidente de la República.

Estos son, a nuestro entender, los principios jurídicos sustentadores de la regionalización como sistema de organización administrativa descentralizada del Estado, en ellos se sintetizan todo el conjunto de atribuciones y facultades de los órganos regionales en el desarrollo de sus competencias.

A modo de conclusión, podemos señalar que una mayor democratización, conforme a lo señalado, debe traer como consecuencia un impulso descentralizador, no sólo en el marco jurídico de organización, sino una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor redistribución y autonomía en el manejo de los presupuestos regionales. No desconocemos que ello es un proceso paulatino, pero siempre en desarrollo.

Ahora bien, si la Constitución Política y las normas legales dictadas hasta ahora pretenden una descentralización, debemos señalar que ellas no son suficientes para lograr el óptimo, por mucho que sean producto de un gran esfuerzo. Se requiere además, de parte del Gobierno y Administración central un real ánimo descentralizador de la toma de decisiones y un compromiso de las regiones y sus comunidades en asumir responsablemente tales facultades.

Pensamos también que hoy, una verdadera regionalización, tiene que ser impulsada por la región misma, lo que se produce en la medida en que esa comunidad tenga clara conciencia de un destino común para su región. Supone por parte de ellos una valorización de sus instituciones, universidades, institutos culturales, cámaras de comercio y desarrollo, centros de investigación, agrupaciones intermedias, juntas de vecinos y otras -todas las cuales deben participar y crear audazmente con el pensamiento, las ideas, la creatividad, la capacidad y la acción- el futuro desarrollo regional. Requiere, además, un sector público regional y local eficiente, profesional, con espíritu de servicio público, capaz de articular y canalizar en conjunto con los entes privados una concertación de acciones y una adecuada formulación del proyecto de plan de desarrollo integral regional. Es la tarea común la que une y la única que realmente da frutos en virtud del consenso. Unir a la comunidad en tareas concretas que hacen crecer la región, que desarrollan su potencial industrial, comercial, minero, agrícola, cultural o turístico, en que todos cooperan y todos ganan, debe ser el objetivo último de nuestro proceso de regionalización.

PANEL CON LA PARTICIPACION DE LOS HONORABLES SENADORES

CARMEN FREI RUIZ-TAGLE,
MARIO RIOS SANTANDER Y
RICARDO NUÑEZ MUÑOZ

Presentación de la H. Senadora Carmen Frei Ruiz-Tagle

The deepening of Chile's democratic process depends, in great measure, on the strengthening of each citizen's belief in their right to participate in decision making as a means of achieving self government and, ultimately, self determination. This two way communication is critical; both to inform the citizenry about government programs and activities and as a means of feedback from citizens expressing their needs and priorities to their government.

The 1991 Constitutional Reform began the process of democratic decentralization in Chile. With the election of municipal council members and regional councilboard members in 1992, we can now begin to objectively assess the strengths and weaknesses of the decentralization process as a basic instrument for democratization in Chile.

As we begin to consider our initial efforts in developing true regional autonomy, several issues warrant attention. The first focuses on the mid-level bureaucracies of the Ministries and other central public entities which, at present, do not appreciate the capacity and autonomy of the regional and local governments. A second issue centers on the unrealistic expectations of economic benefits as a result of greater citizen participation.

The regions must be provided with the necessary tools to develop competitive advantages, attract investments and generate growth and employment for all Chileans to achieve a truly strong, competitive economy. An approach that combines increasing responsibility and autonomy for the regions, greater compatibility of national economic policies and a strengthening of decentralization legislation will ensure efficient, equitable and sustainable economic growth for the regions and the nation.

Antes de comenzar mi exposición, quisiera agradecer muy sinceramente al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica del Valparaíso la invitación que me ha extendido a participar, junto a otros senadores, en este seminario de análisis del proceso de regionalización.

Para analizar seriamente este largo proceso, quisiera revisar a grandes rasgos cuáles fueron los objetivos que se plantearon al iniciar el gobierno del Presidente Aylwin. Una de las principales tareas de la naciente democracia fue la profundización de los valores implícitos en ella, ya no como un mecanismo formal de renovación de un mandato presidencial, sino como un conjunto de instituciones, principios y postulados de autoridad basados en el gobierno de la mayoría con respeto a las minorías, el fomento del pluralismo ideológico, político y cultural de los componentes de este país, el pleno respeto al Estado social y democrático de derecho, así como la opción o la solución pacífica de los conflictos sociales.

La profundización de los valores de la democracia se basaba en permitir la participación de los diferentes estamentos que componen nuestra sociedad, a través del reconocimiento del derecho y del deber de todos los chilenos como ciudadanos de contribuir con una activa participación en el proceso de toma de decisiones sociales. Era prioritario lograr que cada uno de los chilenos se sintieran partícipes de este desarrollo económico-social del país y no vieran este proceso como algo ajeno, lejano a su vida cotidiana, a sus diarias decisiones.

Las opciones y metas del gobierno debían necesariamente nacer de la gente y del papel de la autoridad central; aquel se erguía como un ente ordenador de las distintas opciones del desarrollo. Este proceso de profundización de la democracia chilena debía recrear la antigua conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos de participación en la toma de decisiones sociales y su gestión en ella. Por medio de los concejales, consejeros provinciales y regionales establecidos por las nuevas leyes tramitadas durante estos años, se devuelven a los ciudadanos distintas instancias de participación que habían sido suspendidas.

La democracia, desde nuestro punto de vista, supone la dispersión del control y del poder a manos de una multiplicidad de grupos y organizaciones, para fomentar el autogobierno, la propia capacidad de gestión y de autosatisfacción de necesidades, así como la recuperación de la dignidad del ser humano, con capacidad de autodeterminación.

La democracia, desde nuestro punto de vista, supone la dispersión del control y del poder a manos de una multiplicidad de grupos y organizaciones

Junto con la voluntad de recuperar un completo sistema democrático, obviamente se encontraba el deseo de buscar herramientas que permitieran la promoción del potencial humano natural y productivo de cada región, y con ello lograr un aporte significativo al desarrollo nacional.

El logro de esta participación implicaba crear canales institucionales claros, a través de los cuales los chilenos fueran informados de lo que está haciendo el gobierno, consultados en el momento de tomar una decisión que los afecta directamente, convocados a tomar esta decisión por medio de sus representantes, llamados también a gestionar lo decidido e invitados a evaluar lo hecho. Pues nuestra inspiración era que por, para y con los chilenos, el gobierno debe encauzar sus políticas de acción social y desarrollo económico.

El proceso de descentralización democrático en una primera etapa, y entendida ésta como una reestructuración y cambio en la gestión gubernativa, implicaba la introducción y modificación de cuerpos legales que permitieran la creación, fomento y apoyo a organismos y centros de poder distintos al gobierno central. Así, en distintas fechas (a partir de 1991) se fueron promulgando las reformas a la Constitución Política (Ley N° 19.097), la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y, como Uds. saben, la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

Es en virtud de estas leyes que el 28 de Junio de 1992, la ciudadanía elige a sus concejales municipales y el 3 de Abril se eligen indirectamente los consejeros regionales. A través de estas elecciones, y así lo entendemos, se eligieron a los representantes de la Administración del Estado en el ámbito regional, provincial y comunal, y recibieron capacidad de decisión y autonomía en su gestión, que suponía la posibilidad de elevar los niveles de participación ciudadana. Así vemos que el gobierno, al descentralizar, está más cerca de los problemas reales. En la medida en que la política se centra en lo local y cotidiano, en aquello alrededor de lo cual la gente pueda reunirse, se hace más tangible y concreto el servicio de la gente, menos dogmático y más práctico.

Al final de esta elaboración se creó y estableció el proceso de descentralización como un instrumento idóneo para promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación y reduciendo la injusticia social. En verdad, parece necesario, después de estos dos años de una real puesta en marcha, evaluar este proceso descentralizador de una manera objetiva y crítica, analizar sus potencialidades, como también sus limitaciones y sus trabas como instrumento básico. Como dijo un autor: "No se puede actuar eficazmente en el marco de un sistema sino a partir de una reflexión sobre las propiedades del mismo". Es necesario, por lo tanto, no dogmatizar los mecanismos haciendo de ellos un fin en sí mismos. Debemos analizar la descentralización como una reforma de tipo político-administrativo y sus reales posibilidades de lograr por sí misma una transformación en la base estructural y cultural de la sociedad chilena, históricamente centralista.

*Así vemos que el gobierno,
al descentralizar, está más
cerca de los problemas
reales*

Creo que una de las causas del problema radica en los sectores intermedios o mandos medios de los diferentes organismos públicos y ministeriales del gobierno central, los cuales, a mi juicio, no asumen ni respetan la capacidad y autonomía de los gobiernos regionales y locales para resolver problemas y adoptar las medidas pertinentes

Es fundamental crear un mecanismo de promoción para la desconcentración de las bases productivas de la sociedad

La ciudadanía, creo yo, ha percibido correctamente el matiz distinto que envuelve una conducción de carácter democrático. En ella existe una voluntad de participación en los procesos de toma de decisión y de gestión, intención que se debe evaluar con responsabilidad, pues la confianza depositada en las autoridades, en los representantes sociales y populares necesita ser correspondida. Hay en juego demasiadas frustraciones y al mismo tiempo ilusiones largamente postergadas por el pueblo chileno. Pero queremos preguntarnos si se ha logrado crear una verdadera autonomía regional que permita esta creciente capacidad de autodeterminación política y económica, que le permita a las autoridades locales resolver, sin necesidad de acudir al gobierno central, problemas eminentemente locales y responder eficazmente a esta confianza popular que le fue depositada, o si por el contrario, todavía, todos y cada uno de los problemas administrativos deben ser resueltos en Santiago.

En este aspecto, creo que una de las causas del problema radica en los sectores intermedios o mandos medios de los diferentes organismos públicos y ministeriales del gobierno central, los cuales, a mi juicio, no asumen ni respetan la capacidad y autonomía de los gobiernos regionales y locales para resolver problemas y adoptar las medidas pertinentes. No se han adaptado a su rol de tutela para proteger el interés general y nacional, sino que tienden a seguir actuando como sistemas de control específico y burocrático, tal como lo hacían antaño.

En segundo lugar, en una relación indisoluble con la participación social se encuentra la búsqueda de mayores expectativas de carácter económico para los sectores más pobres de la sociedad. Es necesario un análisis de las reales posibilidades que la descentralización, como proceso político-administrativo, tiene en los objetivos del desarrollo regional y, consecuentemente con ello, en lo nacional. Debemos evaluar muy acuciosamente cuáles son sus potencialidades, como así también sus limitaciones, para modificar estructuras económicas regionales que permitan ser un instrumento eficaz para lograr los objetivos del desarrollo regional y local de todos los chilenos. Se ha señalado que los objetivos del desarrollo regional son el crecimiento económico, la sustentabilidad del mismo, la equidad social en la distribución de los frutos logrados, el aumento de la calidad de vida, etc. ¿Es posible alcanzar estos objetivos, cuando no existe una real coordinación entre los planes de desarrollo nacional con los regionales? ¿Es posible la promoción de un proceso sostenido de crecimiento, intensificación y diversificación de la respectiva base económica local, sin la participación del sector privado que es dueña del capital?

A mi juicio, es fundamental crear un mecanismo de promoción para la desconcentración de las bases productivas de la sociedad pues al aceptar una economía marcadamente competitiva debemos dar las herramientas a las distintas regiones del país para que tengan posibilidades de desarrollar ventajas comparativas, atrayendo y fomentando la instalación de empresas y su diversifica-

ción, y con ello potenciar el necesario crecimiento económico local con aumento de fuentes de trabajo y de recursos nuevos que permitan una autonomía financiera.

No hay posibilidades de crecimiento y por ende de desarrollo sin aumento efectivo de las inversiones en las economías locales. Además, es necesario que las políticas económicas de desarrollo nacional se compatibilicen y coordinen con las diferentes estrategias de desarrollo regional que sean impulsadas y aceptadas por los diferentes actores sociales de participación. Esta coordinación evitará la contraposición de unas y otras, los planes nacionales de esta forma no limitarán arbitrariamente las aspiraciones regionales.

He visto a lo largo de estos años el esfuerzo y empeño que se realizan en las distintas instancias de participación regional y local en los diferentes consejos comunales, provinciales y regionales para buscar su perfeccionamiento, y cómo han asumido con tanta responsabilidad todas y cada una de las tareas que se les van solicitando. Ahora es necesario que los organismos centralizados respondan con esa misma dedicación a los esfuerzos realizados por las regiones.

Desde un punto de vista legislativo, las leyes deben responder a las reales necesidades de la sociedad a la cual sirven. Es por ello que, a la luz de la experiencia de estos pocos años, al observar las deficiencias que presenta el proceso descentralizador, las limitaciones que éste tiene y las necesidades de reforma, se llega a la conclusión que es necesario reestudiar los mecanismos legales por los cuales se estableció. El legislador tendrá que considerar las opiniones e invitar a participar muy activamente a los diferentes actores sociales regionales para reflexionar acerca de la legislación.

Es nuestro deber no crear ilusiones motivando a los actores sociales a realizar grandes esfuerzos que, sin los apoyos institucionales, resultarán estériles. Ello nos conduciría a nuevas frustraciones y decepciones, que tanto mal le han causado a este país. Este no es el espíritu que nos anima, por lo tanto, creo que debemos seguir buscando, trabajando en aquello que creemos y por lo cual hemos luchado por tanto tiempo, aunando todos los esfuerzos para llegar ser realmente un país desarrollado en forma armónica y cuya riqueza sea distribuida equitativamente, a lo largo y ancho de todas sus regiones.

Presentación del H. Senador Sr. Mario Ríos Santander

The Chilean government has undergone an extraordinary transformation since its inception as a centralist state. Yet, by the 1970's, only 2.7 percent of public resources were administered by municipalities, and citizen representation, primarily through intermediary organizations, was inadequate.

The movement towards participatory government in Chile has its roots in the fundamental belief that citizen participation is fundamental in assuring adequate respect, understanding and compliance for its laws. This commitment to participation must also extend to the relationship between the executive, legislative and judicial powers of the State, the national, regional and municipal governments and all Chilean citizenry. On a fundamental level, this means that one must actively seek input from the respective regional governments one represents as well as advise the regional authorities about legislature deliberations, successes and failures on their behalf.

Only through the sharing of information and involvement in the planning process will there be participation that will permit adequate representation of the regions. As a nation, we must re-examine and change the "centralist" mentality found at all levels in Chile to advance the decentralization process.

En primer término, quiero agradecer sinceramente a CEAL y a todos los organismos que están trabajando en la organización de este evento.

Los senadores formamos parte de un poder del Estado, que constituye uno de los tres poderes horizontales de Chile, cuáles son: el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial. Bajo estos tres poderes horizontales estaba y está el pueblo de Chile. La disposición de estos tres poderes horizontales y del pueblo, gráficamente ubicado bajo ellos, impidió una participación efectiva,



por cuanto, hasta los primeros años de la década del setenta, no existió una representación adecuada del pueblo y la sociedad a través de los organismos intermedios.

Quienes desarrollaron la actividad municipal recuerdan que este organismo, que debió ser uno de los mediadores entre lo que era la administración nacional y el pueblo, fue debilitándose ostensiblemente. Este debilitamiento partió, según mi punto de vista, en el año 1940 y culminó en los años 70, período en que los municipios llegaron a administrar sólo el 2.7% de los recursos públicos de Chile, mientras el 97% era administrado centralizadamente. Esto redundó en una centralización brutal de todo el desarrollo social, cultural, político, laboral, y en general, en todo orden de cosas. Tanto en la administración pública como en la administración privada, muchos empleos se podrían dar de este fenómeno.

Fuera de eso, en la década de los años setenta y ochenta comenzábamos a percibir en el mundo entero una modificación sustancial del proceso democrático. Nosotros cerrábamos las puertas de lo que era la democracia representativa y las abríamos a lo que era la democracia participativa. Quienes hemos tenido la oportunidad de vivir estos dos procesos nos damos cuenta del cambio. Cuando yo llegué por primera vez al Congreso, hace 25 años atrás, vivíamos un proceso representativo, en el que lo que el parlamentario decía era en definitiva la voz final de todo cuanto acontecía en el país. Esto se tradujo en una irresponsabilidad, desde mi punto de vista, de la población, en cuanto a creer que el proceso democrático era emitir su voluntad a través de un voto y después alejarse, lo cual no parece conveniente en una sociedad que pretendía ser más moderna. Es así como fue necesario modificar la estructura mental de cada uno de nosotros los chilenos, para transformar esa representación en participación.

Hoy, la discusión y el debate de cualquier proyecto de ley en el Parlamento obliga necesariamente a una amplia participación. Si no existe esa amplia participación, a mi juicio, las leyes no quedan completas. No quedan completas, por una parte, porque recaen en materias complejas y, por otra, porque debe respetarse y apoyarse la fuerza con que las personas defienden sus intereses. Esto es aplicable en todo tipo de materias, cualquiera sea su envergadura, pues dicha participación está en la base de los hechos que transforman las sociedades. Por lo mismo, tal como lo advertía en su intervención la senadora Frei, la participación siempre debe ser reconocida como fundamental y básica.

La democracia participativa es un concepto aprobado por Chile entero, sin excepción. Eso nos hizo pensar, entonces, que para poder llevar adelante este proceso requeríamos unir los poderes horizontales, a que nos hemos referido, con el pueblo chileno. Así surge lo que nosotros hemos denominado "poderes verticales" de Chile. En consecuencia, a los tres poderes horizontales, se suman tres poderes verticales: el nacional, el regional y el comunal. A cada uno de esos poderes le corresponde el nombre de gobierno. Esto es claro en el caso del gobierno nacional y del gobierno regional.

A los tres poderes horizontales, se suman tres poderes verticales: el nacional, el regional y el comunal

Es la suma de los poderes horizontales con los poderes verticales la que produce la participación necesaria para desarrollar armónicamente el país

En lo que concierne a las municipalidades, a mi entender, sólo por error nuestro no utilizamos en la ley la expresión gobierno comunal, pese a que ellas reúnen todas las características de tal, ya que constantemente hablamos de los "gobiernos comunales" ante la opinión pública. Todos ellos, en efecto, están dotados de poder ejecutivo y normativo, visibles, respectivamente, a nivel nacional, en el Presidente de la República y el Congreso; a nivel regional, en el intendente y el consejo regional; y a nivel comunal, en el alcalde y el concejo.

En síntesis, es la suma de los poderes horizontales con los poderes verticales la que produce la participación necesaria para desarrollar armónicamente el país.

Por esta razón, no concibo participar en la discusión de la Ley de Presupuesto sin que mi gobierno regional me dé las orientaciones del caso. Tampoco es admisible que nos sentemos a discutir con los Sres. Ministros acerca de la forma como se invertirán los recursos del Estado, sin contar con la información de los respectivos gobiernos regionales. Esto, desde mi punto de vista, y teniendo en cuenta nuestra responsabilidad como senadores, no puede repetirse. Pues, en tanto senador de la VIII Región, y sin perjuicio de responder al país, debo cumplir con la responsabilidad primaria que mi región me entrega. Después de discutir la Ley de Presupuesto de la nación y otras normas legales que tienen efecto nacional, debemos volver a nuestra región e informar los objetivos logrados, los no logrados y aquellos débilmente conseguidos. Así, la región, a su vez, comienza a tener de primera fuente la información adecuada para ir desarrollando los esquemas propios de su trabajo, trabajo que no solamente está ligado a su presupuesto de gobierno regional, sino también a todos aquellos recursos que llegan a la región a través de los organismos sectoriales.

En una oportunidad, sostuve en mi región un pequeño debate con un senador, que planteaba que los recursos regionales eran bajísimos, refiriéndose básicamente a aquellos recursos que provenían del FNDR. En verdad, desde el punto de vista de tales recursos las cifras eran muy bajas, pero lo que yo argüía era que los recursos de la región no dependen únicamente del Fondo de Desarrollo Regional, sino que corresponden al conjunto de recursos que los distintos organismos públicos, sean de vivienda, obras públicas, etc., invertirán en la región. Por eso, las orientaciones que el intendente o el consejo de mi región me entreguen, me permitirán, al momento de discutirse la Ley de Presupuesto, participar informadamente en el debate de los recursos que deben asignarse a estos sectores.

Más aun, también requerimos como parlamentarios, y asimismo todos los habitantes, información acerca de los planes de desarrollo de la respectiva región. El motivo es muy simple, y puede ejemplificarse con el caso de la Región de Magallanes, la cual ha iniciado -junto con la comunidad y autoridades diversas- un proceso de análisis y estudio de diversos proyectos existentes, a fin de enmarcarlos todos en un gran programa con metas y objetivos conocidos. Ese es un paso básico, trascendental, y ese

paso deberá permitir, desde mi punto de vista, la alternativa de contar con recursos necesarios o con mayores recursos para desarrollar las acciones que dicho plan -surgido de la propia comunidad, bajo la inspiración y dirección de su gobierno regional- contempla.

De esa forma se produce una verdadera participación y el parlamentario puede cumplir responsablemente su labor, evitándose así que incurra en el gravísimo error de intentar resolver un problema específico en una determinada localidad, sin respetar las alternativas y metas propias del gobierno regional. Pues si un parlamentario recurre directamente a un Ministro para remediar alguna situación, sin estar compenetrado de lo que hace su gobierno regional, va a obtener soluciones distintas de las buscadas por éste, y más aun, sin que la región sepa cuáles son. Para impedir esto es preciso que el gobierno regional en verdad se trace metas y objetivos, pues si carece de ellos seguirá perpetuándose la práctica parlamentaria de solucionar en forma paralela los problemas de la región.

Lo dicho puede aplicarse también en el ámbito local, pues cuando se estableció como responsabilidad privativa de los municipios la elaboración del plan de desarrollo comunal, se perseguía incorporar a todos aquellos grupos capaces, inteligentes y exitosos de la respectiva comuna, a la tarea de planificar su territorio y establecer las metas y objetivos de la comuna. Lamentablemente, la casi totalidad de los consejos comunales no ha entendido este desafío, y ello ha significado un retroceso tremendamente grande. Creo que tanto los parlamentarios como los alcaldes y concejales se han equivocado a este respecto, porque es común que estos últimos recurran al diputado para la solución de problemas puntuales. Esto no sólo debilita su propia actuación, sino que fortalece la del parlamentario y desvirtúa todo el proceso de descentralización en el que intentamos ir avanzando.

El segundo elemento debilitador de este proceso lo constituye la mentalidad enormemente centralista que existe en nuestro país, a todo nivel. Una gran reconversión de este modo de pensar es vital en esta materia, pues es la única manera de que nosotros, y no otras personas, seamos responsables de nuestro futuro. Si esa reconversión mental no se produce rápidamente, poco avanzaremos en el camino de la descentralización.

Una muestra de esta actitud mental es el profuso empleo de la expresión gobierno central. En la Comisión de Gobierno Interior, y de ello pueden dar fe la senadora Carmen Frei y el senador Ricardo Núñez, hemos desterrado el uso de esta expresión. En Chile no existe el gobierno central, ni en la Constitución, ni en las leyes. Lo que existe es el gobierno nacional, el gobierno regional y el gobierno local. Sin embargo, estamos acostumbrados a hablar del gobierno central cuando queremos referirnos al nivel nacional. En el día de ayer conversábamos con la senadora Carmen Frei y el senador Ricardo Núñez acerca de la citación que enviamos para analizar los temas referidos a Arica, Región de Magallanes e Isla de Pascua, en la que nosotros mismos hablamos de "zonas

Es preciso que el gobierno regional en verdad se trace metas y objetivos

El segundo elemento debilitador de este proceso lo constituye la mentalidad enormemente centralista que existe en nuestro país, a todo nivel

extremas", con lo cual inmediatamente las ubicamos en la periferia de lo que es la administración del desarrollo y la gestión. Ejemplos como éstos van produciendo un daño permanente y creando problemas y situaciones bastante complicadas.

El último tema en el que quiero detenerme es el de las plantas de los gobiernos regionales. La Comisión de Gobierno Interior está empeñada en que éstas sean lo más adecuadas posible, pero han surgido intensos debates en torno a las proposiciones del Ministerio del Interior. El problema lo plantea la proporción y asignación del personal auxiliar que se propone, el que fluctúa entre el 22 y el 25%. Esta cifra se explicaría si las plantas de los gobiernos regionales debieran comprender la dotación de las gobernaciones provinciales, pero el punto es que tales gobiernos sólo están compuestos por los intendentes y los consejeros, y no por las intendencias ni por las gobernaciones. En relación con este problema, cuando se discutió la reforma al Art. 100 de la Constitución, yo presenté una indicación tendiente a reemplazar la participación del intendente en el gobierno regional por la de la intendencia, indicación que, de haber sido aceptada, habría permitido incluir en la planta del gobierno regional todo el personal de intendencias y gobernaciones. Sin embargo, la totalidad de los senadores, sin excepción, manifestaron que debía ser el intendente junto con los consejeros quienes formarían el gobierno regional, de suerte que, siendo ésta la constitución definitiva de dichos gobiernos, la pretensión de incluir en éstos el personal de las gobernaciones está totalmente fuera de lugar. En consecuencia, en el momento en que se constituyan las plantas regionales éstas deben destinarse a los gobiernos regionales y no a las gobernaciones, como otra forma de fortalecer y favorecer la gestión de estos gobiernos.

Presentación del H. Senador Sr. Ricardo Núñez Muñoz

The movement towards decentralization of governments throughout the 20th century can be ascribed to one of three transformational models: traumatic, bureaucratic and through national consensus. Characterized by civil unrest, civil war and attempts of violent government overthrow, the traumatic model has been seen in the creation of the Federal State of Argentina, Mexico and more recently the dissolution of the Soviet Union and the agonizing situation in the former Yugoslavia. Spain is closest to the national consensus model. With the Moncloa Pact, the autonomy of the historic regions of Spain have been reestablished. France, one of the most centralized nations in Europe, is gradually incorporating greater degrees of decentralization -not unlike Chile- through a set of laws that will fundamentally alter the government. Peru exhibits features of the bureaucratic approach. While there is no public discussion of decentralization, the Congress and the national government have begun the process of pursuing regional public policies through the bureaucracy.

Within this framework, Chile is clearly trying to approach both decentralization and regionalization through a process that reflects a democratic consensus model. Yet, there are several aspects that require attention to insure the continuing success of these efforts. The first requires a reconsideration of the dual roles of the Regional Intendentes and the difficulties associated with representing both the President and regional organizations. The second similar issue focuses on the dual role of SEREMIS (the regional offices of the sectoral ministries) to the respective ministry and to the Regional Intendente. Additionally issues of financial resources and the indirect election of regional councilboard members need to be examined.

This process, which began with the return of democracy to Chile, is irreversible and unequalled in the nation's history. Senator Núñez predicts that President Aylwin will be remem-

bered in history not only as the first democratic president after a long dictatorial regime, but for having initiated Chile's process of decentralization.

Quiero agradecer la oportunidad a CEAL, y en especial a la Sra. Amelia Dondero, quien nos ha invitado una vez más a participar y a conversar con los Srs. intendentes, con funcionarios representantes de cada una de las regiones y nos permiten reflexionar, sobre todo, en los temas que particularmente a Uds. les interesan.

En primer término, quisiera referirme brevemente a las tendencias y procesos económicos, sociales y políticos que en todo el mundo tienden a generar escenarios más favorables a los proyectos descentralizadores. Sobre este tema, creo que, particularmente en el siglo XX, los procesos de descentralización han estado sujetos a tres modelos: un modelo traumático, un modelo burocrático y uno de consenso nacional, cuyo desenvolvimiento puede apreciarse en los procesos que durante este siglo han vivido distintos Estados-Naciones, tanto en Asia, América y Europa, y especialmente en estos dos últimos continentes.

Se puede afirmar que el modelo de descentralización o de creación del Estado Federal Argentino fue un modelo bastante cercano al modelo traumático. No nos olvidemos que, en Argentina, las provincias del interior tuvieron que organizarse nada menos que en "bandas" de montoneros para combatir el centralismo de Buenos Aires. En el caso de México, la creación del Estado Federal o la profundización del proceso de federalización del país también supuso nada menos que una guerra civil que duró más de siete años.

Asimismo, la creación de los nuevos Estados desmembrados de uno tan extraordinariamente centralizado como fue el soviético, dirigido por un solo partido, un solo secretario general y una sola capital que era Moscú, está significando guerras civiles y cambios muy traumáticos. Tal vez la situación europea más dramática sea la de la ex-Yugoslavia, en la que confluyen elementos étnicos y religiosos muy poderosos, que no se dan en otros lugares del mundo.

España, en cambio, se acerca más bien al modelo consensual democrático. El proceso de autonomía de las históricas regiones españolas se empezó a establecer desde el momento mismo en que se inició la democratización de ese país con el pacto de la Moncloa. Ahí mismo se estableció que las autonomías históricas, que habían sido subsumidas y de alguna manera perseguidas por la dictadura de Franco, recobrarían su calidad de tales luego que la democracia tomara la fortaleza y la legitimidad que hoy tiene. El fenómeno de las autonomías españolas es, en consecuencia, representativo del modelo consensual democrático, salvo por lo que atañe a la situación del país vasco, en donde tenemos una suerte de guerra o de guerrilla declarada desde hace muchos años y que tiene más bien raíces de carácter étnico y cultural.

En el caso francés también podríamos decir que estamos más cerca -con las diferencias propias que tiene Francia respecto de España- del modelo consensual democrático. El Estado francés, uno de los

Los procesos de descentralización han estado sujetos a tres modelos: un modelo traumático, un modelo burocrático y uno de consenso nacional

más centralistas de Europa, está incorporando paulatinamente grados crecientes de descentralización y de mayores autonomías regionales -como diríamos en nuestro país-, a través de un conjunto de leyes que, seguramente a finales de este siglo, van a hacer de Francia un país bastante más descentralizado de lo que es actualmente. Sin entrar en detalles, baste decir que el Presidente de Francia es una figura hasta cierto punto omnímoda, prácticamente es la continuación de Luis XIV. Tiene un poder extraordinario, no solamente en el ámbito de las relaciones internacionales, de la defensa nacional y de la justicia, sino en general y fundamentalmente, a través de sus 26 Ministros, dotados de grandes poderes.

En el caso de Italia, uno puede observar que ahí está generándose larvadamente una situación que puede llegar a ser conflictiva. El sistema político italiano no sólo se desplomó por las razones de todos conocidas, sino además por el hecho que en definitiva la zona norte de Italia, particularmente las zonas más ricas e industrializadas, decidieron no seguir aportando al erario nacional en los términos en que lo hacían hasta hace poco tiempo atrás (casi el 82-85% de los recursos nacionales respecto a la zona centro-zona sur del país).

El caso peruano exhibe en lo fundamental los rasgos del segundo modelo, el modelo burocrático. En Perú no se discutió la tarea de la descentralización, sino que se la planteó de una manera extraordinariamente centralizada por el Parlamento y por el gobierno, primero de Alvarado y posteriormente de Belaúnde. Ellos iniciaron un proceso que yo denominaría de descentralización burocrática, con errores gravísimos que tienen en este momento al Perú en vías de retroceso respecto de lo vivido anteriormente. Es decir, Perú estancó el curso de su descentralización, ante lo cual quisiera decir que me preocupa mucho que en nuestro país pudiera ocurrir algo semejante.

Sin embargo, en el caso alemán, que es de los más típicos, encontramos un ejemplo de un proceso de descentralización producto del desarrollo cultural, histórico e institucional de Alemania, posterior al imperio austro-húngaro. Los Länder alemanes tienen una gran identidad y una gran capacidad de desplegar políticas públicas sin atentar contra la unidad del Estado nacional, por lo que prácticamente se ha constituido para muchos en un gran modelo de país federal. A este respecto, según los entendidos, Alemania es bastante mejor ejemplo de república federal que los Estados Unidos de Norteamérica. En este último, si bien el desarrollo del federalismo posee ciertos grados de consenso nacional, no es menos cierto que exhibe también importantes episodios traumáticos, pues básicamente fue producto de una expansión militar.

Dentro de este panorama, yo diría, en consecuencia, que nosotros nos estamos tratando de acercar a lo que podría denominarse un proceso de descentralización y regionalización de consensos democráticos, y en ese sentido permítanme referirme muy brevemente a las materias que sé que más les interesan.

*El proceso que se ha
iniciado con la democracia
en nuestro país es un
proceso serio e irreversible*

Creo que el proceso que se ha iniciado con la democracia en nuestro país es un proceso serio e irreversible. Nunca antes se había dado en la historia de Chile uno igual, ni siquiera en la época del Frente Popular, en el año 1938, época de los primeros pasos en la geografía económica de la CORFO. Desde entonces hasta ahora no se había desarrollado un proceso de discusión social tan importante como el que está teniendo lugar en nuestro país actualmente y creo que ése es uno de los grandes méritos del gobierno democrático.

Al Presidente Aylwin alguna vez le señalé, a propósito de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional y de la Ley Orgánica de Municipalidades, que él iba a pasar a la historia, no sólo por haber sido el primer Presidente democrático después de un largo período dictatorial, sino por haber iniciado dicho proceso. Este surgió básicamente porque hubo una cierta voluntad, aun sin existir grandes referentes históricos en este país. Por lo demás, nuestros referentes históricos en la materia son de carácter traumático (particularmente el intento de la región que yo represento, que terminó en una guerra civil). En la guerra del '91 de alguna manera estaba presente un cierto componente descentralizador, sin embargo, todos sabemos que esa guerra civil fue bastante traumática y todavía no nos olvidamos de sus efectos.

Con todo, la discusión en Chile se ha iniciado recién y permítanme, para concluir, decir que nosotros los parlamentarios tenemos la obligación, conjuntamente con ustedes los Intendentes, los SERPLAC y los SEREMIS, de ser capaces de revisar, a la luz de la experiencia, ciertos aspectos de las leyes que rigen el quehacer regional. Esto no significa pretender su inmediata modificación, sino, al menos, detenerse en cuatro puntos que considero fundamentales:

- 1° El rol de los intendentes, establecido en los Arts. 1, 2, 23 y 24 de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175.
- 2° El papel de los SEREMIS, señalado en los Arts. 61, 62 y 64.
- 3° El tema de los recursos, regulado en los Arts. 70 a 76.
- 4° La elección de los consejeros regionales, tratada en los Arts. 28, 29, 30, 81 y siguientes de la misma ley orgánica.

En primer lugar, tengo la impresión que no es fácil que los intendentes ostenten dos calidades, por lo que habría que especificar de mejor manera el rol que les cabe cumplir como representantes del Presidente de la República y el que les corresponde como órganos del gobierno regional. En mi opinión, la reunión de ambas calidades en la persona del intendente es un factor que no favorece la descentralización político-administrativa del Estado, pues tiende a reproducir lo que fue el intendente en la historia del desarrollo administrativo de nuestro país, esto es, un mero representante del Presidente de la República en la región. Este es un tema que creo debe ser discutido más a fondo de lo que lo fue en las Comisiones del Senado, en el momento en que enfrentamos este tema.

En cuanto al rol de los SEREMIS, me parece que su doble dependencia, por una parte del Ministerio respectivo y por la otra del intendente, genera también confusión y les dificulta el ejercicio de sus funciones.

En el tema de los recursos creo que hemos avanzado bastante, pero todos concordamos en que debe progresarse aun más, sobre todo en lo que toca a aquellos de asignación y decisión regional.

Con respecto a los consejeros regionales, pienso que el mecanismo para su elección no constituye un avance muy significativo. Personalmente, me sigo inclinando por la idea de la elección directa de éstos y creo que merece ser estudiada. En contra, hay quienes aducen que esto llevaría a politizar los consejos, en perjuicio de la tarea de asesoría técnica que les corresponde en los gobiernos regionales. Pienso que la independencia política es un tema de la filosofía política del siglo XX, que da cabida a grandes discusiones. A mi entender, esa independencia, en el sentido que algunos pretenden atribuirle, no existe o, por lo menos, es bastante cuestionable.

Con lo dicho hasta aquí quiero señalar, en consecuencia, que me parece necesario revisar a la luz de la experiencia acumulada lo que se está tratando de lograr en el país en materia de descentralización, y la forma en que la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional apoya este proceso.

Termino señalando que seminarios de este tipo son extraordinariamente provechosos, pues permiten el debate sobre temas que, en general y desde una perspectiva intelectual, tienden a ser descuidados en nuestro país.

En cuanto al rol de los SEREMIS, me parece que su doble dependencia, por una parte del Ministerio respectivo y por la otra del intendente, genera también confusión y les dificulta el ejercicio de sus funciones

LA EXPERIENCIA CHILENA RECIENTE EN MATERIA DE GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL

Gonzalo D. Martner Fanta
Ex-Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo
Ministerio del Interior
Profesor, Universidad de Santiago de Chile

Three important goals support the decentralization movement in Chile: to insure better representation of its citizens; increase innovation and flexibility in response to a changing global economy; and to strengthen regional and local institutions in reaction to the continued movement of Chileans to Greater Santiago and its surroundings (where approximately 40% of the population currently resides).

Despite a number of government led initiatives, including the establishment of National Regional Development Fund and a Common Municipal Fund for territorial compensation, the commitment outlined in the 1925 Chilean Constitution to increase the authority of provincial and municipal governments has not taken place. The provision of this critical aspect has become a challenge for democratic administrations since 1989. The adaption of institutional changes, met with initial resistance. However, by 1991 the Chilean Congress had agreed upon the needed reforms culminating in the Constitutional Reform law establishing the decentralized administration of the State.

The reforms give autonomy to municipalities and provide for an elected mayor and a local consultive council for economic and social matters. The municipal councils, elected every four years, have the power to approve local development plans, the budget and investment projects and provides a mechanism for interaction between municipalities.

At the regional level, the 1980 Constitution conferred responsibility to the Regional Development Council for ensuring the effective participation of individual communities in the progress of their respective regions. One of the most significant features of these laws for the regional governments is the flexible mechanism establishing the transfer of additional functions to the regions. In effect, regional governments may submit proposals transferring capacities and resources from national level agencies.

This new strategy for regional financing incorporates primarily private sector investment as the principle mechanism for reducing regional disparities in growth and social development. The budget decisions of the regional governments are based on their own taxing authorities and the resources received from the national budget, the FNDR and the regional activities and programs of the sectoral Ministries. New criteria for these allocations includes parameters that reflect poverty, rural and spatial access concerns; the rewarding of efficiency in the use of the fund based on a weighted pipeline of unexpended balances; and addressing natural emergencies and disasters. The bulk of the National Regional Development Fund is distributed to the Regions through a formula applied by Ministry of the Interior based on established criteria, including several key indicators regarding health, education, employment, infrastructure and fiscal demographics. Yet, the problem of regional income disparities remains essentially one of important issues of regional development. In addition to financing social infrastructure, it is hoped that more emphasis can be given to the promotion of private sector investment and employment generation.

I. EL PROBLEMA REGIONAL EN CHILE

Existen, al menos, tres poderosas razones para descentralizar el Estado y promover un desarrollo territorialmente convergente en Chile.

Primero, un sistema democrático cumple con su función de representar la voluntad ciudadana y de obtener su consolidación como la única forma legítima de organización del Estado, no sólo si asegura el gobierno de la mayoría en el respeto de las minorías (incluyendo su derecho a transformarse en mayoría concurriendo a elecciones periódicas), sino también si los problemas locales se resuelven localmente con la iniciativa y creatividad local y con los liderazgos propios de cada comunidad territorial.

Segundo, la velocidad de los cambios es creciente en una economía globalizada y en una sociedad dinámica como la chilena. Aumenta la heterogeneidad de situaciones frente a las cuales deben actuar las empresas y el Estado. Mayor rapidez de adaptación y mayor especificidad de las respuestas supone innovar permanentemente en el modo de prestar servicios, incluyendo los estatales: las grandes organizaciones centralizadas son relativamente alérgicas al cambio, mientras las pequeñas y flexibles suele ser más permeables a él.

Tercero, un país en el que, como en Chile, cerca del 40% de la población vive en la región metropolitana, a raíz del histórico carácter centralizado del Estado y de las economías de escala de diverso tipo que suelen inducir la concentración geográfica de buena parte de la actividad económica (Krugman, 1992), requiere de un esfuerzo permanente de fortalecimiento de sus instituciones regionales y locales y de compensación de las regiones atrasadas.

Así como las dos primeras consideraciones constituyen argumentos a favor de llevar a cabo un proceso de descentralización institucional, el tercer aspecto pone por delante el tema de las disparidades regionales de desarrollo y de las políticas públicas capaces de atenuarlas.

La elaboración reciente de informaciones estadísticas sobre la distribución regional del PIB permite establecer nuevas consideraciones sobre el tema de las disparidades regionales en Chile. Estas disparidades siguen siendo considerables hacia 1992: el PIB por habitante de las dos regiones más ricas (Magallanes y Antofagasta) es 6 veces mayor al equivalente de la región más pobre (Araucanía). En el caso de las dos primeras su elevado producto se explica por la localización en ellas de grandes explotaciones mineras (cobre y petróleo), mientras su población es pequeña y de densidad leve.

De gran relevancia es la disparidad del producto entre la Región Metropolitana y la más pobre: la relación es de 1 a 3, es decir una magnitud que sigue siendo significativa en términos absolutos y comparativos (CEE, 1991).

El análisis de la evolución del problema en las últimas dos décadas debe hacerse tomando algunas precauciones. Si se considera los años de los censos de población -de modo de evaluar adecuadamente la distribución de la población en el territorio- y se establece la condición de no tomar los años macroeconómicamente inusuales (asumiendo además que el cálculo del PIB regional no tenga demasiadas deficiencias), entonces la comparación entre los años 1970, 1981 y 1992 parece ser la más pertinente.

Dicha comparación revela una tendencia a una cierta disminución de la disparidad económica global entre regiones. El coeficiente de variación de la distribución del PIB por habitante regional pasa de 0,69 a 0,64 y a 0,54 en los mencionados años, respectivamente.

Una clasificación en cuatro grandes categorías de la situación relativa de las regiones, según su PIB por habitante comparado

El PIB por habitante de las dos regiones más ricas (Magallanes y Antofagasta) es 6 veces mayor al equivalente de la región más pobre (Araucanía)

Las regiones con menos de un 50% del PIB regionalizable promedio por habitante, es decir, las regiones que pueden ser calificadas como muy pobres, disminuyeron de tres a una entre 1970 y 1992

El principal desequilibrio lo sigue constituyendo la concentración de la producción en el polo central

con el promedio nacional, nos muestra que las regiones con menos de un 50% del PIB regionalizable promedio por habitante, es decir, las regiones que pueden ser calificadas como muy pobres, disminuyeron de tres a una entre 1970 y 1992, manteniéndose en esta situación la región de la Araucanía, de carácter rural y con fuerte concentración de población indígena marginalizada. La categoría de regiones muy pobres concentra en 1992 el 2.3% del PIB regionalizable.

Aumentó de dos a cinco, en cambio, la categoría de las regiones que se pueden considerar como pobres (cuyo producto regional sólo alcanza entre 50 y 75% del PIB por habitante promedio). Ello se explica por la incorporación de aquellas dos regiones que dejaron su condición de muy pobres (Los Lagos y Maule) y una que descendió de la situación media a la de pobre (Aysén), manteniéndose establemente en esta categoría las regiones de Coquimbo y Bío-Bío. La categoría de regiones pobres concentra, en 1992, el 22.0% del PIB regionalizable.

En una situación intermedia de nivel de producción por habitante (entre el 75% y el 125% del promedio) se encuentra menos de la mitad de las 13 regiones. Con pocas variaciones, este segmento está constituido básicamente por el "polo central" conformado por las regiones de Santiago, Valparaíso y O'Higgins y algunas regiones mineras. La categoría media, en su conjunto, representa en 1992 un 66.3% del PIB total.

Finalmente, el segmento de regiones ricas se reduce a las ya mencionadas dos regiones especializadas en la gran minería y la extracción de petróleo, respectivamente, representando un 9.4% del PIB.

El proceso de desarrollo regional de más de dos décadas, en sus rasgos más gruesos y con todas las limitaciones del indicador de producto regionalizado utilizado para este análisis, puede sintetizarse en que, de tres en 1970, sólo persiste una región muy pobre relativamente en 1970; que las regiones pobres pasaron de dos a cinco -con dos "ascensos", un "descenso" y dos regiones estables en su pobreza relativa, incluyendo la del Bío-Bío, la tercera del país-; y un segmento medio y alto constituido por siete regiones que gozan de una gran estabilidad en su situación relativa, con la sola caída a una situación inferior de la región de Aysén y sin ninguna incorporación adicional.

Cabe subrayar que el principal desequilibrio lo sigue constituyendo la concentración de la producción en el polo central, aunque no puede dejar de considerarse que ha experimentado una cierta atenuación: mientras en 1970 un 63.6% del PIB estaba localizado en dicha área, en 1992 lo hacía un 61.3%. La región de Santiago, por su parte, ha disminuido ligeramente su participación en el PIB total desde un 47.6% en 1970 a un 46.7% en 1992, la que llegó a caer en los años de severa depresión macroeconómica a 41.3% en 1976 y a 42.8% en 1982, recuperándose conforme se reactivaba y expandía la economía nacional, configurándose un comportamiento elástico en relación al ciclo económico.

CLASIFICACION DE LA DISPARIDAD REGIONAL SEGUN PIB POR HABITANTE

TIPOS/REGIONES	1970	1981	1992
A. MUY POBRES (-50% PIB/Hab)	Araucanía Los Lagos Maule	Araucanía Los Lagos	Araucanía
B. POBRES (50-75% del PIB/Hab)	Coquimbo Bío-Bío	Maule Coquimbo Aysén Bío-Bío	Los Lagos Coquimbo Maule Bío-Bío Aysén
C. MEDIAS (75-125% del PIB/Hab)	Atacama O'Higgins Aysén Valparaíso Santiago Tarapacá	Atacama Valparaíso O'Higgins Santiago	Valparaíso O'Higgins Atacama Santiago Tarapacá
D. RICAS (+125% del PIB/Hab)	Antofagasta Magallanes	Tarapacá Antofagasta Magallanes	Antofagasta Magallanes

Se constata que la producción se encuentra más concentrada en las tres regiones del polo central -Santiago, Valparaíso y O'Higgins- que la población. Desde el punto de vista de la dinámica demográfica, no obstante haber disminuido levemente la concentración de la producción, crece la concentración de la población en esta área: sus habitantes pasaron de representar, entre 1970, 1982 y 1992, un 51,9% del total nacional a un 54,0% y a un 54,7% del mismo, respectivamente. Ello es atribuible al aumento del peso demográfico de Santiago (que pasó de 35,5% a 38,1% y a 39,1% del total nacional, respectivamente), pues el de Valparaíso y el de O'Higgins ha disminuido levemente en las últimas dos décadas.

En consecuencia, la dinámica económica no parece explicar por sí sola la evolución de la concentración de la población. El peso de factores culturales y de la mayor diversidad de oportunidades sigue provocando migraciones hacia la región capital, aunque a un ritmo menor en la década 1982-1992 que en el pasado.

Por consiguiente, resulta necesario seguir promoviendo la creación de puestos de trabajo, de infraestructura social y de oportunidades educativas y culturales en las regiones distintas de la metropolitana para contener la dinámica demográfica concentradora.

Una política de disminución de las disparidades debe sustentarse en la promoción del desarrollo regional -entendido como "el cambio en la productividad regional medida por la población, el empleo, el ingreso y el valor agregado manufacturero" y "el desarrollo social en áreas como la calidad de la salud pública y la asistencia social, la calidad del medio ambiente y la creatividad" (Nelson, 1993). El desarrollo regional supone una acción global de

Resulta necesario seguir promoviendo la creación de puestos de trabajo, de infraestructura social y de oportunidades educativas y culturales en las regiones distintas de la metropolitana para contener la dinámica demográfica concentradora

El grado de concentración es tan elevado y las tendencias tan crecientes, que posiblemente no se deba a las ventajas en cuanto a recursos naturales (tierra, minerales, clima) o posición geográfica (localización privilegiada en la distribución intra o internacional), sino que en parte importante sea una resultante de la excesiva centralización administrativa del país

ordenamiento del territorio nacional mediante "la aplicación especializada de las políticas estatales", la "atención particular acordada a un espacio particular por un problema particular", o bien, más globalmente, "una acción que busca una verdadera estrategia de desarrollo de un espacio" (Lacour, 1983).

La disminución de las brechas y disparidades territoriales no puede dejar de estar directamente implicada, no obstante, con la descentralización político-administrativa, pues cabe resaltar lo que puede considerarse un consenso más o menos generalizado en los expertos nacionales y que un trabajo de análisis de las tendencias de la década de 1960 de E. Aninat y R. Lüders -citado por Varas (1988)- formulaba del siguiente modo: "a) existe un alto grado de concentración de la actividad económica nacional en las provincias de Santiago y Valparaíso; b) hay una tendencia creciente a la desigualdad de la actividad económica per cápita y por persona empleada entre el polo central y el resto de las provincias (periferia); c) el grado de concentración es tan elevado y las tendencias tan crecientes, que posiblemente no se deba a las ventajas en cuanto a recursos naturales (tierra, minerales, clima) o posición geográfica (localización privilegiada en la distribución intra o internacional), sino que en parte importante sea una resultante de la excesiva centralización administrativa del país".

II. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO RECIENTE DE DESCENTRALIZACIÓN

1. La Reforma Municipal

La Constitución de 1925 estableció que las leyes debían confiar "paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades" y estipuló la existencia de asambleas provinciales. Estas nunca se crearon, sin perjuicio de la labor de CORFO y luego de ODEPLAN en la promoción del desarrollo regional. El régimen militar instalado por la fuerza a partir de 1973 concretó las positivas ideas emanadas de CORFO desde los años 40 para crear regiones en sustitución de las antiguas provincias e hizo efectiva la creación de mecanismos presupuestarios de compensación territorial al establecer el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal.

Restaba un paso fundamental: darle vida autonómica concreta a las instituciones comunales y regionales, lo que sólo podía ocurrir a través de su redemocratización. Debía asimismo eliminarse la

fuerte discrecionalidad existente en la asignación de recursos a los territorios y multiplicar el impulso descentralizador de atribuciones y recursos. A ese desafío han estado abocados los gobiernos democráticos posteriores a 1989.

La primera tarea fue la de reformar la normativa institucional, empezando por el capítulo XIII de la Constitución. Después de un primer rechazo por el Senado a la reforma del régimen municipal, en enero de 1991, y luego de un complejo proceso de negociaciones, se establecieron las bases de las modificaciones constitucionales y legales en los ámbitos municipal y regional, mediante un inédito acuerdo firmado en agosto de 1991 entre el gobierno y todas las fuerzas representadas en el Parlamento. Ello dio lugar a la reforma constitucional establecida por la Ley N° 19.097, publicada el 12 de noviembre de 1991. Esta estableció el carácter descentralizado, o desconcentrado en su caso, de la Administración del Estado.

En materia municipal, se consagró en la Constitución el carácter autónomo de los municipios, en el marco de las leyes, en tanto entidades encargadas de la administración local de cada comuna. Se estableció que los municipios están constituidos por el alcalde y el concejo, existiendo además un consejo económico y social de carácter consultivo; la facultad de asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines y la de crear corporaciones privadas para la promoción del arte y la cultura; el otorgamiento al concejo de facultades normativas, resolutivas (incluyendo la aprobación del plan comunal de desarrollo, el presupuesto y los proyectos de inversión) y fiscalizadoras; su elección por sufragio universal durante 4 años, entregándose a la ley orgánica la modalidad de elección y la del alcalde, incluyendo la supresión de todo nombramiento de alcaldes por el Presidente de la República.

Mediante reforma a la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a través de la Ley N° 19.130, de marzo de 1992, se estableció la normativa específica que permitió la elección popular de concejales y alcaldes, en junio de 1992, y la de alcaldes por el concejo en septiembre del mismo año, cuando ningún concejal obtuvo al menos un 35% de los votos en la lista mayoritaria. En vistas a profesionalizar la gestión, se estableció la opción de nombrar un administrador municipal, a la vez que para hacer efectiva la responsabilidad política del equipo directivo se otorgó carácter de exclusiva confianza del alcalde a los cargos de secretario de planificación comunal, de asesor jurídico y de jefe de la unidad de desarrollo comunitario.

2. La Reforma Regional

En materia regional, la Constitución de 1980 confirió a un consejo regional de desarrollo (COREDE) la función de "hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso de la región". Se requería su acuerdo para aprobar los proyectos del plan regional

En vistas a profesionalizar la gestión, se estableció la opción de nombrar un administrador municipal, a la vez que para hacer efectiva la responsabilidad política del equipo directivo se otorgó carácter de exclusiva confianza del alcalde a los cargos de secretario de planificación comunal, de asesor jurídico y de jefe de la unidad de desarrollo comunitario

de desarrollo y el de presupuesto regional y concretamente resolver la distribución del FNDR en la región. Esta instancia se conformó de modo eminentemente corporativo y otorgó un importante rol a las FF.AA. y al sector privado en diversas materias, incluida la elección de los alcaldes hasta 1992.

Tanto las normas de constitución de los COREDE como la representación social y política que expresaron, consagraron una gran distorsión de la voluntad ciudadana. De allí la necesidad de sustituirlos por órganos que hicieran efectiva y equitativa la representación de la comunidad regional, a la cual, naturalmente, no podía renunciarse en cualquier esquema de gobierno regional democrático.

Se pensó que establecer un sistema de consejo de representación ciudadana era indispensable para institucionalizar la relación entre el ejecutivo regional y la comunidad respectiva. Se trataba de evitar tanto la expresión inorgánica y demagógica de demandas regionales como reducir la representación ciudadana regional a meras expresiones corporativas.

Se pensó, asimismo, que este órgano representativo no debía, en un contexto políticamente complejo de tránsito de una dictadura a una democracia, tender a exceder sus funciones y constituirse en elemento disgregador del Estado unitario. Se estableció, por tanto, que este órgano fuese presidido por el intendente nombrado por el Presidente de la República y que su función fuera la promoción del desarrollo económico, social y cultural regional, sin perjuicio de la natural evolución en el futuro hacia una presidencia del consejo regional, autogenerada y diferenciada del intendente en tanto representante natural del Presidente de la República en la región. Este órgano, a su vez, debía regirse por la iniciativa del intendente en materia de planes, programas y presupuestos, aunque se introdujo en el trámite parlamentario bastante flexibilidad en la materia.

Paralelamente, se pensó que era necesario establecer una solución de continuidad respecto al actual COREDE, y particularmente a la representación funcional y de las FF.AA. Se estableció un cuerpo consultivo, constituido en Consejo Económico-Social. Originalmente se planteó su existencia a nivel regional, aunque más tarde se convino en establecerlo a nivel provincial. A este órgano el intendente da cuenta de su gestión y le requiere la opinión sobre el plan de desarrollo y el proyecto de presupuesto regional.

La opción de establecer un consejo regional no representativo con carácter resolutivo fue desechada, pues se plantean los problemas clásicos de la equidad de la representación: ¿qué proporción del consejo darle a los empresarios respecto a los trabajadores, a los jóvenes respecto a las mujeres, y así sucesivamente? ¿Como elegir a los representantes en el seno de cada estamento de modo que efectivamente sean representativos? Ello es tanto más importante cuando un órgano de este tipo resuelve problemas tan cruciales como las prioridades del desarrollo regional y la asignación del presupuesto propio de la región. De más está decir que la presencia de las FF.AA. -cuya opinión siempre es útil para las políticas

regionales- en un órgano deliberante y resolutivo, es inapropiada. Un órgano mixto, que combine representantes electos y otros de origen funcional, presenta los mismos problemas anteriores. De modo que el gobierno rechazó los planteamientos de la oposición en cuanto a mantener la fórmula de la Constitución de 1980.

Una fórmula de constitución del Concejo a través de la inclusión en él de todos los alcaldes de la región fue ampliamente discutida. Se estimó por el Ejecutivo que tendría el inconveniente de establecer un cuerpo que sólo expresaría demandas locales sin dimensión regional y frecuentemente competitivas entre sí.

La preferencia del Ejecutivo iba por una fórmula de elección directa de consejeros regionales, sobre la base de distritos provinciales. Se convino finalmente una fórmula que preservó el carácter democrático-representativo del concejo regional por la vía indirecta. Es el caso de la elección del concejo regional por votación del cuerpo de concejales municipales existentes en cada provincia.

Al optarse por esta última fórmula, la ciudadanía, al elegir representantes municipales, los está mandando simultáneamente para constituir el cuerpo electoral representativo del nivel provincia.

Los órganos que componen el gobierno regional, tal como quedaron establecidos en la reforma constitucional de noviembre de 1991 y en la Ley de Gobierno y Administración Regional, de marzo de 1993, son el intendente como su ejecutivo, y el consejo regional como el ente que hace efectiva la participación de la comunidad regional.

El papel dual del intendente como autoridad regional es una característica del proceso actual de descentralización. En efecto, en el intendente están radicadas las funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del Presidente de la República. Además, simultáneamente, es el órgano ejecutivo del gobierno regional y, por lo tanto, es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo social, cultural y económico de la región, radicada en el servicio público denominado gobierno regional, que goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio.

De esta forma, las funciones de administración radican en el gobierno regional como tal, es decir, en el intendente y en el consejo regional.

La diferencia entre la función de gobierno y la de administración estriba en que la función de gobierno se entiende como el ejercicio de la autoridad política del Estado (Poder Ejecutivo), entre cuyas obligaciones relevantes están mantener el orden público y la seguridad en el territorio del país (artículo 24 de la Constitución).

La administración, en cambio, alude al conjunto de actividades que tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la ley y de la autoridad política, y promover el desarrollo de manera continua y permanente.

La preferencia del Ejecutivo iba por una fórmula de elección directa de consejeros regionales, sobre la base de distritos provinciales

Así, en el caso del intendente la competencia gubernativa se relaciona con el ejercicio de las funciones propias del gobierno central, en especial las definidas como de gobierno interior, en tanto que su competencia administrativa, como ejecutivo del gobierno regional, se refiere al ejercicio de las funciones de éste, relativas al desarrollo social, cultural y económico de la región.

El consejo regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Está integrado, además del intendente, por consejeros que duran cuatro años en sus cargos pudiendo ser reelegidos, los que se originan en cada provincia.

El número de consejeros que conforman el consejo regional es variable y se determina de acuerdo a la siguiente distribución:

- Dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes;
- Diez consejeros adicionales en las regiones de hasta un millón de habitantes distribuidos en cada provincia a prorrata de su población.
- Catorce consejeros adicionales en aquellas regiones que superen el millón de habitantes, distribuidos del mismo modo en cada provincia.

3. Las Funciones del Nuevo Gobierno Regional

Las funciones y atribuciones más importantes del gobierno regional dicen relación con:

- a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deben ajustarse a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional. Para ello, está habilitado para resolver la asignación a proyectos específicos de los recursos destinados a la región vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), respectivamente.
- b) Convenir con los ministerios e instituciones de la Administración Pública nacional programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.
- c) Pronunciarse sobre los planes de desarrollo regionales y aprobar los planos reguladores de índole comunal e intercomunal.
- d) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y que se destinen a financiar obras de desarrollo regional, de acuerdo con el artículo 19 N° 20 de la Constitución Política de la República, es otra atribución de gran relevancia y condición decisiva de la autonomía regional.

La ley contiene muchas otras funciones y atribuciones que se le otorgan al gobierno regional, pero son de momento más programáticas que reales. Lo importante es que establece un mecanismo de transferencia de competencias flexible que debiera ser de gran importancia en el futuro para avanzar en la descentralización regional. Estas competencias dicen relación con el artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, el que, a su vez, hace referencia a lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República. Al efecto, los gobiernos regionales podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, para lo cual deberán presentar a los ministerios y servicios públicos involucrados, los estudios y antecedentes que demuestren su capacidad para asumir dichas responsabilidades.

Una vez que estos organismos hayan evaluado la documentación respectiva, deberán evacuar sus apreciaciones en un informe -que deberá expedir el Ministerio del Interior-, el que será entregado al Presidente de la República para su consideración y resolución.

*Los gobiernos regionales
podrán solicitar al
Presidente de la República el
traspaso de competencias y
recursos que estén a cargo
de organismos o servicios de
la administración central o
funcionalmente
descentralizada*

III. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO REGIONAL

1. Hacia la Integración de las Decisiones de Inversión

El nuevo esquema de financiamiento regional tiene como trasfondo optar por políticas de promoción de la inversión, principalmente pública, de los diversos niveles y sectores del Estado, como mecanismo de reducción de las disparidades de crecimiento y de desarrollo social entre regiones, antes que sólo considerar la atención de la pobreza allí donde ésta se concentra en términos absolutos, postura esta última que defiende el Banco Mundial (1993).

Se recogió, para estos efectos, el concepto de "compensación territorial" y "desarrollo territorial armónico y equitativo" establecido en la nueva legislación.

Las decisiones presupuestarias del gobierno regional estarán respaldadas por los ingresos para inversión que deriven del nuevo artículo 19 N° 20 constitucional (que permite a los gobiernos regionales aplicar tributos de clara identificación regional) y por los recursos que le otorgue anualmente la Ley de Presupuesto,

la que contemplará los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales, el monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los recursos de los ministerios para solventar programas de inversión sectorial de asignación regional. No contemplará la inversión pública regional de "interés nacional" que por su naturaleza afecta al conjunto de la actividad económica (grandes rutas, puertos, aeropuertos, grandes hospitales, etc.), la que sin embargo podrá ser objeto de precisión plurianual a través de "convenios de programación" que permitan a la región conocer y programar la totalidad de la inversión.

Los consensos a los que se arribó para sustentar el nuevo sistema establecen temas como los siguientes:

- Que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuirá conforme a parámetros de pobreza, ruralidad y accesibilidad espacial. Que dicho modelo de distribución interregional contemplará el 90% del monto del marco presupuestario y que el 10% restante se distribuirá en partes iguales (5%) en un fondo a distribuir por eficiencia regional en el uso de los recursos (porcentual de gasto efectivo logrado en el ejercicio anual anterior y monto de la cartera de proyectos licitables) y en otro monto (5%) para el enfrentamiento de desastres (a ser distribuidas mediante modelo ad-hoc cuando ello cubra varias regiones).
- Que en el caso de las transferencias de recursos de los ministerios para solventar programas de inversión de asignación regional, ellas se efectuarán por parte del ministerio respectivo, conforme a parámetros que han de considerar el volumen y cualidad de las carencias, la capacidad de ejecución y otras variables que expresen territorialmente las prioridades de política de desarrollo.
- Que en términos operativos esta modalidad funcionará mediante los siguientes mecanismos:
 - a) El ministerio se compromete a aplicar determinado monto de recursos de su presupuesto a la región, para la ejecución de proyectos elegibles (es decir, que cumplan con las condiciones técnicas del sistema nacional de inversiones y las establecidas en los convenios de crédito externo cuando éstos financien la actividad). El consejo regional elige dentro de la cartera de proyectos ejecutables aquellos que se financiarán en cada ejercicio presupuestario.
 - b) La región se compromete a encomendar la ejecución de la obra a la unidad técnica que el ministerio señale.
- Que el establecimiento de los proyectos específicos contemplados en el marco presupuestario de la cuota regional del FNDR., como del monto de recursos sectoriales de asignación regional, serán propuestos por el intendente regional y sometidos a deliberación -para su aprobación o modificación- por parte del consejo regional, que es soberano para estos efectos.

Que en la operación de estos recursos regionales (tanto los de la cuota del FNDR como los transferidos por parte de los ministerios) se deberá cautelar el cumplimiento cabal de las cláusulas que correspondan a los casos de créditos externos, tarea que corresponderá al organismo ejecutor nacional.

Sin perjuicio de que los recursos sectoriales de asignación regional quedan automáticamente para la prioritización de proyectos por los gobiernos regionales, la idea original es que éstos se integren progresivamente a convenios de programación que estipularán los aportes administrativos y técnicos de gobiernos regionales y ministerios sectoriales para su ejecución, seguimiento físico-financiero y financiamiento de los gastos posteriores que originen, así como las inversiones en regiones de interés nacional que el ministerio respectivo prevea realizar en el horizonte bianual o trianual que deberán tener dichos convenios. De esta manera se asegura que el gobierno regional compatibilice la inversión propia (vía art. 19 N° 20 CPR y FNDR), la inversión sectorial de asignación regional y la inversión en regiones de interés nacional.

Será importante que el gobierno regional tenga a la vista para este ejercicio los programas de inversión municipal de su región, que en todo caso son objeto de decisión autónoma por el municipio, y que establezca mecanismos de coparticipación financiera que introduzca la noción de restricción presupuestaria a los municipios que sustituyen inversión propia por inversión financiada por el nivel regional. Así se crearán las condiciones para armonizar la acción de desarrollo con recursos nacionales, regionales y municipales que hoy día se encuentra poco coordinada.

Dada la magnitud de los recursos que se transferirán, es crucial establecer un consejo regional capaz de funcionar con arreglo al interés general de la región. El interés regional no es la mera suma de los intereses comunales. De allí la proposición del ejecutivo de generar este consejo con distritos en base provincial. Esta mecánica asegura que ninguna provincia de poca población deje de estar representada y equilibra el predominio de aquellas de mayor población. La ley prevé además crear un concejo técnico con los alcaldes a nivel provincial, para coordinar los aspectos que les sean comunes y relacionarse con la región.

2. Criterios de Distribución de los Recursos del FNDR

La Ley de Gobierno y Administración Regional establece los criterios generales que rigen la distribución del FNDR, y determina las variables a partir de las cuales se definen indicadores claros y precisos (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1993).

La distribución del noventa por ciento (90%) del Fondo Nacional de Desarrollo Regional entre regiones se expresará anualmente en la Ley de Presupuesto y la calculará la Subsecretaría de Desarrollo

Dada la magnitud de los recursos que se transferirán, es crucial establecer un consejo regional capaz de funcionar con arreglo al interés general de la región. El interés regional no es la mera suma de los intereses comunales

La idea básica es que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor sea su participación en el monto global del FNDR

Regional y Administrativo del Ministerio del Interior teniendo en cuenta el nivel socio-económico de la región y la condición territorial particular en relación con el contexto nacional.

El diez por ciento (10%) restante, constituirá la provisión del FNDR., y se distribuirá en el transcurso del año de la siguiente manera:

Un cinco por ciento (5%) como estímulo a la eficiencia en el gasto de los recursos, considerando, al menos, el porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el marco presupuestario del año anterior; el inverso del porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el monto de la cartera de proyectos elegibles para su financiamiento por el FNDR.; el saldo en la cuenta de movimientos de fondos, reflejado en el informe de ejecución presupuestaria; y el cumplimiento de las condiciones establecidas en los respectivos contratos de préstamo o convenios.

Como el marco presupuestario del FNDR debe destinarse en gran proporción a proyectos elegibles para el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, los criterios de elegibilidad que priman son los convenidos con el BID.

El otro cinco por ciento (5%) se destinará a gastos de emergencia, los que serán calificados por el Ministerio del Interior, a petición de los gobiernos regionales. La parte no utilizada de este último porcentaje se distribuirá el año siguiente de acuerdo a la modalidad establecida para el 90% de los recursos.

La idea básica es que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor sea su participación en el monto global del FNDR. En tal sentido, y a objeto de aplicar correctamente la metodología, todos los indicadores deben estar presentados en la misma dirección, es decir, a mayor valor del indicador, mayor es el problema o la carencia que mide y, por tanto, mayor la asignación que le corresponde a la región.

Específicamente, al distribuir el noventa por ciento (90%) del FNDR., el nivel socioeconómico de la región se mide en términos de los siguientes indicadores:

- Tasa de mortalidad infantil, para el año 1990.
- El porcentaje de población regional en extrema pobreza, medido por la encuesta CASEN para el año 1990.
- El promedio de la tasa de desempleo regional, para el período 1990/1991.
- El inverso del producto per cápita regional medido como el promedio de los años 1980/1986. Se toma el inverso por la necesidad de la direccionalidad ya comentada; es decir, a mayor valor del indicador -que implica un menor producto per cápita regional- corresponde una mayor asignación presupuestaria.

- Indicadores para el sector salud:
 - * Número de habitantes por cada cama disponible, datos provenientes del Ministerio de Salud, para el período que comprenden los años 1987 y 1990. El sentido de los indicadores nuevamente es directo, es decir, mientras mayor es el mismo más precaria es la situación del sector en la región.
 - * Miles de beneficiarios por médico en la región para el año 1991, considerando los médicos inscritos en el SNS y el total de beneficiarios.
 - * Tasa de nacidos vivos sin atención médica, en porcentajes, para el año 1990.
 - * Desnutrición infantil, en por porcentaje de la población infantil entre 0 y 5 años para 1988.
- Indicadores del sector educación:
 - * Tasa de analfabetismo, en por cientos, registrada para enero de 1991.
 - * El inverso de la cobertura educacional para el año 1990, que implica determinar el porcentaje de las personas en edad escolar, básica y media, que no participan del sistema regular de educación.
- Indicadores del sector saneamiento:
 - * Porcentaje de población urbana sin agua potable por cañería, indicador obtenido para el año 1991.
 - * Porcentaje de población urbana sin alcantarillado, registrada para el año 1991.

Asimismo, los indicadores relacionados con la condición territorial particular de cada región se miden según los siguientes indicadores:

- El inverso de la densidad poblacional, que se calcula como el número de habitantes por kilómetro cuadrado, elevado a menos uno, por regiones para el año 1992. Ello significa que el fondo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la densidad poblacional regional.
- El porcentaje de ruralidad, expresado como el cociente entre la población rural y la población total de las regiones para 1990.
- El costo unitario de construcción de pavimentos, en UF/m², indicador elaborado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- La distancia a la Región Metropolitana en Km.

Respecto de la indicación incluida en la letra b) del Artículo 75, del texto refundido de la ley, y que señala: "tomando además en cuenta la no renovabilidad de los recursos naturales que constituyan la base económica de la región", no fue posible disponer ni construir un indicador, dado el actual estado de conocimientos y

La concentración del esfuerzo en las categorías de regiones con más problemas es un tema sobre el cual debe reflexionarse con mayor detenimiento. parece razonable abrir el ámbito de operación del FNDR con mucha más fuerza a todo lo relativo a la promoción de la inversión privada y la generación de empleo

de información disponible en el país. Además, este tipo de indicador está considerado parcialmente en el índice de deterioro ecológico señalado en c). Sin perjuicio de lo anterior, una vez que se cuente con dicha información se incorporará al cálculo oficial.

En los términos antes señalados el problema metodológico que se plantea consiste en:

- transformar datos que se expresan en escalas de medidas diferentes;
- combinar estos datos transformados para obtener un índice que exprese la distribución entre regiones del FNDR; y
- en la combinación o suma de estos valores cada uno de ellos debe tener igual ponderación.

Un forma de hacer comparables y sumables estas distribuciones corresponde a un método estadístico de "normalización" de los valores, el que consiste en restarle a cada valor específico la "media" aritmética nacional de la distribución en cuestión, y dividir este resultado por su "desviación estándar". A los resultados obtenidos se les sumará el escalar absoluto que iguale el valor negativo más alto entre ellos.

Siguiendo este procedimiento, todas las distribuciones asumen la forma de una "distribución normal". La "normalización" de todas las distribuciones hace posible la suma horizontal de los valores, obteniendo, de esta forma, un vector columna que representa las regiones más prioritarias en función de los indicadores considerados.

Este sistema ha venido funcionando razonablemente bien. No obstante, en primer lugar, cada región recibe entre un 8.6% y un 6.1% del total, con lo que la concentración del esfuerzo en las categorías de regiones con más problemas es un tema sobre el cual debe reflexionarse con mayor detenimiento. En segundo lugar, el FNDR hasta hoy tiene una lógica de inversión pública en infraestructura social, particularmente rígida en su componente financiado por el BID. En el futuro, parece razonable abrir el ámbito de operación del FNDR con mucha más fuerza a todo lo relativo a la promoción de la inversión privada y la generación de empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Banco Mundial (1993), Chile: Subnational Government Finance, Washington D.C., The World Bank.

Comisión de las Comunidades Europeas (1991), Las regiones en la década de los 90, Bruselas.

Krugman, P. (1992), Geografía y Comercio, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

Lacour, C. (1983), Aménagement du Territoire et Développement Régional, Paris, Dalloz.

Martner, G.D. (1993), Descentralización y Modernización del Estado en la Transición, Santiago, LOM Ediciones.

Nelson, A.C. (1993), "Theories of Regional Development", en Theories of Local Economic Development, Newbury Park, Sage Publications.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1993), Guía de Gobiernos Regionales, Santiago.

Varas, J.I. (1988), "Análisis del proceso de regionalización en Chile desde una perspectiva interdisciplinaria: la visión de la economía", en La regionalización, Santiago, Editorial Andrés Bello.

GESTION REGIONAL: PERSPECTIVA DESDE UNA REGION

Walter Fraser Morales
Ex-Secretario Regional de Planificación
y Coordinación V Región

Decentralization is an intricate process characterized by complex and competing demands. This tension, created by the competition for resources (human resource, fiscal and capital) has generated two opposing views of the future role for the Regional Governments in Chile. One viewpoint suggests that the logical extension of decentralization leads to federalism; the other supports the present level of decentralization based on the assertion that there is inadequate capacity at the local level to assume greater functions and responsibility.

There is widespread agreement that fundamental changes have occurred since Chile was founded and developed as a centralist State. New local actors in the regions and outside the traditional centers of power are increasingly active in political and economic decision making and continue to press for greater change. The extensive State-established structures were characterized by little or no coordination, a strong level of protectionism and an inability to determine priorities. It was in this context that the constitutional law on Regional Government and Administration was promulgated in November, 1992.

In the regions, public management is characterized by conflicts of interests between the regional governments and the central government. The success of the decentralization process requires that regional governments develop measures to

strengthen their ability to negotiate and interact with the central offices. In the case of Valparaiso, for example, criteria for determining the use of the National Regional Development Fund (FNDR) reflect a strong preference for assisting the municipalities with high proportion of poverty. But if these resources only amount to less than 10% of investment in the region, the imbalances cannot be realistically addressed with any significant impact. Similarly, the distribution of the FNDR resources within the region cannot be adequately considered without knowing the distribution of the expenditures of the sectoral ministries subject to regional decision (the ISAR's) or the regional impact of other national programs.

Key improvements must be made to insure a better prioritization of public works, more stability in implementation and greater coherence in the process of public investment. A combination of a multi year approach (permitting the sharing of critical information to facilitate better municipal investment planning) and the strengthening of managerial capacity would insure that the regions are able to carry out their functions. Yet, one of the most basic problems that remains is one of scarce resources. It is essential that the regions improve their capacity to carry out multifaceted diagnoses of problems and potential solutions. As urban problems become more complex and multi-dimensional, it is imperative that an understanding of such processes is developed in order to assure regional management capacity and successful decentralization. It is crucial that the strengthening of managerial capacity include the collection and development of data regarding relevant actors, organizations and demographic profiles in the regions. Accurate and timely data will improve decision making, encourage strategic links and improve the portfolio of regional projects.

Decentralization is not a cure all for confronting regional underdevelopment, it is a gradual process that involves the increasing transfer of decision making authority to the regions with the ultimate goal of increased well being of the people in the regions.

El propósito de mi intervención en este seminario es dar a conocer una perspectiva regional del problema de la gestión de los gobiernos regionales, a la luz de la experiencia adquirida durante mi ejercicio como secretario regional de planificación de la región de Valparaíso y del conocimiento de realidades y problemas comunes en otras regiones del país.

Sentido de la Descentralización. La Necesidad de la Gestión

La primera afirmación que quisiera hacer es que la descentralización no es un decreto central. Es un proceso que se conquista en un entorno turbulento caracterizado por la complejidad de las demandas. Por ello, el papel que le corresponde jugar a las organizaciones territoriales, tales como el gobierno regional, se encuentra rodeado de conflictos actuales y potenciales que obligan a

diseñar un sistema de gestión flexible y adaptable a las circunstancias.

Por otra parte, la tensión por las competencias y los recursos presupuestarios entre el nivel central y los gobiernos regionales ha provocado la aparición de visiones discrepantes respecto de la misión futura de estos gobiernos, desde los que promueven un reforzamiento de la descentralización que linda con el federalismo, hasta los que aspiran a la mantención del proceso a un nivel mínimo, aduciendo falta de capacidad local para asumir papeles que les corresponden a los organismos centrales. No es difícil entender que la idea de la descentralización se inscribe en un proceso socio-político contrario al modelo centralista que surge en América Latina a fines del siglo XIX, y que se inscribe dentro del proceso de integración territorial y la formación de los Estados-Nación, donde la concentración del poder era una necesidad exigida por las condiciones históricas existentes. La situación hoy en día es diferente y existe una creciente oposición a este esquema que fue capaz de generar una sociedad-nación ¿Por qué? En general, se plantean dos tipos de argumentos:

1. El primero es que la propia centralización generó un proceso de desagregación territorial del poder, donde nuevos actores ubicados en territorios diferentes a los tradicionales centros de poder han entrado a participar en las decisiones políticas y económicas, generando presiones desde las regiones al centro, las que se han ido acumulando a lo largo de los años y que explican el fuerte impulso a las ideas regionalistas a partir de las décadas de los '60 y '70.

2. El segundo aspecto se refiere al rendimiento decreciente del aparato público central: existe una percepción cada vez más generalizada de la ineficacia del Estado central. En este segundo caso, surge como consecuencia la presión por la descentralización del aparato estatal y la necesidad de gestionar el área de competencias del Estado a nivel local. En este contexto se inscribe, en el caso chileno, la Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración regional, promulgada el 11 de Noviembre de 1992, que al definir competencias y mecanismos de los organismos territoriales, pauta los problemas de gestión que deberán enfrentar las autoridades regionales en el proceso de descentralización.

Gestión Regional

1. Conflicto interorganizacional

Es sabido que el Estado moderno se ha estructurado en grandes organizaciones para intentar responder a las variadas demandas provenientes de la sociedad. Entre estas organizaciones se encuentra fraccionada la responsabilidad de atender las variadas

La descentralización no es un decreto central. Es un proceso que se conquista en un entorno turbulento caracterizado por la complejidad de las demandas

En regiones, la gestión pública se caracteriza por los conflictos de interés entre las instituciones territoriales y las oficinas regionales de los organismos centrales

áreas de problemas. Cada una de ellas se relaciona con un grupo determinado de problemas y asuntos, actuando de manera casi independiente respecto del resto del sistema organizacional del gobierno y desarrollando un conjunto de programas que llegan a transformarse en rutinas preestablecidas. Una caracterización gruesa del comportamiento de estos organismos territoriales incluiría los siguientes aspectos:

- a) Las instituciones públicas toman decisiones y diseñan políticas a partir de su interacción con las demandas de sus grupos de interés.
- b) En consecuencia, cada una va generando respuestas a una gran variedad de problemas, no necesariamente comunes.
- c) Los presupuestos de cada organización no son propiamente una selección racional de objetivos y metas, sino que, normalmente, son el resultado de un juego complejo de intereses intra y extra-institucionales recubierto de un barniz tecnocrático que le da forma y coherencia presupuestaria.

A partir de estas características pueden derivarse ciertas conclusiones que dicen relación con el diseño de mecanismos que permitan mejorar la capacidad de gestión del gobierno regional.

1. No es posible seguir manejando el sector público como si fuese un todo homogéneo. Cada organismo público enfrenta problemas propios y posee autonomía relativa que, eventualmente, llega a provocar conflictos con otras organizaciones públicas.
2. En regiones, la gestión pública se caracteriza por los conflictos de interés entre las instituciones territoriales y las oficinas regionales de los organismos centrales, desencadenándose entre ambos niveles de decisión procesos de discusión que buscan imponer decisiones sobre inversiones, proyectos y acciones de intervención sobre la población regional.
3. A consecuencia de lo anterior, el éxito del proceso de descentralización requiere que las regiones desarrollen instrumentos y medios de gestión que potencien su acción frente a las oficinas centrales.

2. Experiencia regional

El problema central al que quisiera hacer referencia a la luz de mi experiencia, es el relativo a la coordinación por parte del gobierno regional de los distintos organismos que ejecutan acciones en la región. Dentro de los lineamientos de la política nacional de desarrollo regional expuesta por el subsecretario de desarrollo regional, cada región desarrolló durante el gobierno pasado, y ha reformulado o actualizado en el presente, una estrategia de desarrollo regional, que constituye el marco de referencia para la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional, y que debe ser construida con la participación de todos, tal como lo plantea el Artículo 24 de la Ley N° 19.175.

El gobierno regional, constituido por el intendente y el consejo regional tienen la misión, en base a sus respectivas atribuciones y competencias, de llevar a cabo (ejecutar) la estrategia definida para la región.

El intendente tiene mando directo sobre los SEREMIS, los cuales le responden respecto de las acciones desarrolladas en sus áreas de competencia y, en particular, de aquellas desarrolladas con fondos regionales y regionalizados, tales como los ISAR. El organismo de consulta y coordinación básico que tiene el intendente es el gabinete regional, pero esta instancia de coordinación no tiene necesariamente un reflejo operacional.

Quiero plantearme en el siguiente escenario. La tesis del crecimiento con equidad y la eliminación de la extrema pobreza tiene, obviamente, una expresión regional. Al interior de cada región existen áreas geográficas de menor desarrollo relativo que el promedio regional y bolsones de extrema pobreza. En el plano conceptual es posible que cada región desarrolle planes y programas que busquen disminuir estas diferencias. En el caso particular de la región de Valparaíso, la metodología de distribución intrarregional del FNDR tiene precisamente ese objetivo, es decir, busca nivelar entre las comunas los niveles de carencias, pero con recursos que ni siquiera llegan a un 10% del total de recursos que se invierten en la región. Entonces, ¿cómo podría ser posible para un gobierno regional focalizar su intervención con resultados visibles? Las posibilidades reales de que se hagan confluír recursos a áreas predeterminadas para provocar cambios significativos en una realidad sub-regional, son escasas. Existe un problema básico de procedimientos y de instrumentos. No existen, a un nivel de desarrollo que tenga eficiencia operativa, los mecanismos de coordinación que permitan asegurar coherencia entre las decisiones que deben implementar organismos descentralizados al nivel regional y los organismos de nivel central representados en las regiones. Como mencionaba anteriormente, cada organismo, tanto de nivel regional como central, tiene problemas propios, recursos propios, una clientela propia a la cual atender y, por lo tanto, propone planes, establece prioridades y desarrolla cursos de acción, produciéndose un resultado en que, lamentablemente, no hay una mano invisible al estilo Adam Smith que en forma mágica coordine estos esfuerzos y produzca un resultado que maximice el bienestar de la sociedad regional.

Por otra parte, está el problema de los instrumentos para producir coordinación. El presupuesto de inversión regional es un instrumento insuficientemente desarrollado. No es posible discutir la distribución intrarregional del FNDR sin conocer la distribución de los ISAR y sin conocer cómo se gestionan los recursos del nivel central. La lógica de la metodología de carencias, mencionada anteriormente, que usa esta región puede, en un análisis global del presupuesto de inversión, resultar no conducente al equilibrio intrarregional en general, en desmedro de subregiones distintas de la capital regional. Del mismo modo, se hace necesario desarrollar un presupuesto de inversiones multianual que permita una

No existen, a un nivel de desarrollo que tenga eficiencia operativa, los mecanismos de coordinación que permitan asegurar coherencia entre las decisiones que deben implementar organismos descentralizados al nivel regional y los organismos de nivel central representados en las regiones

La descentralización conlleva una esperanza de solución más pronta y eficiente de los problemas locales y regionales

Las tendencias mundiales de la economía y el fenómeno de la globalización, con su impacto en cuanto a localización de actividades, son realidades que no pueden soslayarse a nivel regional

mejor priorización de obras y le dé más estabilidad y coherencia al proceso de inversión pública, al mismo tiempo que le entregaría a las comunas una información sobre la localización espacial y temporal de las inversiones que facilitaría sus propias decisiones de inversión municipal.

3. Bases de un sistema de gestión regional

En este contexto, que es muy familiar a todos aquellos que tienen responsabilidad en la gestión regional, me gustaría comentar algunos lineamientos generales para mejorar la capacidad de gestión de las regiones, en el entendido que si esto no se logra, el argumento de que los organismos territoriales no están en capacidad de desarrollar su misión y que, por lo tanto, la descentralización es inviable, no podrá ser rebatido.

El punto de partida es asumir que el principal problema del gobierno regional y de cada una de las organizaciones territoriales es enfrentar un volumen creciente de demandas de la población y la baja capacidad de respuesta. Por ello, en primer lugar, es prioritario que los organismos territoriales incrementen su capacidad para comprender los procesos generales que los rodean, los cuales son de naturaleza sociopolítica, culturales, económicos, tecnológicos y urbanos. En el campo sociopolítico, es necesario entender que la descentralización conlleva una esperanza de solución más pronta y eficiente de los problemas locales y regionales que ha hecho que la esfera de la política se extienda más allá de los partidos tradicionales hacia formas territoriales de organización, como las vecinales o culturales. Se vive un proceso en que se busca una definición de la identidad regional o, como lo plantea Boisier, se establece la necesidad de la "construcción social de la región" (Revista de la CEPAL N° 35, Agosto 1988).

En el campo de lo económico, las tendencias mundiales de la economía y el fenómeno de la globalización, con su impacto en cuanto a localización de actividades, son realidades que no pueden soslayarse a nivel regional. En el campo de lo urbano, en particular en esta región, se observa que la población a atender es mayoritariamente urbana con un comportamiento complejo en el que se entrecruzan procesos económicos, políticos y culturales que es necesario abordar.

La magnitud y complejidad de estos fenómenos puede aparecer sobredimensionada frente a las capacidades regionales, pero son estos procesos generales los que generan la mayor incertidumbre en la gestión regional y, por lo tanto, desarrollar un adecuado nivel de comprensión de ellos es fundamental para el éxito de la gestión regional y del proceso descentralizador.

En segundo lugar, aparte de estos procesos generales, existe un entorno específico, que es necesario conocer y tipificar, de forma de determinar cuáles son los actores y organismos relevantes para la gestión y así facilitar la acción sobre ellos. Es necesario conocer y procesar información sobre: organismos públicos nacionales en la región; organismos económicos locales y gremios; organismos

sociales que buscan reivindicaciones locales; organizaciones del Estado y de la sociedad civil y política a nivel central; contratistas y proveedores. De este conocimiento pueden derivarse mejoramientos de la gestión; la necesidad de impulsar algunas alianzas estratégicas y el mejoramiento de la cartera de proyectos.

Para que lo anterior no quede en un plan ilusorio es necesario encontrar un eje que le dé sentido y dirección y que, en mi opinión, debe estar constituido por programas de proyectos integrados destinados a resolver problemas concretos. Es decir, debe existir un plan territorial como instrumento guía, no dogmático, que acerque la planificación territorial a la gestión de proyectos estratégicos para el territorio.

Quisiera terminar mi exposición con una reflexión con la que quiero protegerme de alguna acusación de ingenuidad. La eficacia de la gestión regional debe medirse en función de objetivos claros. Si el objetivo es hacer más eficiente el mecanismo de inversión pública, es claro que los comentarios anteriores apuntan, en la dirección correcta. Si el objetivo es generar desarrollo económico, el problema es bastante más complejo. En este sentido, tiendo a coincidir con Carlos de Mattos (1989) en cuanto a que la descentralización no es una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional y que no parece plausible que una reforma de carácter esencialmente administrativo, como es el proceso de descentralización en Chile, sea capaz de modificar de manera sustantiva la dinámica de la sociedad capitalista, cuyos condicionamientos estructurales superan los logros que pueden alcanzarse con una reorganización territorial del poder. Esta reflexión apunta a la afirmación inicial de este trabajo, en el sentido que la descentralización es un proceso gradual que va en la dirección correcta de transferir en forma creciente poder de decisión a las regiones, pero que no garantiza por sí sola el objetivo último de mejorar el bienestar y el nivel de vida de la gente en las regiones.

La descentralización es un proceso gradual que va en la dirección correcta de transferir en forma creciente poder de decisión a las regiones, pero que no garantiza por sí sola el objetivo último de mejorar el bienestar y el nivel de vida de la gente en las regiones

EXPERIENCIAS COMPARADAS EN EL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACION

Stephen B. Peterson
Harvard Institute for International Development
Harvard University

In any discussion regarding the redesigning of administrative systems, there are two key issues: the extensiveness of innovation in designing decentralization strategies to redefine public tasks and the lack of innovation in the financing of these strategies and the goods and services they deliver. Like budgeting, decentralization is a strategy of allocating authority and thus resources. There is no simple solution to the difficult task of allocating resources.

As with all monopolies, the effects are profound: higher delivery costs, orientation to control not management, and a higher risk that services will either be performed poorly or not at all. Where monopolies have limited accountability, decentralization is a strategy that promotes accountability. The traditional view of decentralization extends the institutional monopoly from the aggregate to regional and municipal authorities. In doing so it creates a local monopoly that rigidly defines public goods and services and attempts to maximize control over both their provision and production. Regardless of the transfer of administrative power, regional and municipal levels operate as a monopoly.

This traditional approach to decentralization has not been successful. The conclusions of a recent United Nations conference on decentralization shed some light on the problem when it concluded that political commitment is a precondition to effective decentralization.

As an institutional monopoly, administrative decentralization defines both the task and the delivery agent. A new strategy of decentralization is emerging, one which essentially breaks the monopoly of central design. Unlike the conventional view of decentralization which replicates the administrative monopoly of the center to regional and local authorities, the new strategy stresses institutional pluralism rather than monopoly. Decentralization establishes a process that leads to the redefinition of public (or collective) goods and services and expands the array of public, quasi-public, and private institutions that can deliver them. The two principal forces shaping this emerging strategy of decentralization are a redefinition of the public sector and administrative downsizing.

A new view of the State's role in development is emerging. The State will still perform a critical but sharply limited role because of financial constraints, becoming less of a doer and more of a facilitator. The essence of this new position is one of establishing and managing contracts between other government agencies and non-governmental organizations (including private firms).

The second implication is that administrative structures can be downsized since human resources costs often consume the largest share of government budgets containing, if not reducing costs. Administrative downsizing is done because the State either has little choice or it seeks to increase efficiency. Fiscal stress encourages all States to trim their payrolls and structural adjustment policies have provided added pressure to adapt civil service reforms. When successful, administrative downsizing means doing more with constant or declining resources.

Two factors have contributed to this paradoxical outcome of achieving more with less: the increasing use of information technology and new management techniques such as process reengineering. Considered to be the dominant management trend of the 1990s, reengineering seeks to reinvent organizations based on processes that promote performance rather than maintaining outdated organizational structures that waste resources and under utilize staff. Focusing on processes and productivity rather than organizational structures and staffing charts, the implications of reengineering for administrative decentralization are just starting to emerge. First, by reassessing agency core tasks, advantages in service delivery will support further decentralization. Secondly, significant improvements in information processing will increase accountability and promote decentralization.

Several implications arise out of the new model of decentralization based on institutional pluralism. The role of the State, while still central to development will change to a more facilitative role. While States recognize the important role they do play in the economy, effective decentralization requires a partnership of institutions and the breaking of the administrative monopoly that concentrates development. Lastly, it is evident that culture does constrain the design of decentralization strategies. The implication of the new style of decentralization is that there is considerable choice in designing administrative options. A major task in Chile and in other countries is to change the "mindset" about how power is distributed.

I. INTRODUCCION

El presente documento está basado en un trabajo más extenso que estamos realizando en nuestro instituto con John Cohen. La Secretaría de las Naciones Unidas nos ha encargado preparar un documento sobre descentralización administrativa.

El rediseño de los sistemas administrativos enfrenta hoy en día aspectos favorables y adversos. Favorablemente, existe una riqueza abrumadora en materia de innovación y diseño de estrategias de descentralización, y en la redefinición de la tarea pública. Lamentablemente, en cambio, no se ha producido el mismo vuelco innovador en lo que concierne al financiamiento de estas estrategias y de los bienes y servicios que ellas pueden proporcionar. Tal como un presupuesto, la descentralización es una estrategia de asignación de autoridad y, por ende, de recursos. No existe solución simple para la difícil tarea de asignar recursos. De este modo, aunque podamos ser muy creativos en nuestros diseños, si en último término el financiamiento no está disponible, aquellos tendrán escaso valor.

La descentralización es una estrategia de asignación de autoridad y, por ende, de recursos. No existe solución simple para la difícil tarea de asignar recursos

II. UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION

Este trabajo presenta una nueva estrategia de descentralización que contempla muchas de las dinámicas que emergen a fines de los años '80 y en los '90. La esencia de esta nueva estrategia es quebrar el monopolio del diseño central. El problema de la administración centralizada no es tanto su relación espacial con la periferia, sino el hecho de ser un monopolio institucional.

Este monopolio centralizado define tanto la función como el agente que debe abastecerla. Como ocurre con todos los monopolios, los efectos del monopolio institucional son profundos: altos costos de producción, rentas para los administradores, orientación hacia el control y no hacia la gestión, y un mayor riesgo de que los servicios sean entregados de manera pobre, o que simplemente no sean entregados. Lo más importante, sin embargo, es que los monopolios poseen responsabilidades limitadas. La entrega de un servicio efectivo requiere sistemas administrativos responsables. La descentralización es una estrategia de promoción de responsabilidades.

La visión tradicional de la descentralización es la extensión espacial del monopolio institucional de centralización, desde el centro hacia las autoridades regionales y municipales. Se crean nuevos

El problema de la administración centralizada no es tanto su relación espacial con la periferia, sino el hecho de ser un monopolio institucional

La entrega de un servicio efectivo requiere sistemas administrativos responsables. La descentralización es una estrategia de promoción de responsabilidades

En su calidad de monopolio, las unidades administrativas descentralizadas no sólo amenazan al centro, sino que también son menos capaces de responder a las necesidades y de distribuir los recursos locales

centros de poder administrativo, con grados variables de autonomía respecto del centro. Se crea un monopolio institucional distribuido. Lo que caracteriza al estilo tradicional de descentralización (o lo que llamamos estilo "antiguo" de descentralización), es la creación de un monopolio institucional local, que define de manera rígida los bienes y servicios públicos y que intenta maximizar su control, tanto sobre el abastecimiento como sobre la producción de dichos bienes y servicios. Dicho de otro modo, el poder administrativo ha sido transferido desde el centro hacia los niveles regionales y municipales, pero es operado como monopolio.

El enfoque tradicional de la descentralización, consistente en el establecimiento de un monopolio institucional distribuido, no ha tenido éxito. Se han dado muchas explicaciones para este fracaso, incluyendo la falta, a nivel local, de capacidad técnica y de gestión; recursos limitados, y elecciones dirigidas hacia la élite. Las conclusiones de una reciente conferencia de la PNUD sobre descentralización arrojó alguna luz sobre el problema, al concluir que el compromiso político de la dirigencia es condición previa para una efectiva descentralización.

La razón de que el enfoque tradicional de la descentralización -entendida como la creación de un monopolio institucional distribuido- no haya tenido éxito, radica en que es una construcción fallida. Amenaza al centro e ignora que éste es parasitario de lo local. En cuanto monopolio institucional, es una fuente alternativa de poder administrativo para el centro, pero cuando se le otorga control sobre los impuestos locales, y además influencia política local, pasa a constituir una base potencial de oposición política al centro. De este modo, la autonomía y la fortaleza administrativas representan una amenaza política potencial para el centro. No puede sorprender, entonces, que el centro limite el rol captador de impuestos de esas instituciones administrativas locales y regionales, y que sistemáticamente les prive de financiamiento. En su calidad de monopolio, las unidades administrativas descentralizadas no sólo amenazan al centro, sino que también son menos capaces de responder a las necesidades y de distribuir los recursos locales. El ejemplo de Tanzania ilustra que tales monopolios administrativos locales tienden a servirse a sí mismos en primer término, a expensas de los recursos e intereses locales.

Está emergiendo un nuevo enfoque de descentralización que se caracteriza por un pluralismo institucional. A diferencia de la visión tradicional de la descentralización, que transfiere el monopolio administrativo del centro a las autoridades regionales y locales, la nueva estrategia pone acento en el pluralismo institucional más que en el monopolio. La descentralización, entendida ahora como pluralismo institucional, rompe el monopolio del diseño central y establece un proceso que conduce: (1) a redefinir lo que son los bienes y servicios públicos (o colectivos); y (2) a ampliar el espectro de instituciones públicas, semipúblicas y privadas que pueden producirlos.

III. ¿POR QUE ESTA EMERGIENDO EL MODELO DE PLURALISMO INSTITUCIONAL?

Las dos fuerzas principales que dan forma a esta estrategia emergente de descentralización, caracterizada por el pluralismo institucional, son: una redefinición del sector público y una reducción del aparato administrativo.

Redefinición del Sector Público

A fines de los '80 y comienzos de los '90 se produjo una re-evaluación del proceso de desarrollo económico y del rol del Estado en tal proceso. Dos tendencias vienen a definir el sector público: una revisión histórica del crecimiento, que especifica lo que el Estado debería y no debería hacer, y una evaluación práctica de lo que el Estado es realmente capaz de hacer en la actualidad.

La reciente revisión histórica del crecimiento económico de los últimos países en desarrollo que han tenido éxito, tales como Corea del Sur y Taiwán, sugiere que el rol del Estado es proporcionar infraestructura y promover el capital humano y los mercados financieros. El Estado no debería intentar promover ganadores y perdedores en términos de un trato preferencial a empresas. La teoría del crecimiento económico de Paul Romer, que pone énfasis en la importancia de la innovación, destaca la necesidad de que el Estado construya infraestructura competitiva más que competidores. El Estado debería promover el capital humano (salud y educación).

Más allá de la teoría de lo que el Estado debería o no debería hacer basado en la experiencia exitosa de unos pocos países en desarrollo, lo que más impulsa la redefinición del sector público es lo que el Estado es capaz de hacer. La carga fiscal en occidente, el virtual colapso del Estado en los Nuevos Estados Independientes y la cuasi bancarrota de muchos Estados del Sur, está llevando a que la descentralización hacia nuevos actores esté ocurriendo de facto, a causa de que el Estado o bien ha abandonado la escena, o simplemente no está en condiciones de contribuir.

Está emergiendo una nueva visión del rol de Estado en el desarrollo gracias a la evidencia histórica acerca de su papel en la promoción de un crecimiento exitoso, combinado con una evaluación realista de la limitada capacidad fiscalizadora del Estado. El Estado jugará aún un papel crítico, aunque drásticamente limitado debido a sus restricciones financieras. El Estado se hace menos hacedor y más facilitador. La esencia de este nuevo rol es la de establecer y gestionar contratos entre otros organismos gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales (incluyendo empresas privadas).

Las dos fuerzas principales que dan forma a esta estrategia emergente de descentralización, caracterizada por el pluralismo institucional, son: una redefinición del sector público y una reducción del aparato administrativo

Esta visión emergente de un sector público reducido ha sido auspiciada especialmente por los economistas neoclásicos en agencias de asistencia, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El eje de esta posición es que los objetivos del sector público deberían ser transformados de la producción y entrega de bienes y servicios en el objetivo más limitado de proporcionar sólo los bienes y servicios más esenciales. En los países en desarrollo más pobres, esta prescripción ha sido impulsada con programas de ajuste estructural.

Reducción del Aparato Administrativo

La sección anterior bosquejó las tendencias que conducen a una redefinición del sector público. Las consecuencias de esta redefinición sobre los sistemas administrativos son claras. El rol de la administración se trasladará en forma creciente hacia la gestión de contratos en la medida en que el Estado pase de ser tanto proveedor como productor de bienes y servicios, a ser principalmente proveedor. Una segunda consecuencia es que las estructuras administrativas pueden ser reducidas.

La reducción del aparato administrativo es una característica común del Estado en los años 90. La reducción del aparato administrativo es la reducción en la cantidad de personal y en los salarios correspondientes. Los salarios del personal consumen a menudo el grueso de los presupuestos gubernamentales; la reducción es una estrategia de contener o bien reducir costos. No siempre se da que una reducción del aparato administrativo conduzca a menores costos globales de los organismos gubernamentales. La reducción del aparato administrativo va acompañada a menudo de una reestructuración organizacional que introduce los sistemas de información con sus especialistas, los que de hecho aumentan la estructura de costos de los organismos gubernamentales.

La reducción del aparato administrativo se hace, ya sea porque el Estado no tiene otra alternativa, o porque busca una mayor eficiencia. La carga fiscal incentiva a todos los Estados a ajustar sus pagos de salarios, en tanto las políticas de ajuste estructural han proporcionado una presión adicional en el sentido de adoptar reformas en el servicio público. Si el Estado usa la oportunidad de efectuar reformas para introducir medidas que apunten a la eficiencia y la efectividad, la reducción del aparato administrativo puede promover la productividad y no tan sólo un cercenamiento. Un mejoramiento en la eficiencia y la efectividad de los organismos gubernamentales significa, a menudo, mejorar el capital humano con tecnología informática. Cuando resulta exitosa, la reducción del aparato administrativo lleva a hacer más con recursos constantes o en disminución. Dos factores han contribuido a este paradójico resultado de lograr más con menos: nuevas técnicas de gestión y un uso creciente de tecnología informática.

Si el Estado usa la oportunidad de efectuar reformas para introducir medidas que apunten a la eficiencia y la efectividad, la reducción del aparato administrativo puede promover la productividad y no tan sólo un cercenamiento

Los avances de la teoría de la gestión han contribuido a una reducción del aparato administrativo, tanto en el sector público como en el privado. La estrategia usada para reducir es la redirección, o la redirección de procesos. La reingeniería es la tendencia de gestión claramente dominante de los años noventa y está siendo adoptada tanto por el sector público como por el privado. El enfoque de redirección busca reinventar las organizaciones, basándose en procesos que favorezcan el rendimiento más que la mantención de estructuras organizacionales obsoletas, que desperdician recursos y subutilizan el personal. La esencia de la reingeniería es determinar las tareas centrales de una organización y repensar creativamente cómo pueden tales tareas ser ejecutadas usando una combinación de personal y tecnología informática. La redirección busca contrarrestar la tendencia de las organizaciones (tanto públicas como privadas) a autoconsumirse y destinar recursos excesivos a la mantención de la organización misma, más que a la producción de bienes y servicios. Ella apunta más bien a los procesos y a la productividad, más que a las estructuras organizacionales y a los diagramas de personal. La consecuencia de la reingeniería sobre la reducción del aparato administrativo es que las tareas públicas no esenciales y los empleados del sector público marginal son eliminados.

La reingeniería ha emergido en los años '90 porque la tecnología informática está siendo usada ahora de manera más estratégica y creativa. Durante gran parte de los '70 y los '80, las organizaciones carecieron de una visión de lo que esta revolucionaria tecnología podía hacer. La tecnología informática ha aumentado dramáticamente la capacidad de las organizaciones de hacer las cosas de modo diferente, más que limitarse a acelerar el flujo de trabajo. Este incremento en la capacidad ha conducido, por su parte, a repensar las tareas centrales. Asumir la re-dirección significa transformar una estrategia visionaria de uso estratégico de la tecnología informática en una reforma estructural de los organismos públicos.

Mientras las consecuencias de la reingeniería sobre la descentralización administrativa recién comienzan a hacerse evidentes, se pueden esperar tres efectos. Primero, a través de una reevaluación de las tareas centrales de los organismos públicos, las ventajas comparativas en la producción de servicios será realizada y servirá de apoyo a una división del trabajo y a una mayor descentralización. Un mejoramiento significativo en el procesamiento de la información incrementará la responsabilidad e impulsará la descentralización.

Un segundo factor que contribuye a la reducción del aparato administrativo del sector público ha sido el mayor uso de la tecnología informática en la administración. La tecnología informática permite a un organismo público hacer más con menos. Tanto estudios de los gobiernos como del sector privado muestran que la tecnología informática puede reducir fuertemente la jerarquía de la organización. Mucho de lo que los gerentes de niveles intermedios hacen es traspasar información desde los niveles inferiores hacia los mandos superiores. La tecnología informática

La esencia de la reingeniería es determinar las tareas centrales de una organización y repensar creativamente cómo pueden tales tareas ser ejecutadas usando una combinación de personal y tecnología informática

Las recientes innovaciones en gestión, unidas al creciente uso de la tecnología informática en el sector público, permitirá a los sistemas administrativos lograr más con menos

Un Estado físicamente más pequeño no necesariamente conlleva un rol secundario

132

127

permite a las organizaciones reducir esas capas de niveles intermedios y mejorar su habilidad para manejar información. Aunque la tecnología informática puede reducir la jerarquía, puede perfectamente no reducir los costos. La tecnología informática puede, sin embargo, ayudar a los organismos gubernamentales a evitar costos futuros, ya que permite mantener una fuerza de trabajo relativamente constante aun cuando aumente el volumen de trabajo a realizar.

La creciente tendencia a redefinir el rol productor del Estado como un proveedor residual de bienes y servicios, fortalece los procesos de descentralización administrativa dirigidos hacia el rompimiento del monopolio propio del diseño centralizado. Los sistemas administrativos se preocuparán cada día más del marketing, la negociación, la gestión y el financiamiento de los contratos, y no de la producción de servicios. Resulta, sin embargo, poco probable que los sectores públicos de los más recientes Estados en desarrollo reduzcan fácilmente su rol de productores y se transformen simplemente en proveedores de bienes y servicios públicos. Pero la realidad financiera de los '90 y las presiones de las agencias para el desarrollo sobre las actividades de los gobiernos, en orden a incrementar las soluciones de mercado, sugieren que en el tercer mundo se producirán significativas reingenierías y reducciones de los aparatos administrativos. Las recientes innovaciones en gestión, unidas al creciente uso de la tecnología informática en el sector público, permitirá a los sistemas administrativos lograr más con menos.

IV. CONCLUSIONES

El nuevo modelo de descentralización, en tanto modelo de pluralismo institucional que rompe el monopolio de la descentralización distribuida, tiene las siguientes consecuencias:

1. El Rol del Estado

En tanto la tendencia del pluralismo institucional puede ser discernida de manera global, esto no significa que el Estado se esté debilitando. Cambiando sí, reduciéndose también, pero no debilitándose. El papel del Estado será diferente; la dimensión física del aparato del Estado será menor; pero el rol en cuanto a impulsar el mercado y llenar los vacíos donde sea necesario es central, no secundario, para el desarrollo nacional. Un Estado físicamente más pequeño no necesariamente conlleva un rol secundario.

2. La Necesidad de una Asociación para la Producción de Servicios

En la medida en que los Estados reconozcan el importante papel que en realidad juegan en la economía, y que este papel requiere de una asociación de instituciones -algunas de las cuales pueden estar distribuidas espacialmente-, la descentralización se hará más efectiva. La descentralización no es un juego de eliminaciones en que el centro pierde a expensas de la periferia, o más precisamente, en que el centro pierde en favor de una institución alternativa. Es un proceso de dependencia mutua, una asociación. Por ejemplo, a causa de la complejidad involucrada puede existir una ventaja comparativa en efectuar la captación de impuestos a nivel central y la producción de servicios a nivel local. Los estudios señalan que una descentralización efectiva requiere inicialmente de un centro fuerte. En realidad, la descentralización exige un fortalecimiento de todos los actores.

Los estudios señalan que una descentralización efectiva requiere inicialmente de un centro fuerte. En realidad, la descentralización exige un fortalecimiento de todos los actores

3. Una Mayor Distribución del Desarrollo

La distribución del desarrollo requiere romper el monopolio del poder administrativo que concentra el desarrollo. La persuasiva presentación de Marino Henao acerca de la geografía del subdesarrollo subestima la importancia de este problema. Tal como señala Henao, el desarrollo se centraliza como consecuencia de sistemas administrativos de producción y organizaciones financieras que ponen énfasis sólo en unos pocos polos de crecimiento.

Nuevamente, lo importante no es la distribución espacial del poder administrativo, sino el monopolio del poder administrativo de efectos negativos. La presentación de Henao plantea que no se debería copiar los sistemas administrativos de otros países, ni siquiera los del centro. Yo estoy de acuerdo con esta sugerencia.

Lo importante no es la distribución espacial del poder administrativo, sino el monopolio del poder administrativo de efectos negativos

4. El Diseño es un Proceso

Primero, la cultura limita el diseño. Durante esta conferencia se ha hecho referencia a la herencia "centralista" que da forma a las estrategias administrativas. La cultura sí limita; por esto, tal vez la principal tarea al desarrollar una estrategia viable de descentralización en Chile y en otros países sea la de cambiar la idea que se tiene acerca de cómo distribuir el poder. Esto requiere tiempo y discusión.

El segundo punto acerca del diseño es la suposición de que se pueden "remendar" las estructuras administrativas y obtener una solución mágica para lo que en realidad son duras decisiones de

Tal vez la principal tarea al desarrollar una estrategia viable de descentralización en Chile y en otros países sea la de cambiar la idea que se tiene acerca de cómo distribuir el poder

asignación. Es lo mismo que ocurre cuando los financistas remiendan las estructuras presupuestarias con la esperanza de que la estructura resuelva la eterna e inquietante pregunta de cómo justificar la asignación de X recursos a la persona A y de Y recursos a la persona B. La descentralización es un sistema de asignaciones y conlleva duras decisiones.

5. Alternativa

La consecuencia de un nuevo estilo de descentralización -el pluralismo institucional- es que existen alternativas considerables al diseñar estrategias administrativas. Desgraciadamente no ha existido el mismo grado de innovación, y por ende de elección, al seleccionar las estrategias de tributación. El desarrollo exige que los países evalúen las alternativas y que permanezcan en ellas un tiempo suficientemente largo como para evaluar. Exige también disciplina en la generación de impuestos. Aunque Chile haya tenido un crecimiento guiado impresionante, todavía existen áreas de las cuales extraer recursos (pistas de carrera, canchas de golf) que pueden inducir un crecimiento aun más impresionante.

DESCENTRALIZACION GUBERNAMENTAL EN EL CONTEXTO HISTORICO Y CONTEMPORANEO

Allan Rosenbaum
Director del Instituto de Administración Pública
y Servicios Comunitarios
Universidad Internacional de la Florida

There are several basic organizational points that profoundly affect the realities of regional government and political decentralization in any country (including Chile). The most fundamental of these is that political and economic power are normally intertwined and consequently almost always develop hand in hand with one another. The second point is that the actual nature of policy-making processes, government structure and administrative organization will be a function of the real distribution of political and economic power within the state regardless of the formal structure of things. The third point is that real decentralization of policy-making and governance in a country occurs only when local political elites supported by their local citizenry demand it. Recognizing that people with power tend to preserve rather than give it up helps one to understand the realities of and the reasons for national differences in the achievement of decentralization.

The development of decentralization within a country is not a new concept in political development. Arguably, however, while decentralization has a long and venerable history as a political concept, as a reality, it has begun to have its greatest

world-wide impact during the past quarter century. Indeed, one might argue that decentralization (along with limited supra-national collaboration) are the two most important government developments of the past quarter century. In attempting to identify this occurrence there are five factors that in varying ways have encouraged the movement towards decentralization:

- 1) A declining faith in the capacity of national governments to successfully resolve important social and economic problems.
- 2) Increased efforts to privatize various government functions, which while enhancing the private sector, lessen the human resource capacity of governments.
- 3) A growing tendency toward the deconcentration of corporate and economic power contributing to the emergence of regional economies and giving additional impetus to the movement towards decentralized regional governments.
- 4) A worldwide trend towards the democratization of previously authoritarian governments and the demands of emerging local elites for increased local control of government authority and resources.
- 5) The worldwide decline of Communist ideology, which historically has been a highly centralizing force for substantial parts of the world.

What then can one learn in terms of lessons that are useful with regard to the promotion of decentralization in a country? There are several useful points that one can draw from the historical forces encouraging decentralization. First, and most significant, they illustrate the validity of the notion that political decentralization is, if not exclusively, at least quite significantly linked to economic factors. Consequently, the most important policy encouraging decentralization is the availability of revenue resources to subnational governments that they can control.

There are policies that can, if pursued, serve to encourage the process of political and governmental decentralization. One policy that has important consequences for strengthening subnational governments is found in legislation that supports processes of regional and local economic development. Decentralization from the top down is not effective. The realities is that neither cabinet ministers nor national legislators are inclined to voluntarily give up power.

Finally, it should be noted that even with the rapid deconcentration of power and government authority in the contemporary world, strong local governments are not developed overnight. The strongest cases of governmental decentralization, are products of decades of efforts to insure the strength of local governments.

I. INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es delinear algunos elementos organizativos, tal vez muy básicos, pero es de esperar importantes, que si son correctos, pueden afectar profundamente las realidades de los gobiernos regionales y la descentralización política de cualquier país (incluido Chile). Pero quisiera antes referirme a dos puntos.

El primero es una confesión personal. Si se me perdona la falta de modestia, creo que es justo decir que conozco mucho sobre el tema de la regionalización y el gobierno, y sobre política y descentralización administrativa en los Estados Unidos. Incluso he estado enfrentado a algunos de estos temas en otros países -desde Paraguay hasta Gran Bretaña y China. Sin embargo, en el caso chileno, mis conocimientos se limitan a mi participación en esta conferencia. De todos modos, si mis comentarios generales sobre otros contextos son ciertos, deberían entonces también ser aplicables a Chile.

El segundo punto que quisiera tratar antes de entrar específicamente en mi tema, es decirles cuán satisfecho me encuentro de estar aquí. Esta es mi tercera visita a Chile y cada vez me sorprende más con lo cosmopolita, lo vital y caluroso que es el pueblo chileno. Desde el punto de vista académico, quisiera agregar que mi universidad, la Universidad Internacional de Florida, una joven universidad con 25.000 estudiantes en la ciudad de Miami y que forma parte del sistema estatal de universidades, se encuentra extremadamente orgullosa de estar asociada con CEAL, la Universidad Católica de Valparaíso, oficiales de gobierno y la gente en general que participa en el extraordinario e importante proceso de definir un futuro democrático.

Para aquellos de nosotros, en los Estados Unidos, que a menudo tomamos nuestras instituciones democráticas como algo garantizado, es al mismo tiempo una humilde experiencia y un privilegio el poder ser partícipes, aunque sea en forma no muy grande pero espero significativa, en el increíble proceso de construir instituciones democráticas.

La verdadera descentralización del gobierno y de los procesos de decisión política sólo ocurre en aquellos países donde sus élites políticas, con el apoyo de los ciudadanos locales, la demandan

II. PARA ENTENDER LAS CAUSAS DE LA DESCENTRALIZACION

Dediquemos ahora nuestra atención a mis tres principales puntos que son, creo yo, a la vez que simples, bastante complejos:

El punto fundamental de estos tres es que el poder político se encuentra interrelacionado con el poder económico, y por lo tanto, casi siempre se desarrollarán mano a mano, en forma conjunta uno con el otro.

Mi segundo punto es que los procesos de toma de decisión, la estructura de gobierno y la organización administrativa dependerán de la verdadera distribución de poder económico y político dentro del Estado más allá de la estructura formal de esta última. Esto explica que uno pueda encontrar una considerable variación en los niveles de descentralización real entre gobiernos que son supuestamente comparables en cuanto a su nivel de descentralización. Para ilustrar este último punto, basta contrastar tres sistemas federales muy prominentes: Australia, que a pesar de tener dos niveles estructurales es un sistema altamente centralizado; Canadá, que teniendo también una estructura a dos niveles, es mucho menos centralizado; y los Estados Unidos, que es un sistema mucho más descentralizado.

El tercer punto es que la verdadera descentralización del gobierno y de los procesos de decisión política sólo ocurre en aquellos países donde sus élites políticas, con el apoyo de los ciudadanos locales, la demandan. Dicho de otra manera, la gente que tiene poder no lo entrega, sino que trata de preservarlo. Cuando uno reconoce este hecho comprende mejor la realidad y las razones de los distintos niveles de descentralización entre naciones.

Esto se puede ejemplificar con dos experiencias históricas, una sobre la cual sé mucho, los Estados Unidos, y otra, de la que como ya les advertí anteriormente, sé muy poco, Chile.

La mayoría de los libros de historia dirían que los orígenes del sistema federal norteamericano, con su fuerte énfasis en múltiples y altamente descentralizados gobiernos y en el establecimiento de gobiernos con tres partes igualmente fuertes pero separadas entre sí -el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial-, es el resultado de la reacción de los fundadores de la patria ante el gobierno centralizado y unitario que existía en la Inglaterra de la época. Yo sugeriría que la realidad es un poco diferente.

Tenemos hoy una forma de gobierno descentralizada en los Estados Unidos porque el poder económico y político se encontraba altamente descentralizado entre las trece colonias originales de los Estados Unidos, Boston, Nueva York, Filadelfia, Charleston y Savannah. Todas constituían, por separado, importantes centros económicos y comerciales. Por lo tanto, cada una tenía un poder político significativo como para proteger y demandar sus intere-

ses particulares en el momento de formar la nueva nación. Esta dispersión del poder económico, y por lo tanto del político, debía reflejarse en el nuevo gobierno de alguna manera. Un sistema federal descentralizado, reflejaba más exactamente el balance y el equilibrio de poderes existente entre las colonias de lo que lo que se hubiera logrado con una forma de gobierno más centralizada.

Por otro lado, los libros de historia, por lo menos aquellos que uno encuentra en los Estados Unidos, sostienen que los países de América Latina han desarrollado sistemas de gobierno fuertemente centralizados como resultado de su devoción por las tradiciones españolas. En consecuencia, por ejemplo, uno podría mantener que Chile tiene un sistema centralizado como consecuencia de la influencia, casi mítica, de la "tradicón española". En contraste, si la proposición teórica que propongo tiene validez, la verdadera razón de la centralización en Chile tiene menos que ver con las tradiciones españolas que con el hecho de que el poder económico y político al momento de crearse la nación se encontraban concentrados en una región geográfica: Santiago. Lo que esto implica a nivel de política contemporánea es que si va a existir un cambio hacia la descentralización del poder con respecto al gobierno central que se encuentra en Santiago, ello deberá ser como consecuencia de la dispersión del poder económico y político fuera de Santiago.

III. EL NUEVO MOVIMIENTO HACIA LA DESCENTRALIZACION

Cuando pensamos en el desarrollo de la descentralización dentro de un país, es tal vez útil reconocer que éste no es un nuevo concepto en el desarrollo político. Desde el silo XVIII los pensadores políticos han señalado los beneficios y virtudes de la descentralización política. Jean Jacques Rousseau abogaba por la necesidad de que toda sociedad democrática tuviese gobiernos locales fuertes que sirviesen para practicar la democracia. Al mismo tiempo, James Madison, en "El Federalista", que tal vez sea el ensayo político más importante escrito por un pensador norteamericano, sostenía que los gobiernos locales son esenciales para el mantenimiento de la democracia política, ya que proveen la arena política en la cual los intereses locales pueden movilizarse para expresar y promover sus puntos de vista.

Sin embargo, mientras la descentralización, como concepto político, tiene una larga y venerable historia, como una realidad ha empezado a tener un impacto mundial solamente a partir de los últimos veinticinco años. Este ha sido un período extraordinario en el que hemos presenciado tanto una considerable pausa de las

Mientras la descentralización, como concepto político, tiene una larga y venerable historia, como una realidad ha empezado a tener un impacto mundial solamente a partir de los últimos veinticinco años

tendencias centralizadoras que caracterizaron los primeros setenta años del siglo, como, y en consecuencia, una preocupación por la descentralización, en tanto forma de promover la dispersión del poder económico y político. Es más, uno podría sostener que la descentralización, junto con una limitada colaboración supranacional, han sido los dos desarrollos más importantes a nivel gubernamental del último cuarto de siglo. Estas tendencias se reflejan en eventos de los que hemos sido testigos en ambientes políticos tan diversos como Africa, Europa Occidental y la ex-Unión Soviética.

Al tratar de explicar este fenómeno, uno puede identificar cinco factores que, de diversas maneras, han promovido el movimiento descentralizador del que hemos sido testigos. Estos son:

- 1) Una fe declinante en la capacidad de los gobiernos nacionales para resolver eficientemente problemas sociales y económicos. Desde los años sesenta ésta ha sido una constante del discurso político en las sociedades occidentales. En el transcurso de los años setenta y ochenta se puso de manifiesto con la llegada al poder de gobiernos de corte conservador en la mayoría de las democracias occidentales. Sin embargo, hay que distinguir que, si bien estos gobiernos estaban comprometidos con la retórica de la descentralización, en la práctica no siempre lo llevaban a cabo. Un buen ejemplo es Margaret Thatcher, quien durante su gobierno como Primera Ministra redujo drásticamente el poder de los gobiernos locales.
- 2) Como consecuencia de este primer factor, existe una tendencia cada vez mayor a privatizar varias funciones gubernamentales. Esto no sólo ha permitido fortalecer al sector privado, sino que ha contribuido a la disminución de los recursos humanos disponibles del gobierno central. Coincidente con la tendencia a desenfatar la prestación de servicios por parte del gobierno, es el deseo por dar preferencia a las prioridades de las instituciones del sector privado, las que generalmente no ven la noción de un Estado único dominante como una que facilite su crecimiento.
- 3) Una tendencia hacia la desconcentración del poder económico y corporativo. El último cuarto de siglo ha presenciado también una substancial descentralización de la autoridad corporativa, promovida, inicialmente, por el crecimiento de las grandes corporaciones multinacionales que requerían altos niveles de descentralización, en orden de poder funcionar en los distintos ambientes nacionales en los que se encontraban. Esto impulsó aun más la tendencia descentralizadora en las corporaciones (como lo demuestra la industria automotriz), para poder responder a las cambiantes condiciones económicas. Esta descentralización de poder de las tradicionales oficinas centrales de esas grandes corporaciones, ha contribuido al surgimiento, en las últimas dos décadas, de economías regionales que han comenzado a mostrar niveles crecientes de independencia con respecto a más amplias economías nacionales.

- 4) Una tendencia mundial hacia la democratización de gobiernos previamente autoritarios. En todo el mundo podemos ver una pauta según la cual las nacientes élites locales demandan cada vez más el control local de la autoridad gubernamental y de los recursos. Eventos en lugares tan diversos como Canadá, China, México, España y Rusia ilustran este desarrollo. No es de sorprender que, coincidentemente con ésta, haya habido una disminución en la fuerza política del Estado nación como lo evidencian fenómenos tan diversos como el crecimiento positivo de la Unión Europea, y la violenta y trágica fragmentación de Yugoslavia.
- 5) Finalmente, no se puede ignorar la decadencia mundial de la ideología comunista que, históricamente, ha sido una fuerza centralizadora en zonas considerables del mundo.

IV. LECCIONES PARA LA DESCENTRALIZACION

Habiendo revisado estas tendencias, ¿cuáles serían entonces las lecciones que podemos aprender que sean de utilidad para la descentralización de un país? Existen varios puntos útiles que podemos sacar de nuestro breve resumen sobre las fuerzas históricas que promueven la descentralización. A saber:

- 1) Lo primero y más importante es la validez de la noción de que la descentralización política está, si no exclusivamente, al menos significativamente ligada a factores económicos. En realidad, tomados conjuntamente la descentralización económica, las actitudes públicas y el debilitamiento general del Estado nación, ellos parecen, de hecho, explicar en gran medida las variaciones en los términos y niveles de descentralización entre las naciones.

Estados Unidos, ciertamente, sirve para ilustrar este fenómeno. Los primeros dos tercios del siglo XX presenciaron la pauta generalizada de creciente concentración del poder económico. El último tercio del siglo ha visto la emergencia de pequeñas y medianas empresas como los mayores creadores de desarrollo económico del país. Una pauta similar puede verse en lo que concierne a la fuerza relativa de los gobiernos subnacionales. El último tercio del siglo, si bien no ha sido testigo del debilitamiento del gobierno central, ha presenciado, no obstante, un dramático fortalecimiento del gobierno subnacional más importante del país, el de cada uno de sus cincuenta estados.

- 2) Hay políticas que, si son implementadas, sirven para promover el proceso de descentralización política y gubernamental. Una política que tiene importantes consecuencias para fortalecer los gobiernos subnacionales se encuentra en la legisla-

La descentralización política está, si no exclusivamente, al menos significativamente ligada a factores económicos

Una forma no muy efectiva de promover la descentralización es hacerlo desde arriba

ción que apoya los procesos de desarrollo económico a nivel local y regional. Tal vez la política más importante para promover la descentralización, es la de hacer accesible a los gobiernos subnacionales fuentes de ingreso que ellos mismos puedan controlar. De nuevo, un ejemplo de los Estados Unidos es útil. El notable fortalecimiento de los gobiernos locales está en relación con la adopción, por parte de esos gobiernos, y de forma generalizada, de una nueva fuente de recursos: el impuesto a las ganancias. Durante los dos primeros tercios del siglo XX, éste ha sido un impuesto a nivel nacional. Al ser accesible a los gobiernos estatales, como nueva fuente de recursos, les ha permitido dedicarse a implementar, no sólo nuevas e importantes políticas, sino también fortalecer dramáticamente la capacidad de sus recursos humanos y su competencia profesional.

- 3) Una forma no muy efectiva de promover la descentralización es hacerlo desde arriba. La verdad es que, ni los ministros del gabinete, ni los legisladores nacionales, están dispuestos a delegar poder voluntariamente. La verdad es que más bien están inclinados a consolidarlo. Incluso, en algunas ocasiones estructuran leyes que en la superficie parecen promover el fortalecimiento de los gobiernos locales, pero que en realidad están hechas de tal manera que tienden a fortalecer y aumentar sus bases de poder personal y los recursos a su disposición.
- 4) Finalmente, debe mencionarse que, si bien, uno puede ciertamente referirse a casos dramáticos de rápida desconcentración del poder y de la autoridad gubernamental en el mundo contemporáneo (más notablemente, el caso de la descomposición de la Unión Soviética), los gobiernos locales fuertes no son creados de la noche a la mañana. Sin lugar a dudas, los casos más claros de descentralización gubernamental, en países como Australia y los Estados Unidos, son producto de décadas de esfuerzos por asegurar el poder de los gobiernos locales.

V. CONCLUSIONES

La descentralización es una fuerza cada vez más importante en el mundo contemporáneo. Sin embargo, su surgimiento no es simplemente el resultado del hecho que los pensadores políticos hayan discutido su importancia como elemento crucial en toda sociedad democrática por varios siglos. Es más bien el resultado de una serie de importantes eventos y tendencias mundiales que han influido el momentum del movimiento hacia la descentralización. Reconocer y entender estas tendencias permite desarrollar y crear políticas que promuevan aun más este movimiento.

PANEL CON LA PARTICIPACION DE LOS H. DIPUTADOS

SEÑORES CARLOS CANTERO O., ZARKO LUKSIC S.,
LOS INTENDENTES SEÑORES OSCAR ELTIT S. Y
RABINDRANATH QUINTEROS L.; Y JUAN UGARTE
JORDAN, CONSEJERO REGIONAL DEL BÍO-BÍO

Intervención del H. Diputado Sr. Carlos Cantero Ojeda

One can be prudently optimistic about the future of decentralization in Chile if you compare how little had been achieved by 1973 under the 1925 Constitution to the notable advances in decentralization since 1974. However, one has to stress the importance of transfer of power to the municipal and regional governments because the closer the decision making responsibility is located to the base of society, the better the development. I have a deep conviction about the need to break up the country's geographic concentration, not just in the public sector, but also in the private sector, in order to have equilibrium in the economic, social and cultural development.

Although one year is too soon to evaluate the Regional Governments, we can look for indicators. For example, the role of regional actors such as CORCHILE seems to be increasing; this demonstrates the private sector is the protagonist in this process and the State a subsidiary role. The process of decentralization is gradual. Although Gonzalo Martner's presentation notes a lessening of the gap between the regions in terms of internal product, my impression is that in terms of concentration of wealth and population there is still an unwelcome imbalance with 40% of the population in Santiago and 70% within the Vth and the VIIIth Regions. Although the macro-

economic model may be functioning well, it has not resulted in balanced development and the State undoubtedly has to seek mechanisms to attend the poorer and more extreme Regions of the country (e.g., the depressed cities of Tocopilla and Tal-Tal in the IInd Region).

The change of the national planning function from an Office to a Ministry may have been a step backwards in that it now functions like any other Ministry, whereas it seemed to have more penetration and influence on crucial policy issues when it was attached to the Presidency. While there have been major, overarching political agreements on things -such as tax reform and the creation of the regional governments- in practice a great concentration of wealth has occurred at the central level, demonstrated by the 350,000 million pesos budget surplus in 1993. Although we have Intendentes saying they have a miserable level of resources and municipalities that are paupers, the surpluses are not being transferred to these level in the interest of macro-economic equilibrium. With 70% of public sector investment controlled by the Ministries of Public Works and Housing in a way that conditions and restricts their use by the regions, there is a worrisome overconcentration.

The tendency of legislators to direct and arrange for the use of resources rather than legislating has to be eliminated when these efforts benefit a certain locality or group without study and analysis to assure objectivity and proper priority. Nevertheless, the theme of decentralization crosses political party lines today in Chile and a broad consensus is emerging that can facilitate the formulation of appropriate policies.

En primer término, quisiera agradecer la gentileza de la invitación que se me ha extendido. En el breve espacio de 10 minutos, trataré de resumir al máximo algunos comentarios que me merece el proceso de descentralización.

A diferencia de otras personas, me despierta cierto entusiasmo y satisfacción lo que se ha venido haciendo en materia de regionalización y descentralización. Si se observa lo ocurrido en el marco de la aplicación de la Constitución del 25 -que también consagraba instituciones descentralizadoras- y lo que era la realidad del país hasta el año 1973, y se compara con lo que ha ocurrido desde el año 1974 hasta hoy, sin duda que es posible apreciar avances notables, avances verdaderamente significativos que deben estimular un optimismo prudente en esta materia.

Por otra parte, asigno a este proceso de descentralización del poder una gran trascendencia, en tanto es vital para impulsar el desarrollo equilibrado y armónico en el ámbito regional y en el comunal. Para mí, las municipalidades y los gobiernos regionales - y enfatizo el orden en que he mencionado estas instancias, pues mientras más cerca de la base está el nivel de gestión hay una mayor promoción del desarrollo y, por tanto, un mayor valor- son realmente trascendentes. Y ello, no por obra de un ejercicio intelectual o de cuestiones programáticas, sino porque se trata de una convicción que está en el alma del ser nacional, que busca romper la concentración y provocar equilibrios en el ámbito nacional, para impulsar el desarrollo económico, social y cultural

Asigno a este proceso de descentralización del poder una gran trascendencia, en tanto es vital para impulsar el desarrollo equilibrado y armónico en el ámbito regional y en el comunal

del país. Por lo demás, en el logro de tales objetivos no sólo asigno un papel trascendente a la labor de los órganos del Estado, sino que, a mi juicio, también corresponde al sector privado un rol básico, fundamental y protagónico, pues constituye el espíritu del proceso de desarrollo de nuestro país.

Ahora bien, qué hemos hecho? Hemos construido regiones, un enfoque geográfico?, hemos establecido una base para el desarrollo económico de Chile?, estamos en un proceso de construcción social con sus agentes? Estamos evaluando este primer impulso, casi sin perspectiva histórica, porque después de un año obviamente es un plazo demasiado corto para emitir juicios definitivos, pero, por lo menos, aparecen ya claros indicadores de que en el ámbito de la gestión, es decir, de las facultades, las atribuciones y los recursos, tenemos falencias que corregir.

Enseguida, creo que la actuación de los agentes regionales desempeña un papel cada día mayor. Prueba de ello son los múltiples seminarios, las múltiples tareas que a través de CORCHILE, por ejemplo, se han venido realizando a lo largo y ancho de este país, en las que el sector privado ha tenido el rol protagónico, junto a la acción subsidiaria del Estado.

En fin, para redondear esta primera aproximación, quiero referirme a la velocidad del proceso de descentralización. Obviamente, todos quisiéramos que fuera mayor, pero los procesos de este tipo requieren madurez, y ésta exige cierta gradualidad en los pasos a seguir.

En lo que atañe a las disparidades regionales, se observa una situación muy clara. En el marco de esta economía y en el de la política en general, según lo trataba Gonzalo Martner, se ha producido, desde el punto de vista del producto interno de las regiones, un acortamiento de la brecha. Pero, en mi opinión, desde el punto de vista de la concentración de la riqueza y de la concentración demográfica, tengo la impresión de que se ha producido un fenómeno poco deseable. De hecho, seguimos teniendo un 40% de la población nacional ubicada sólo en Santiago, y un 70% de ella se concentra entre la 5ª y la 8ª región. En consecuencia, el modelo ha funcionado bien en el marco de los equilibrios macroeconómicos, pero desde el punto de vista del desarrollo equilibrado y armónico, al menos desde mi perspectiva, no ha funcionado adecuadamente.

Es decir, la idea de asignarle al mercado el rol de asignador de recursos, me parece muy bien, pero sin duda que el Estado, subsidiariamente, tiene que buscar, además, mecanismos que permitan atender a las zonas deprimidas o más extremas del país, para impulsar un proceso de desarrollo y fomentar un incremento en su aporte económico. Es decir, la acción estatal debe estar orientada en vistas de la productividad de cada región. En este sentido, creo que tampoco se ha recogido adecuadamente la realidad, porque se perciben disparidades muy violentas. Así, por ejemplo, dos elementos básicos para el proceso de desarrollo son el costo del agua potable y de la energía eléctrica, y tenemos que en la II Región una y otra cuestan el doble que en otras regiones del

El modelo ha funcionado bien en el marco de los equilibrios macroeconómicos, pero desde el punto de vista del desarrollo equilibrado y armónico, al menos desde mi perspectiva, no ha funcionado adecuadamente

país. En consecuencia, ésa es una grave limitante para el progreso y desarrollo, y hay que estudiar los mecanismos que permitan compensar y equilibrar esa violenta disparidad y esa tremenda restricción al progreso y desarrollo de esa región.

Se decía, hace pocos momentos, que la II Región es la más rica del país, por el marco de las inversiones, por la magnitud de los recursos. Pero desde el punto de vista del beneficio social, todo eso beneficia infinitamente más al resto de Chile que a la II Región. Para percatarse de ello no hace falta más que observar la realidad de localidades como Tocopilla y Tal-Tal, dos centros de esa zona con una gran depresión. Hay aquí un elemento interesante que quisiera señalar desde mi perspectiva. El gobierno, el Estado en definitiva, ha tendido a confundir durante mucho tiempo lo que es la asistencialidad con la subsidiariedad. Se relataba, instantes atrás, la experiencia de la reconversión. Pues bien, ella ha demostrado, en mi opinión, que los ingentes recursos destinados a tal fin se han orientado más a la asistencialidad que a la subsidiariedad impulsora del progreso y desarrollo de esas zonas deprimidas.

Otro elemento que me preocupa es la planificación del desarrollo. Tengo la impresión que en esta materia se ha producido un retroceso en el país. Los planes de desarrollo regionales tienen también su eco en el ámbito local. Los planes de desarrollo comunales requieren de planes de desarrollo regionales, pues de otra forma no es posible tender hacia un desarrollo equilibrado, armónico, eficiente, eficaz y oportuno. En este tema, me parece que el haber transformado la Oficina Nacional de Planificación en un Ministerio ha entrabado la labor de este órgano, porque ha quedado en un nivel similar al resto, en circunstancias que impulsaba mucho mejor la planificación de este país cuando era una oficina de directa dependencia del Presidente de la República, con un ámbito mucho mayor de penetración y de influencia en las distintas esferas del quehacer nacional.

Respecto de los recursos, me parece asimismo que hemos avanzando en la descentralización territorial y funcional, pero que hemos retrocedido, por lo menos parcialmente, en términos de descentralización de la administración financiera del Estado. Señalo esto porque los grandes acuerdos políticos -la reforma tributaria, por una parte, y el acuerdo político para la regionalización-, lo que han provocado en la práctica ha sido una gran concentración de riqueza en el nivel central, ascendente a 350.000 millones de pesos de superávit en la gestión del año 1993. Sin embargo, en el ámbito regional y local, nos encontramos con intendentes que dicen que tienen recursos miserables, y con municipalidades que están en condiciones francamente paupérrimas, como todos en este país lo hemos verificado. Esos recursos no se han transferido a las instancias locales o regionales, simplemente por intereses en el ámbito del macroequilibrio económico.

Tampoco quiero dejar de mencionar la gran concentración que existe en materia de inversión pública. Basta para ello considerar que solamente el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio la Vivienda concentran el 70% de los recursos de inversión pública

Sin embargo, en el ámbito regional y local, nos encontramos con intendentes que dicen que tienen recursos miserables, y con municipalidades que están en condiciones francamente paupérrimas

Además, los recursos que llegan a la región son enviados con un elemento de restricción, cual es la elegibilidad, que obviamente es manejado por el nivel central. Me preocupa también el mejoramiento del carácter redistributivo de los coeficientes, a fin de lograr una focalización adecuada de la inversión.

Por otra parte, debo referirme a lo que se ha dicho acerca de los parlamentarios "gestionadores" más que legisladores, pues se trata de una tendencia que debe ser eliminada, a objeto de evitar discriminaciones. En efecto, cuando se persigue beneficiar a una determinada localidad o grupo de personas, sin basarse en datos objetivos, nos encontramos con las denominadas discriminaciones positivas, aplicadas en función de criterios subjetivos. Dicho con un ejemplo, puede esgrimirse que una zona es muy pobre y así justificar la gestión parlamentaria; sin embargo, lo que debe hacerse es comparar con datos objetivos esa pobreza con la que se encuentra en otros lugares y, recién entonces, destinar en justicia los recursos de que se disponga.

Finalmente, deseo señalar que, desde mi perspectiva, el tema que hoy nos reúne cruza todos los sectores políticos, de manera tal que cuando uno conversa con las personas vinculadas a él, salvo por algunos matices relativos al papel del sector privado, se encuentra con un amplio acuerdo. En consecuencia, opino que más allá de construir políticas de gobierno -en torno a las cuales podremos discrepar-, en materia de descentralización debieran formularse políticas de Estado, a las que todos pudiéramos concurrir, a objeto de impulsar un proceso de largo aliento, debidamente coordinado y retroalimentado.

Intervención del Diputado Sr. Zarko Luksic Sandoval

Today's legal underpinnings for the Regional Governments are a result of political decisions made during the Aylwin Government involving lengthy discussions in the Congress in which I participated. The comparative options that were considered ranged from a federal State to a decentralized unitary State, along French lines, which turned out to be the closest to the model finally accepted. A gradual approach was also decided on and the bad financial experience of other States of a federal nature, such as Argentina and Brazil, also weighed heavily in the final decision about the law of Regional Government and Administration.

From this arose the strange, bicephalous figure of the Intendente....on the one hand a delegate with the exclusive confidence of the President concerned mainly with public security and, on the other, having the duties of leading the process of regional development. The Regional Council is quite unique with respect to its election through provincial bodies of dignitaries composed of municipal council members. Consequently, the two entities of Regional Government -the Intendente and the Regional Council- have only a second degree of legitimacy of representation, i.e., appointed or elected by individuals who have been directly elected. This must make the Intendente more vulnerable during negotiations with the central government on such matters as the fact the FNDR is only 11% of public investment or that the ISAR does not work and is not coordinated, etc.

The number and nature of the competencies transferred to the regional governments are scanty and extraordinarily general. They concern the traditional ones having to do with internal governance, but could have included stronger competencies in the regulation of transportation and territorial ordinance. The population is more attuned with local governments since they are more directly concerned with the problems the avera-

ge citizen considers high priority, including health, education, and poverty alleviation. It should be no surprise that the mayors by-pass the regional government and go directly to the sectoral Ministries to seek solutions.

Chile's decentralization is a gradual process, defined at the moment when we decided on the type of regional government wanted. What has been accomplished to date is extraordinarily successful, particularly with respect to finances given the tight control of the powerful Budget Office. But if we really want the Regions to grow to the point that the population concentration in the Santiago metropolitan begins to reverse, and that an entrepreneurial force takes hold in the regions and, together with the regional governments, presents common demands to the central government, then it is necessary to take bolder steps.

Yo quisiera comenzar felicitando al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso por la oportunidad que nos brinda de hacer una especie de balance de lo que ha sido la instalación de los gobiernos regionales, así como de analizar un poco lo que ha significado este proceso de descentralización y, de esa forma, tratar de fijar algunas pautas o líneas para profundizarlo.

El tema que nos reúne, por lo menos en este panel, es la gestión regional y yo quisiera tratarlo sobre la base de ciertos aspectos que nos ayudarían, por lo menos desde mi punto de vista, a hacer una buena reflexión. El primero se refiere a la naturaleza jurídica del gobierno regional y de los entes que lo componen; el segundo, al número e índole de las competencias que se han traspasado del gobierno central a los gobiernos regionales y, por último, al financiamiento de los gobiernos regionales, tema en el que no me voy a detener mucho.

En cuanto al primer punto -la naturaleza jurídica de los entes que integran el gobierno regional-, la verdad es que en la comisión en que a mí me tocó participar durante el gobierno de don Patricio Aylwin se discutió mucho acerca del tipo de gobierno que se iba a crear al interior de la región. Se partió desde lo que era un estado federal sin más, hasta lo que era un estado unitario descentralizado, del tipo francés; este último era lo más cercano que uno podía observar, desde la perspectiva de la experiencia comparada, y se tomó como decisión última.

Ahora bien, se trató de una decisión política, basada en algunos principios, como la gradualidad, y también fundada en la experiencia de otros Estados, de naturaleza jurídica federal, que habían tenido un desastroso funcionamiento, al menos en lo que se refería a las finanzas, como el caso argentino. No obstante esto último, en una de esas contradicciones que se dan en Argentina, el Presidente de la República, Carlos Menem, era gobernador de una de las provincias con mayor déficit.

Lo cierto es que existía un gran temor, por lo que había sucedido en los procesos de transición a la democracia vividos por Brasil y Argentina. En estos casos el desastre no había tenido que ver con

Cuando el Sr. intendente va a conversar, demandar o negociar con el gobierno central, obviamente se encuentra en una situación más vulnerable que aquella en que se encontraría si recibiera su legitimidad de la votación directa de los electores

la recuperación de las libertades públicas, sino que se había dado, precisamente, en materia de estabilidad económica y financiera. Yo creo que este elemento pesó muy fuertemente en la decisión final que se tomó en torno al modelo de Estado y de regiones plasmado en la Ley de Gobierno y Administración Regional. De aquí nace esta figura rara, bicéfala, del intendente.

Un intendente que, por una parte, es el delegado de la exclusiva confianza del Presidente de la República y se preocupa, en virtud de una tradición chilena propia del Estado unitario desde el tiempo de Portales, de los temas de gobierno interior; en definitiva, son los problemas de seguridad pública su gran función. Por otra parte, dándole este carácter bicéfalo, nos encontramos con un intendente que también es el ejecutivo del gobierno regional, cargo en cuya virtud posee una serie de atribuciones.

Siguiendo en la perspectiva de la naturaleza jurídica de los órganos del gobierno regional, tenemos un concejo regional también bastante sui generis, en cuanto al procedimiento de elección. Sabemos que son elegidos a través de colegios provinciales, integrados por los concejales, quienes votan para la designación de los consejeros regionales. En definitiva, lo que podemos decir, tanto desde una óptica jurídica como desde el punto de vista de la teoría democrática, es que las dos entidades que existen al interior de un gobierno regional poseen una legitimidad que podríamos denominar de segundo grado. No es una legitimidad directa, sino que la legitimidad del intendente está dada por el Presidente de la República y la legitimidad de los consejeros regionales está dada por los señores concejales que, a su vez, la han recibido por votación directa.

No es que yo quiera teorizar sobre sistemas democráticos, pero esto significa que cuando el Sr. intendente va a conversar, demandar o negociar con el gobierno central, obviamente se encuentra en una situación más vulnerable que aquella en que se encontraría si recibiera su legitimidad de la votación directa de los electores. Naturalmente, esto determina el grado de relación y también la fuerza e identidad de los gobiernos regionales.

Pues bien, lo dicho constituye un elemento que hay que tener muy presente cuando se habla de que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional representa un 11% de la inversión pública, o que los ISAR no llegan, o que están absolutamente descoordinados, porque el ISAR se resuelve en marzo y el FNDR en agosto, etc.

Esta situación es consecuencia de la definición tomada voluntariamente por el Ejecutivo y el Parlamento, al momento de resolver qué tipo de Estado íbamos a tener en Chile. No estoy con ello haciendo ningún comentario negativo acerca del modelo que tenemos, sino que sólo estoy diciendo cuáles son las consecuencias del modelo del que todos somos parte y todos somos responsables.

En segundo lugar, respecto al número y tipo de competencias traspasadas del gobierno central a los gobiernos regionales, vemos que son exiguas y extraordinariamente generales. Al analizar

las competencias que se le entregan a los gobiernos regionales, concretamente al intendente y al consejo regional, aparecen las tradicionalmente referidas a gobierno interior, a las que se dedica todo un párrafo. Esto es lo que ya antes correspondía a los intendentes y, por tanto, no se innova en nada.

Respecto de las materias en que verdaderamente podría haberse innovado, yo he consultado a los distintos intendentes y gobiernos regionales, y las grandes áreas en las que podrían haberse recibido competencias fuertes eran la regulación del transporte y el ordenamiento territorial. Sin embargo, como representante de un distrito que está en la Región Metropolitana -aunque, por lo mismo, está en una situación especial-, he podido apreciar que el intendente y el consejo regional no tienen ninguna atribución, ni siquiera la de opinar, sobre los temas de transporte de la Región Metropolitana, así como tampoco son muchas las atribuciones que poseen en materia de ordenamiento territorial.

Obviamente, estas grandes competencias no son exclusivas de los gobiernos regionales, sino que deben ejercerse en coordinación con las entidades nacionales, pero aun así la experiencia de algunas regiones demuestra que se ha hecho muy poco en cuanto a su ejecución.

Por otra parte, a mi juicio, durante estos últimos años se ha dado una mayor penetración de la población con los gobiernos locales, y ello por una razón muy obvia. Si se analizan las encuestas y la opinión de los chilenos acerca de las principales carencias o los problemas que sufren como ciudadanos de la calle, vemos que en primer lugar mencionan la salud; en segundo lugar, la educación; en tercer lugar, la pobreza, y en los lugares siguientes aparecen temas como el medio ambiente, la defensa, los derechos humanos, etcétera. Y, ¿quiénes tienen las competencias traspasadas en materia de salud y educación? Los municipios. Se podría decir que en materia de salud están limitados a los consultorios y en materia de educación a los colegios fiscales, pero la gran mayoría de los ciudadanos participa y necesita los consultorios y los colegios fiscales.

En consecuencia, no me sorprende que los señores alcaldes hagan un by-pass al gobierno regional y, de la mano del parlamentario, lleguen directamente a conversar con el Ministro de Salud o el encargado de salud de la región, o con el Ministro de Educación, o con el Ministro de Obras Públicas, o con el Ministro de Agricultura, etcétera. Esto no tiene nada de raro, porque muchas veces el alcalde fue un precandidato a diputado -que puede estar asociado, o bien en una situación conflictiva con el diputado o con el senador respectivo- y como ha recibido su representatividad directamente de los ciudadanos, es obvio que su opinión tiene fuerza o al menos la posibilidad de golpear la puerta del gobierno central, pasando a llevar a los gobiernos regionales y más aun a los niveles provinciales.

Esto me pasa a mí como diputado. Cuando hay un problema de agricultura, por ejemplo en Colina o en Til-Til, voy directamente con el alcalde a hablar con el Ministro de Agricultura o con el

Yo he consultado a los distintos intendentes y gobiernos regionales, y las grandes áreas en las que podrían haberse recibido competencias fuertes eran la regulación del transporte y el ordenamiento territorial

Se necesita dar un paso -no necesariamente mañana, pero darlo- en lo que se refiere a la representatividad del intendente y de los consejos regionales, así como avanzar en el traspaso de competencias concretas

director de INDAP. Cuando tenemos un problema de infraestructura, por ejemplo si se necesita un paso sobre nivel en Pudahuel Sur, voy a hablar con el Ministro Lagos y con el alcalde respectivo.

Entonces, lo que quiero decir, y con esto no quiero armar un escándalo ni ser provocativo, es que estamos en una situación gradual, definida al momento en que se resolvió el tipo de gobierno regional que tenemos. Lo que se ha hecho me parece extraordinariamente exitoso, particularmente en cuanto a las finanzas, aunque debe tenerse presente que estas finanzas están centralizadas en la Dirección de Presupuestos y ahí está el gran poder.

Pero si queremos avanzar, si realmente queremos que las regiones crezcan, que las regiones se desarrollen, que el 40% de la población de la Región Metropolitana comience a trasladarse a las regiones, que en ellas exista un poder empresarial coordinado con las autoridades regionales -que presente demandas comunes al gobierno central-, que el parlamentario necesite al intendente y a los gobernadores, que la demanda esté dentro de una totalidad y no sea sectorial o de interés particular, yo creo que se necesita dar un paso -no necesariamente mañana, pero darlo- en lo que se refiere a la representatividad del intendente y de los consejos regionales, así como avanzar en el traspaso de competencias concretas. Evidentemente, esto debe darse en un sistema ordenado, de finanzas públicas extraordinariamente coordinadas y dirigidas al centro.

Yo hice una tesis de grado sobre este tema en España, y la experiencia con que trabajé era la de la comunidad autónoma de La Rioja. Allí, el Ministro de Agricultura conversaba con el encargado de agricultura de La Rioja y juntos analizaban las necesidades presupuestarias y la solución de los problemas concretos de esa comunidad autónoma. Para lograr eso se necesita seguir avanzando. Vuelvo a repetir que lo que se ha hecho, sin lugar a dudas, es extraordinariamente positivo y exitoso, pero yo he querido tocar las debilidades que podría tener este sistema y animarlos a que sigamos avanzando en este proceso descentralizador.

**Intervención del Sr. Oscar Eltit Spielmann
Intendente IX Región**

The national government has given the Intendentes and the Regions new tools of instruments and attributions to be used in region-building. Particularly in the IXth Region, the process must take into account the diverse social and cultural backgrounds if unity of objectives is to be obtained. The Mapuches are a significant but marginalized ethnic group, that tends not to be involved in the development process. The analysis presented at this event on gross internal product places the IXth Region in a very dramatic position, just as we have been saying to the national authorities for years regarding the need to have financial and other instruments adjusted to the needs of the Regional.

Chile is entering into a new stage of decentralization. The changes being made are the most important to the Constitution and the institutionality of the country in this century. This is being done in the context of return to democracy, thereby magnifying the importance of the Regional Government because they are most in contact with where the social demands are generated and can best respond. Chile's unitary government and strong presidency also influence the decentralization process. The figure of the President as something clear with a definite role is amply accepted, demonstrating a deeply ingrained paternalistic preference of our society. This is particularly strong in the Mapuches who consider power and authority emanating from God, i.e., imbued with powers and attributions that go beyond the legal framework.

The unevenness in the functioning of the Regional Council has been, perhaps, the most prominent limitation of the region-building process. The important thing, however, is that they are complying with their legal mandate even though their own instruments are not yet perfected leading to, for example,

El gobierno de la nación ha puesto a nuestra disposición estas herramientas para que proyectemos un proceso de "construir región", con oportunidad para todos sus habitantes y buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida

excessive meetings. With help from the Ministry of Planning and the Ministry of the Interior we have established a unit of administration and finances and a unit managing the administration and disbursements of the NFDR, and carrying out the related analyses and monitoring. The regional cabinet has been constituted and organized around specific work assignments such as poverty, production, infrastructure, and territorial planning. Two other factors are important: good relationships with national authorities; and the involvement of the civil society of the region. The President has set a positive tone that the regional positions and authorities be respected. In the IXth Region we recently had a successful public meeting with a high turnout that amounted to a landmark for the Regional Government. In this same regard, the Regional Government is using a participatory process to adjust and better focus our strategic plans.

Me sumo a los agradecimientos que se han hecho al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso y destaco el aporte que este seminario significa para entender -yo diría, vislumbrar- el futuro de este incipiente proceso de descentralización del país.

Creo, además, que han sido bastante importantes los aportes que aquí se han recibido, toda vez que se han incorporado nuevas visiones y nuevos actores del proceso de descentralización. En efecto, algunos de los expositores han sido tradicionales en este tipo de eventos, pero hay otros que, sin serlo, han aportado novedades que van más allá de lo que estábamos acostumbrados a oír, particularmente a propósito del enfoque jurídico del proceso de descentralización.

El tema que corresponde a este foro-panel es el de la gestión regional y, al respecto, lo que podemos hacer como intendentes es dar cuenta de lo que se está realizando, lo que se está construyendo en las regiones con los instrumentos y las atribuciones que la Ley de Gobierno y Administración Regional nos ha entregado.

A mi juicio, el gobierno de la nación ha puesto a nuestra disposición estas herramientas para que proyectemos un proceso de "construir región", con oportunidad para todos sus habitantes y buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida. Para construir una comunidad regional hay que partir, desde luego, del punto de vista de la diversidad y de la unidad de objetivos, respecto del proyecto de desarrollo o de la región que queremos construir.

En el caso de nuestra región, la diversidad social y cultural es evidente; ya se ha hecho mención, en el análisis de la situación de pobreza o retraso que tenemos como región, de la presencia de una etnia originaria, como es el pueblo mapuche, que se encuentra en una condición de marginalidad absoluta. Tanto es así que no está incorporada al proceso de desarrollo, ni al proceso de toma de decisiones, ni a participar de un proyecto común. He aquí una situación particular que nos atañe a nosotros como región y que debemos tenerla muy presente.

Debo referirme, por otra parte, al análisis que se hace del producto interno bruto por habitante. Si bien éste nos sitúa en una posición muy dramática, no dice otra cosa que lo que nosotros hemos venido señalando hace muchos años al gobierno nacional, justamente para que los instrumentos, en particular los financieros, se adecuen a las necesidades de nuestra región. No obstante, tuvo que salir en el Informe del Banco Central para que se diera por cierto lo que nosotros teníamos estudiado y habíamos sostenido ante el gobierno de la nación.

Otro elemento que debe tenerse presente para reflexionar acerca de la gestión regional, es considerar la descentralización como un proceso. Se trata de un proceso que estamos viviendo y de una nueva etapa histórica. De hecho, algunos han señalado que se trata de la reforma más importante a la Constitución y a la institucionalidad del país que se haya efectuado en este siglo.

Por lo demás, se inserta dentro del proceso de reconstrucción de la democracia, lo que no debe olvidarse para conservar el rumbo del proceso descentralizador. Si se constituyeron los gobiernos regionales es porque se necesitaba de una democracia que diera cuenta de las demandas de nuestra sociedad, que fuera flexible y directa, que estuviera en contacto con los lugares donde se generan las demandas sociales y que tuviera capacidad de dar respuesta a esas demandas. Desde luego, estos objetivos pasan por descentralizar el país, por constituir gobiernos regionales y por dotarlos de los instrumentos y de las atribuciones necesarias.

Sin embargo, nos encontramos dentro de un régimen unitario y fuertemente presidencialista, que imprime un marco especial y particular a este proceso descentralizador. Esto debe reconocerse, así como también debe reconocerse que nuestra sociedad regional estima al presidencialismo, y a la figura del Presidente la aprecia como una figura clara y nítida en cuanto al papel que representa y, además, resulta ampliamente aceptada.

Como intendentes, percibimos claramente esto en nuestra relación con la comunidad, pues vemos cómo se nos recibe por estar investidos de la representación del Presidente. Yo diría que se trata de un sesgo paternalista en la relación, muy arraigado en la comunidad local, y particularmente cierto en el caso del pueblo mapuche que, dentro de su cosmovisión, considera al poder y a la autoridad como emanada de Dios. No se trata de la visión propia del régimen monárquico, pero ellos ven la figura de quien representa al Estado chileno como una figura superior, imbuída de poderes y atribuciones que van más allá del marco de la legalidad, dotada de la representación de un espacio superior de donde viene el poder. Este es otro elemento importante que debe tenerse en cuenta a propósito de las particularidades de nuestra región.

Lo determinante es saber qué estamos haciendo nosotros para impulsar este proceso de construcción de región y de la capacidad regional para impulsar el proceso de desarrollo. Desde ya, debemos apuntar que para avanzar hemos debido enfrentarnos a ciertas limitaciones en la constitución de los órganos del gobierno regional.

Si se constituyeron los gobiernos regionales es porque se necesitaba de una democracia que diera cuenta de las demandas de nuestra sociedad, que fuera flexible y directa, que estuviera en contacto con los lugares donde se generan las demandas sociales

Debemos apuntar que para avanzar hemos debido enfrentarnos a ciertas limitaciones en la constitución de los órganos del gobierno regional

El que más ha avanzado en este sentido es el consejo regional. Si bien funciona con diferentes niveles de aporte y de resultados, lo importante es que lo hace y cumple el mandato de la ley, aunque -yo acotaría- desde un punto de vista bastante formal, en la medida en que los propios instrumentos de que se sirve no se han ido perfeccionando. Es así como en el transcurso del año se han efectuado quince reuniones ordinarias y siete reuniones extraordinarias del consejo, centradas en los tópicos del desarrollo regional y los presupuestarios, que son los más concretos y los que tienen mayor relación con la respuesta a las demandas sociales.

En cuanto al otro órgano del gobierno regional, el ejecutivo regional, también se ha avanzado, pese a que aún no se cuenta con la Ley de Plantas Regionales. Respecto de este punto, quisiera indicar que, si bien se nos exigen resultados de acuerdo a lo que la ley establece y todo el mundo se ha hecho una idea de lo que debemos hacer como ejecutivo regional, simplemente todavía no se nos dota de los apoyos necesarios para cumplir tal tarea. Con todo, gracias a la buena voluntad del Ministerio de Planificación y del Ministerio del Interior, hemos comisionado a algunos funcionarios para que cumplan labores dentro de lo que es el ejecutivo regional, y hemos constituido, si no las divisiones que establece la ley, dos unidades similares.

Primero, una unidad de administración y finanzas, que ve la parte administrativa y presupuestaria corriente del gobierno regional, formula los presupuestos, se encarga del control contable y de realizar los informes que correspondan. Adosada a esta unidad se encuentra una oficina de partes, por la que ingresa todo lo que es propio del gobierno regional, y si bien representa un aspecto muy particular es bastante significativo, pues tiene que ver con la definición de un servicio independiente, con personalidad jurídica y que posee sus propios mecanismos de tratamiento de la información.

También se ha constituido la unidad de análisis y control de gestión, donde está radicada la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en lo que atañe a la administración financiera y mecanismos de pago (lo que es tesorería, sin embargo, corresponde a la otra unidad citada, a fin de respetar el principio de separación de roles).

Otro actor importante, sobre todo desde el punto de vista del ejecutivo regional -pues se trata de un órgano auxiliar del intendente-, es el gabinete regional. Este también está constituido, opera y tiene trabajos encomendados.

El gabinete regional se ha organizado en cuatro grandes comisiones para cumplir su tarea: a) una comisión social, que está trabajando en el Plan Regional de la Pobreza, que nos parece contener una propuesta más ajustada a nuestra realidad que la que el gobierno se encuentra promoviendo, por lo que estamos tratando de hacerlas coincidir; b) un comité de fomento de la producción, que incorpora al comité CORFO que existe por decreto de esa institución; c) un comité de infraestructura, que tiene una labor fundamental, pues solucionar las deficiencias en materia de infra-

estructura y de educación ha sido definida como la primera prioridad en la lucha por fomentar la inversión privada y el desarrollo productivo de nuestra región, y d) un comité de ordenamiento del desarrollo territorial y ambiental, encargado de todo lo que dice relación con la planificación territorial y la distribución de la población y la infraestructura dentro de la región.

Desde luego, existen otros aspectos también muy importantes de la gestión regional, como la relación que tiene con el gobierno de la nación, con quien es fundamental mantener un buen diálogo y una capacidad de negociación. En este sentido, me parece que en este período, por voluntad del Presidente -que ha sido transmitida a sus ministros-, ha habido una receptividad muy particular a las posiciones regionales. Incluso, yo hablaría de un mayor respeto a la figura del ejecutivo regional.

Tras la gestión regional también existe otro elemento fundamental, cual es la relación del gobierno regional -es decir, del ejecutivo o del consejo- con la sociedad civil. Esta relación también se está construyendo y se está dando a través de diferentes actividades conjuntas. Recientemente, tuvimos una audiencia pública muy concurrida, en la que estuvieron presentes todas las organizaciones, tanto comunales como regionales, que tenían planteamientos acerca del desarrollo, y que significó un hito en los avances del gobierno regional.

Por último, deseo referirme al plan de desarrollo, en el que siempre estamos trabajando, por cuanto la estrategia de desarrollo es el elemento ordenador de toda la acción pública y un referente de la inversión privada. Es precisamente este elemento ordenador el que se está ajustando a los lineamientos de este período de gobierno, aunque existen planes que vienen del gobierno pasado y que se respetarán en el período actual. Ese ajuste de la estrategia es el que se está realizando a través de un proceso participativo.

Tras la gestión regional también existe otro elemento fundamental, cual es la relación del gobierno regional -es decir, del ejecutivo o del consejo- con la sociedad civil

Intervención del Sr. Rabindranath Quinteros Intendente X Región

The law on Regional Governments directs them to promote social, economic, and cultural development in a manner that is sustainable, equitable, efficient and effective, with appropriate inter-relationships among the relevant entities and actors. For the Xth Region, the inter-relationships are key and involve: the private sector because of its importance to investment and employment generation; the scientific, academic and research community; the regional public sector involved in social programs; and the municipal governments. The Regional Government's ability to achieve participation of these groups will determine its success in mobilizing the human, natural, and financial resources available.

We have done well in participation, particularly the productive sectors of agriculture and forestry. Given the disaggregation of information, it is important that the local sectors participate; this also assures the channelling of their creative talents. The municipalities have participated in the development of the strategic plan, which is now in its third version. The current plan is more ambitious and envisages housing for some 60,000 families in six years together with education, electrification, and potable water, all in order to avoid the creation of slums on the outskirts of the major cities threatened by our high rural poverty.

We want to function without the insertion of the central government but until local recognition of the fact there is a regional government and administration increases, until council members and mayors cease seeking help from the central authorities, and until the legislators begin explaining their job is legislating and stop making special promises of assistance, centralism will not cease.

The principal component of the regional budget is the FNDR. Until recently we have been using it to address the financial problems of the municipalities in health and education. Now

that a new municipal finances law is in the works, the municipal authorities can use the additional revenues to be available to cover these deficits and the region can address other needs. The proposed programming agreements appear to be a useful way to stretch our miserable level of resources, but none have yet been signed.

En primer lugar, quiero agradecer al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa y a la Universidad Católica de Valparaíso la invitación que han hecho a todos los intendentes del país a participar en este seminario. Yo creo que es una muy buena idea para analizar cómo va marchando esta "famosa" regionalización.

La verdad es que cuando recibí la invitación yo iba a presentar una ponencia sobre gestión regional, institucional y financiera, pero dado que ayer y hoy se ha tocado el tema y en varias oportunidades se han tratado los mismos puntos a que yo me quería referir, he preferido simplificar mi exposición, para ir dando algunos ejemplos de cómo ha sido el desenvolvimiento del proceso en nuestra región y cómo hemos ido avanzando, junto a los consejeros regionales, en este año y meses de gestión.

Decía en aquella ponencia que la nueva institucionalidad regional que ha comenzado a instaurarse en el país, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, impone una misión básica, en torno a la cual deben orientarse los siguientes aspectos:

- a) Diseño de políticas, estrategias, planes y proyectos, en el ámbito de la planificación del territorio.
- b) La necesidad de contar con una estructura organizativa del aparato público, del gobierno regional, que sea funcional a dicha misión, y
- c) La disponibilidad de instrumentos financieros adecuados al mismo fin.

Ayer se refirió a ello Gonzalo Martner, y todos los panelistas nos dieron una explicación de lo que dice la ley y cuáles son los instrumentos financieros, de manera que voy a tratar de resumir un poco y exponer cuál ha sido nuestra experiencia.

La misión básica del gobierno regional, que se deriva principalmente de los artículos 13 y 14 de la Ley N° 19.175, puede expresarse en síntesis como sigue: impulsar el desarrollo social, económico y cultural de la región, en forma sustentable y territorialmente armónica y equitativa, observando como principios básicos de acción los conceptos de eficiencia y eficacia y desarrollando una articulación efectiva entre los actores regionales relevantes.

Para nosotros, la articulación que debe originarse entre los distintos segmentos de la comunidad regional es especialmente clave, pues la consideramos muy necesaria para el logro de los objetivos de desarrollo que impone esta misión. En nuestro concepto, esto involucra la activa co-participación de los siguientes elementos: el sector privado empresarial, por su gran contribución a la inversión, con la consecuente generación y calificación del empleo; los

Para nosotros, la articulación que debe originarse entre los distintos segmentos de la comunidad regional es especialmente clave, pues la consideramos muy necesaria para el logro de los objetivos de desarrollo

trabajadores; el mundo científico, académico y de investigación; la comunidad socialmente organizada, representada por los señores consejeros regionales; el sector público regional, en su rol de promotor de la inversión social y ejecutor de las políticas sectoriales; el gobierno nacional, en su papel de impulsor de las políticas nacionales y, por supuesto, los gobiernos locales, aunque para mí los municipios no constituyen gobiernos, sino administraciones locales.

Es hacia esta articulación de intereses, potencialidades y aptitudes de los actores señalados que el gobierno regional debe encauzar su esfuerzo en liderar el proceso de desarrollo. La mayor o menor capacidad en este sentido condicionará los estilos de gestión, es decir, la forma o modalidad de administración de los recursos humanos, naturales y financieros de que dispone la región para su potencial desarrollo económico, social y cultural.

En este aspecto, ¿qué hemos hecho nosotros en la X Región? Hemos logrado una gran participación del sector privado, de los trabajadores y, por supuesto, del ente público. Puedo dar el siguiente ejemplo: nuestra región produce el 65% de la leche y el 35% de la carne del país, es decir, a nivel nacional somos los primeros en la producción de estos bienes agropecuarios y, en consecuencia, nos hemos reunido en un seminario con el sector privado del rubro, no sólo a fin de que se discutan las políticas con el sector público, sino a objeto de tener una demanda común como región frente al Ministerio de Agricultura. A través de estos seminarios, que intentamos implementar para reunir al sector público y privado de la región, se construye una idea común entre ambos. Este seminario con los productores de leche fue el primero que hicimos y arrojó resultados muy positivos, ya que el sector privado entendió que nosotros, como ente público, estamos actuando con seriedad.

Ahora estamos preparando el segundo seminario, que será el de la madera, pues nuestra región posee el 47% del bosque nativo nacional, con dos millones seiscientas mil hectáreas explotables (de esta cantidad, quinientas mil hectáreas corresponden a bosques quemados y sobreexplotados). Asimismo, en los últimos años, las plantaciones anuales de pino y eucaliptus han superado las quince mil hectáreas, estimándose unas veinte mil para la temporada. Esta tasa de plantación anual ha determinado una superficie actual de más de ciento sesenta mil hectáreas plantadas.

Este seminario que estamos organizando debe realizarse en un mes más y, entretanto, hemos solicitado, como región y como gobierno regional, al director nacional de CONAF -con quien tuve una reunión antes de ayer en Viña del Mar-, y así aprovecho de pedirlo a los señores parlamentarios presentes, que mientras no se legisle sobre el bosque nativo, se prorrogue la vigencia del Decreto Ley N° 701. Colocamos este tema en el tapete porque los recursos forestales también constituyen una riqueza que nos interesa como región.

En cuanto a la planificación y la estrategia regional, los esfuerzos tradicionales han sido orientados por modelos adecuados a una planificación regional centralizada. Pero lo que se deduce del nuevo marco institucional es exactamente lo contrario, una planificación desde niveles más desagregados. Esto se ve avalado, entre otros factores, por la realidad de una política de economía social de mercado, que involucra una gran cantidad de agentes económicos tomando decisiones de inversión con impacto diferenciado en el territorio. Además, esta situación conlleva una gran dispersión de la información, que obliga a procesarla en un nivel creciente de desagregación.

En consecuencia, es necesario potenciar la participación en los distintos niveles territoriales, especialmente en el nivel local, para canalizar toda la riqueza creativa implícita en el conocimiento de la realidad concreta y así colocarla al servicio del desarrollo del propio agente participativo.

Otro asunto al que deseo referirme tiene que ver con la crítica que ayer el H. Senador Mario Ríos hacía a concejales y alcaldes que viajan a Santiago a entrevistarse con ministros y parlamentarios para pedir favores. A la inversa, también sería deseable que los parlamentarios explicaran a la población que su misión es legislar y no otra, y que no ofrezcan o prometan cosas a nivel regional. Me parece positivo que nos vayamos poniendo de acuerdo sobre esto, porque así la gente podrá entender que la marcha de los asuntos regionales corresponde a los respectivos gobiernos regionales y que nosotros mismos, con nuestros propios recursos, debemos encargarnos de ciertas cosas fundamentales.

En cuanto a los municipios, también se ha dado una gran participación a través de los cabildos. Estamos en la tercera versión de una estrategia regional y, al respecto, quisiera aclarar que no es efectivo que las regiones carezcan de estrategias; lo que sucede es que la mayoría de los nuevos intendentes asumieron hace cuatro o cinco meses y es obvio que también quieren poner una impronta de lo que quieren como región. Los intendentes pasados tenían una estrategia de desarrollo regional -a lo mejor no acabada, pero al menos tenían ciertas versiones de la estrategia de desarrollo- y en base a ese trabajo es que estamos priorizando los recursos del FNDR.

En la región, hace dos o tres días atrás, hemos presentado los criterios de priorización. Es una región de 950 mil habitantes, con 42 comunas, donde el 39% corresponde a sectores rurales, de manera que nosotros tenemos que tratar de favorecer a los sectores más desposeídos. Uno de los aspectos fundamentales de la priorización que hemos presentado al consejo regional es ir en ayuda de los sectores rurales, lo que significa darles una mejor calidad de vida y tratar de impedir que esa gente se traslade a las grandes ciudades, donde llegarían a formar cordones marginales de campamentos.

El año 1990, cuando asumió el presidente Aylwin, en la décima región existían más de 200 campamentos, de los cuales hemos logrado erradicar una gran cantidad, dando solución habitacional

Es necesario potenciar la participación en los distintos niveles territoriales, especialmente en el nivel local, para canalizar toda la riqueza creativa implícita en el conocimiento de la realidad concreta

Si no tenemos una concepción regional, es evidente que el centralismo no terminará

a 25 mil familias. Hoy día tenemos un plan más ambicioso, a 6 años plazo, para dar solución habitacional a 60 mil familias. Pero para eso y para terminar con los campamentos, además de educación, tenemos que darles electrificación, agua potable y vivienda rural. Sólo así evitaremos que estas personas formen los cordones marginales que en todas las ciudades de Chile están estrangulando el sector urbano.

En materia de planificación y estrategia regional, decía, los esfuerzos tradicionales han sido orientados por modelos adecuados a una planificación regional centralizada. Nosotros queremos evitar, por todos los medios posibles, las injerencias del nivel central en lo que la región desea. Sin embargo, mientras no entendamos que existe una Ley de Gobierno y de Administración Regional y los alcaldes, concejales y consejeros sigan buscando ayuda en el nivel central, sin ver cómo solucionar el problema a nivel regional, es decir, si no tenemos una concepción regional, es evidente que el centralismo no terminará y nadie creerá en nosotros.

La definición de una estrategia de desarrollo regional moderna y con posibilidades de éxito, tomando en cuenta la influencia que la gestión privada ejerce sobre el desarrollo en general y sobre la función pública en particular, debiera darse en el marco de un proceso de planificación estratégica permanente para el gobierno regional, como institución que contemple la definición participativa de un propósito estratégico regional.

Lo que acabo de decir es una cuestión permanente, ya mencioné que vamos en la tercera versión de la estrategia regional de la décima región y hemos entregado a los señores consejeros, hace ocho meses atrás, un paquete de diecinueve temas que interesan al desarrollo regional. Estos temas están siendo analizados en distintas comisiones, y luego de trabajarlos en profundidad, los consejeros los discutirán con los respectivos secretarios ministeriales, con el intendente y, por supuesto, con la comunidad, para elaborar una estrategia definitiva.

Voy a dejar de lado bastantes puntos, pues me han advertido que dispongo de poco tiempo más y quiero llegar al tema de los instrumentos financieros. En este plano, el principal componente del presupuesto regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, definido explícitamente en la ley como fondo de compensación territorial, orientado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de la infraestructura social y económica de la región.

Sin embargo, hasta hace un par de años atrás, o incluso hasta el año pasado, habíamos adquirido la costumbre de solucionar por esta vía todos los pequeños problemas que tenían los municipios por sus déficit en educación y en salud. El municipio debe tratar de financiarse y si se cuenta para ello con las reformas a la Ley de Rentas Municipales que se encuentran en el parlamento -que generará 30 mil millones de pesos anuales, equivalentes a lo que es el déficit de salud y educación-, es obvio que nosotros podremos adoptar una posición absolutamente diferente. Por ejemplo, nos permitirá priorizar los grandes establecimientos educacionales

con internado para el área rural. En salud no priorizaremos, o sólo alrededor de un 5%, pues ya hemos construido al Estado -o a la comunidad- tres hospitales con fondos regionales, y creo que una región que recibe cuatro mil quinientos millones de pesos al año no puede estar gastando esos recursos, en circunstancias que un ministerio sí puede afrontar esos gastos con dineros que puede conseguir a través de los bancos internacionales.

Hay otro aspecto muy importante, referido a los convenios de programación. Conversando con los colegas intendentes, he comprobado que en ninguna región se han podido celebrar, pese a que me parece una herramienta que podría prestarnos mucha ayuda para sacar real provecho a nuestros escuálidos recursos regionales. Claro que esto depende de que los ministerios accedan, porque hasta el día de hoy ningún ministerio ha sido capaz o ha querido firmar estos convenios de programación.

**Intervención del Sr. Juan Ignacio Ugarte J.
Consejero Regional de la VIII Región
Integrante del Comité Ejecutivo de Consejeros Regionales**

The new law, in my personal opinion based on experience as Governor in the previous administration and acting Intendente for long periods, and currently as a Council member, does not enhance the possibilities of the Intendentes to conduct the affairs of the region. The objective of the Regional Council is to serve as the organ of regional community participation. After some 18 months of practice, our assessment is negative -the community does not participate through the Council in the development of the region. The reasons for this have been discussed at this meeting....viz., the indirect election of the Council members and the lack of awareness of the common citizen of the purpose of the Regional Government or the role of the Regional Council. Additionally, I see the Intendente as having three distinct roles, more of a trinity: carrying out the interior governance; serve as executive of the regional government; and presiding over the Regional Council.

The current practice of designating the individual who is going to be in charge of conducting the region's affairs and the indirectly electing of the organ of the community's participation makes for a difficult situation that cannot be sustained over time without a model of conduct. The absence of one is a significant error of the past and current administration. The Executive power should assure that the 13 Regional Governments reach agreement on how to exercise their functions, including the meaningful participation of the Regional Council members.

The relationship between the Council and Intendente is crucial because the legislature gave the power of action to the latter. Only if the Intendente brings into practice certain initiatives will the Council members have an opportunity to exercise their attributions. A new model must give a more concrete role

to the Regional Council. The law is only a tool; the people of the Provinces and the Regions have the responsibility of bringing about a model of conduct. We are working hard on this in our region, but it is a difficult process and with the help of the national government and organizations that promote events such as this we will be on the right path.

En primer término, quiero sumarme a los ya tantos agradecimientos que se han hecho al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso por esta invitación. No sólo se trata de palabras de buena crianza sino que pienso que un proceso tan importante como el de la descentralización requiere mucho de este tipo de seminarios, en tanto sus conclusiones constituyan un aporte decisivo para ir mejorando el proceso, profundizándolo y haciéndolo más participativo.

En segundo lugar, debo aclarar que mi ponencia la hago sólo a título personal y no represento con ella, ni al comité coordinador de los consejeros regionales, ni a mi consejo de la VIII Región.

Para entrar en materia y hacer un balance de lo que ha sido la puesta en marcha de los gobiernos regionales, en tanto no existen estándares en los cuales uno pueda basarse para hacer este tipo de evaluación, se requiere, entonces, atenerse a lo que la ley establece.

Como sabemos, de acuerdo a la ley, el gobierno regional es la máxima instancia de administración regional, orientada a su desarrollo. De este modo, lo que tenemos que preguntarnos es si la ley ha permitido o no que los señores intendentes, y la comunidad regional en general, realicen una gestión más eficiente de la región, que fomente, precisamente, su desarrollo. La interrogante es si este instrumento les ha facilitado las cosas, si les ha permitido profundizar y avanzar en el tema de la descentralización, en la obtención de nuevos recursos, etcétera. Al respecto pienso, y lo digo con conocimiento de causa -pues en el gobierno anterior fui gobernador e intendente subrogante por un largo período, y hoy soy consejero regional-, que con este nuevo instrumento no han variado prácticamente en nada las posibilidades de los intendentes de hacer una mejor gestión en provecho del desarrollo de sus regiones.

Mirado desde el punto de vista del consejo regional, sabemos que la ley señala que su objetivo es ser el órgano de participación de la comunidad regional en la administración de la región. Si uno contrasta ese objetivo con lo que, después de dieciocho meses de vigencia de la ley, se ha conseguido en la práctica, nuestra visión es absolutamente negativa. La comunidad no participa a través nuestro del desarrollo de la región.

Obviamente, las causas de esto están dadas por lo que ya se ha señalado aquí. Por una parte, los consejeros regionales han sido elegidos por los concejales y no tienen vinculación directa con ellos; salvo en el día en que se votó, nunca han tenido una relación constante, organizada o sistemática. Y la comunidad, por supuesto, tampoco está consciente de lo que significa o es el consejo regional o el gobierno regional. La gente común de la región no

La gente común de la región no percibe cuál es la función del consejo, ni cuál es la posibilidad cierta de participar a través de los consejeros regionales en la administración de la región

La forma de designar a la persona que va a ser el motor de la gestión regional y el mecanismo indirecto de elección del órgano de participación de la comunidad, nos llevan a una situación extremadamente difícil, que no podrá sostenerse en el tiempo

percibe cuál es la función del consejo, ni cuál es la posibilidad cierta de participar a través de los consejeros regionales en la administración de la región.

Y, por otro lado, está lo que señalaba el diputado Luksic, en relación a este personaje mitológico, bicéfalo, que es la figura del intendente. Yo me inclino más por la teoría del intendente de la IX Región, la visión teológica de los mapuches, porque la verdad, de conformidad a la ley, más que bicéfalos son una divinidad, donde una sola persona posee tres papeles distintos, o sea, una trinidad. Por una parte, les corresponde todo lo que diga relación con el gobierno interior, y en ese terreno el legislador les otorga diecisiete funciones que cumplir; por otra, se les asigna el papel de ejecutivo del gobierno regional y, en consecuencia, se les entregan dieciséis funciones adicionales, y, como si esto fuese poco, además la ley les encarga presidir este órgano de participación de la comunidad regional. De tal forma que en una sola persona se suman todas estas funciones, lo que ciertamente les exige tener condiciones de divinidad para cumplir en forma eficiente cada una de ellas.

En este cuadro, la forma de designar a la persona que va a ser el motor de la gestión regional y el mecanismo indirecto de elección del órgano de participación de la comunidad, nos llevan a una situación extremadamente difícil, que no podrá sostenerse en el tiempo, a menos que, como explicaré a continuación, se posea un modelo de gestión. En este punto se centran las conclusiones que uno puede deducir después de dieciocho meses de participación en el proceso post-Ley de Gobierno y Administración Regional.

Creo que la gran deuda del gobierno pasado y del actual es no haber diseñado un modelo de gestión regional. Es imposible que con la sola ley se puedan conseguir los objetivos perseguidos por ésta, si no se define un modelo de gestión regional. Dicho en otras palabras, el Ejecutivo debe poner de acuerdo a los trece intendentes sobre la manera de ejercer su papel de ejecutivo regional y decidir la forma de otorgarle a ese ejecutivo del gobierno regional un modelo de gestión. Por otra parte, debe contemplarse un modo de participación real de los consejos regionales para que, de común acuerdo, y marchando unidos, puedan efectivamente lograr los objetivos que la ley persigue.

De lo contrario, se llega a las situaciones o conclusiones que revisamos en un congreso que tuvimos hace un mes atrás: pésimas relaciones entre el intendente y los consejeros regionales, la carencia de una metodología eficiente para llevar a cabo el proceso descentralizador, etcétera. Porque si ustedes ven cuáles son las atribuciones que el legislador le dio al consejo regional, a los consejeros agrupados en él, notarán que todas requieren de implementación por parte del intendente. Por ejemplo, si toman el Art. 36 de la ley, encontrarán muchos "aprobar", "dar su acuerdo", "resolver"; es decir, las atribuciones del consejo dependen de la iniciativa del intendente. Sólo si el intendente lleva a la práctica ciertas iniciativas, los consejeros tendrán oportunidad de ejercer sus atribuciones y participar del proceso de desarrollo de su región.

Por lo dicho, se hace imperioso contar con un modelo de gestión que pueda darle un rol concreto al consejo regional y al ejecutivo, en beneficio de la región. La ley es una herramienta, es un instrumento; los que hacen los procesos son las personas, son los hombres y yo creo, sinceramente, que los hombres de provincias, de regiones, tienen la responsabilidad de ser capaces de impulsar este modelo de gestión. En nuestra región estamos tratando de hacerlo, aunque no es fácil sino extremadamente difícil, pero si tuviésemos la ayuda del gobierno nacional y de los organismos que se dedican a este tipo de seminarios destinados a favorecer el proceso descentralizador, yo creo que podríamos encaminarlo en muy buena forma.

*La ley es una herramienta,
es un instrumento; los que
hacen los procesos son las
personas, son los hombres y
yo creo, sinceramente, que
los hombres de provincias,
de regiones, tienen la
responsabilidad de ser
capaces de impulsar este
modelo de gestión*

FINANZAS PUBLICAS REGIONALES

José Espinoza Fincheira
Jefe del Sector Educación e Interior
Ministerio de Hacienda

Concentrated over the last two decades, the Chilean decentralization experience has been characterized by tremendous changes in economic restructuring, privatization, and the opening to external markets. The high expectations of benefits associated with decentralization such as the improvement of public services and the growth in the importance of economic stability has been contrasted with the realities of decentralization and associated frustrations, conflicts and tensions. Regional interests are confronting economic and financial authorities who are cautious about handing over more financial autonomy to organizations with unproven and questionable capacities.

Prior to the reforms of the 1980's, municipalities provided minimal public services, and were highly dependent on the central government for revenue with little administrative or financial autonomy. Key legislative enactments established a special municipal financing system for the collection of taxes and the redistribution of resources to support low-income municipalities. This mechanism provides financial stability, autonomy and increased accountability to the local systems as well as enabling them to apply to the national or regional financing system for investments. Perhaps the most important aspect of decentralization at the local level has been the delegation of responsibilities and resources to the municipalities in key areas of health and human services, employment and housing.

At the regional level, the establishment of 13 regions and 51 provinces required a new institutional structure to support the decentralized administration of each region. This resulted in the creation of the Regional Development Councils, the Regional Planning and Coordinating Secretariats and the Regional Ministerial Secretariats. The National Fund for Regional Development was established to finance infrastructure investments at the regional and local levels through a policy of "territorial compensation" designed to benefit the poorest regions. The Constitution also provides a decision making mechanism for the regional governments regarding the use of public resources as well as programming agreements permitting arrangements between one or more regional governments encouraging coordination and communication among the involved sectors in prioritizing projects based on the real needs of a region. Additionally, when the regional governments were established, questions surrounding adequate resources and decision making capacity were expressed. But gradual delegation of authority has effectively demonstrated efficiency in assigning funds and the execution of projects.

While concerns exist over the impact of the decentralization process and Chile's macroeconomic objectives, acceptable levels of institutional development at the sub-government level should maximize economic efficiency. The use of technical evaluation increases the possibility of more funds in the future as well as providing a mechanism for detecting potential problems. The establishment of basic rules for the financial management of regional governments will thus, strengthen the decentralization process.

Los aspectos financieros, y en particular, la descentralización fiscal, constituyen un ingrediente imprescindible de todo proceso de descentralización institucional

I. INTRODUCCION

En Chile, el proceso de descentralización está llamado a proveer una base imprescindible para la construcción de un país con capacidad para resolver sus conflictos y para proveer los bienes y servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad. Los aspectos financieros, y en particular, la descentralización fiscal, constituyen un ingrediente imprescindible de todo proceso de descentralización institucional.

Un proceso de descentralización, como estamos viviendo, no está exento de frustraciones, tensiones y conflictos. No parece extraño que a los intereses de las regiones y comunas se enfrenten las opiniones de las autoridades económicas que abordan este tema en forma muy cautelosa. Esto es especialmente complejo en el caso de un país como el nuestro, con una estructura unitaria, donde para el gobierno central descentralizar significa, principalmente, traspasar recursos y responsabilidades a organismos cuya experiencia y competencias iniciales son altamente cuestionables, a

cambio de resultados inciertos, perdiendo por añadidura, una cuota importante del control de las finanzas públicas. Por ello, ¿como extrañarse de la actitud cautelosa del gobierno central, en especial frente a propuestas más audaces dentro del proceso de descentralización?

La experiencia chilena en materia de descentralización es reciente, y se concentra básicamente en las dos últimas décadas. Durante este período el país experimentó una reorganización política administrativa, con un audaz proceso de traspaso de recursos y funciones a los municipios y una reforma que permitió la creación de los gobiernos regionales. La descentralización no sólo ha caminado con rapidez, sino que ha acompañado al desarrollo económico y político de Chile durante este período.

Los aspectos de orden financiero-fiscal han tenido un papel predominante en este proceso de descentralización. En las dos últimas décadas, el gobierno central ha traspasado importantes recursos financieros a los niveles regionales y locales, y ello ha sido posible sin modificar la estructura unitaria del Estado y las normas de administración financiera para el conjunto del sector público. Ello ha permitido que la posición financiera del sector público se haya fortalecido, pasando a constituirse en una base fundamental de la estabilidad económica en este período.

El presente documento pretende, en el marco de este seminario, entregar un breve análisis y algunas sugerencias respecto a las finanzas públicas regionales, en el contexto de un proceso de descentralización.

II. ANTECEDENTES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN CHILE

Como se señaló, este proceso en nuestro país ha tenido un rápido desarrollo en las últimas dos décadas, y se ha caracterizado también por importantes cambios en la estructura económica, política e institucional, los que obviamente han puesto un marco de condiciones en las orientaciones de dicho proceso.

Una parte importante del debate público de los últimos tiempos en Chile ha tenido que ver con el tamaño del Estado.

Hasta mediados de los años setenta, el sector público movilizaba una parte importante de los recursos del país y, además, tenía una presencia muy activa en la mayoría de los sectores productivos y de servicios. Esto era fruto de una acumulación de responsabilidades de décadas.

Una parte importante del debate público de los últimos tiempos en Chile ha tenido que ver con el tamaño del Estado.

Esta tendencia hacia el Estado grande experimentó un brusco cambio con las modificaciones estructurales relacionadas con la desregulación de mercados, apertura comercial y financiera al exterior, la privatización de empresas públicas y, en general, la liberalización de la economía.

Ello llevó al Estado a retirarse de numerosas actividades productivas y financieras, concentrándose en un número más reducido de responsabilidades. Pero ello no significó, necesariamente, una reducción en la misma medida en el peso cuantitativo del estado en la economía. La importancia de los recursos que éste moviliza para las prestaciones sociales y también para la formación de capital, aunque no sea ejecutor directo, siguió siendo importantísima.

Los cambios económicos relacionados con la apertura externa y la liberalización de los mercados, entre otros, ha llevado al estado a disminuir considerablemente actividades relacionadas con las funciones de fomento productivo y planificación, que marcaron en buena medida su participación en la estrategia de desarrollo seguida por el país durante gran parte de este siglo. En su lugar, han ido adquiriendo creciente importancia las funciones de estabilización económica.

Esta nueva forma en que el Estado se posiciona en la economía ha tenido efectos sobre los instrumentos de política pública. La preeminencia de los mecanismos de mercado y de la iniciativa privada, que llevaron al proceso de privatizaciones, llevó también a diseñar mecanismos para desconcentrar, delegar y subcontratar la provisión de servicios sociales y la ejecución de obras públicas.

Ello también se manifestó como un cambio estructural en el área de las políticas sociales, donde la tendencia ha sido la incorporación del sector privado a la provisión de servicios sociales, el financiamiento de servicios sociales mediante subsidios a la demanda, la focalización de los recursos públicos en los sectores de menores ingresos y la descentralización de la prestación de servicios sociales básicos.

El proceso de cambios estructurales que han afectado al Estado chileno no ha alterado un rasgo característico de la economía chilena, cual es la importancia de los recursos movilizados por ésta en la prestación de servicios sociales, así como su incidencia en la formación de capital. Pero estos cambios, en la medida que han permitido focalizar la acción del Estado en tareas prioritarias, permiten que la atención de la ciudadanía se dirija a evaluar la capacidad del aparato gubernamental para dar una respuesta efectiva a sus demandas. Es en este contexto que se inscribe el proceso de descentralización en Chile en el último tiempo.

III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION A NIVEL LOCAL

Antes de los años ochenta los municipios, en general, tenían escasa relevancia dentro del sector público. Se caracterizaban por desempeñar funciones limitadas a la regulación urbana y al aseo y ornato de la comuna. Disponían de muy poca autonomía administrativa y financiera, y sus ingresos dependían fuertemente del gobierno central.

A fines de los años setenta la situación se modificó radicalmente y durante toda la década de los ochenta se introdujeron profundas reformas que incrementaron las funciones, atribuciones y recursos de los municipios.

Las municipalidades pasaron a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios sociales de educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social.

Para ello, además de las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, las que se introdujeron a la Ley de Rentas Municipales fueron las que dieron sustento inicial, desde el punto de vista financiero, a este proceso. La Ley de Rentas estableció un sistema de financiamiento especial, consistente en un conjunto de ingresos de exclusivo beneficio local, compuesto por el impuesto territorial, el impuesto por permiso de circulación de vehículos y las llamadas patentes, que gravan el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa.

Adicionalmente, la Ley de Rentas creó un sistema de redistribución de recursos, denominado Fondo Común Municipal, destinado a compensar a los municipios en una base tributaria menor, estableciendo la misma ley un mecanismo impersonal de distribución de los recursos del fondo, en base a variables objetivas generadas de fuentes oficiales. Este mecanismo probablemente ha sido uno de los elementos que por más de una década ha otorgado mayor estabilidad y autonomía financiera al sistema municipal, en lo que a funciones básicas del municipio se refiere, sin considerar los servicios de educación y salud que tienen un mecanismo de financiamiento diferente, que no ha estado exento de dificultades, al que sería lato referirse.

En forma complementaria las municipalidades fueron teniendo acceso a un variado sistema de financiamiento de inversiones, al cual podían postular tanto en el nivel nacional como en el regional. Ello significó ir modificando la composición de su personal, requiriendo un recurso humano más calificado, capaz de preparar y evaluar estudios y proyectos de inversión, así como atender las nuevas funciones que la ley les fue asignando a los municipios.

Antes de los años ochenta los municipios, en general, tenían escasa relevancia dentro del sector público

Se amplió sustancialmente la autonomía administrativa y financiera de los municipios, que se expreso fundamentalmente en un manejo autónomo de sus presupuestos

Junto con la entrega de nuevas y más variadas funciones y una mayor cuantía de recursos, se amplió sustancialmente la autonomía administrativa y financiera de los municipios, que se expreso fundamentalmente en un manejo autónomo de sus presupuestos, dentro de las normas nacionales relativas a la administración financiera, de modo tal que desde ese momento las municipalidades pasaron a aprobar sus niveles de ingresos y a determinar en que gastarían sus recursos. La ley estableció algunos resguardos para el nivel de los gastos en personal y transferencias de recursos a personas y entidades, de modo de cuidar que no todos los recursos disponibles fuesen consumidos en los gastos de funcionamiento de las municipalidades, dejando espacio para la inversión en bienes y obras de desarrollo local.

Asimismo, se reestructuró la organización interna de los municipios creando nuevas unidades, acorde con las nuevas funciones; se reestructuraron las plantas de personal para permitir la incorporación de profesionales y técnicos, y se permitió la subcontratación en el sector privado de algunos servicios a la comunidad.

Posiblemente la reforma más radical en el contexto de la descentralización en el ámbito de los gobiernos locales, fue el traspaso a los municipios de la administración de establecimientos educacionales públicos y las postas y consultorios de salud primaria.

Este proceso de traspasos se extendió por casi toda la década de los ochenta y fue acompañado por la implementación de un sistema de financiamiento de estos servicios, consistente en transferencias desde el gobierno central basadas en las prestaciones efectivas otorgadas en los establecimientos de educación y salud.

La ampliación de las funciones municipales en el ámbito social se extendió a la asistencia a familias de extrema pobreza y la administración de programas de empleo de emergencia. Para ello, se diseñaron instrumentos de aplicación local destinados a identificar a los beneficiarios de dichos programas, de modo de hacer más eficiente la focalización de los beneficios.

Todo este proceso de reformas descentralizadoras no estuvo exento de obstáculos económicos, administrativos y políticos. Basta recordar las modificaciones que fue necesario introducir al sistema de financiamiento de la educación traspasada a la administración municipal como fruto de la grave crisis económica de 1982, o la limitada capacidad de administración para estas nuevas tareas en el ámbito municipal.

A pesar de ello, a mediados de los ochenta, continuaron creciendo las fuentes de financiamiento externo para inversiones municipales, al agregar programas de construcción de casetas sanitarias y de inversiones locales intensivas en empleo.

IV. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION A NIVEL REGIONAL

En el año 1974 se crearon 13 regiones, a partir de la agrupación de una o más de las antiguas 25 provincias. Las provincias pasaron de 25 a 51 y desaparecieron los antiguos departamentos. Estos cambios en la división político-administrativa del país marcaron el punto de partida de un importante proceso de transformación a nivel de las regiones, que se ha extendido por los últimos 20 años y que, en 1991, significó la creación de los gobiernos regionales.

La estructura regional de la administración del gobierno interior, creada en 1974 y consolidada en la Constitución Política de 1980, se expresaba en una red jerárquica al interior del estado desde el Ministerio del Interior hacia los intendentes y gobernadores. La ley establecía las funciones y atribuciones de las autoridades regionales y provinciales, pero ellas dependían de las instrucciones y recursos asignados para ellos por dicho ministerio, para llevar a cabo sus actividades.

Con la creación de las regiones, se estableció un ordenamiento institucional de respaldo a la administración de cada región, con el objeto de apoyar una gestión territorial del sector público más descentralizada. Para ello se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI).

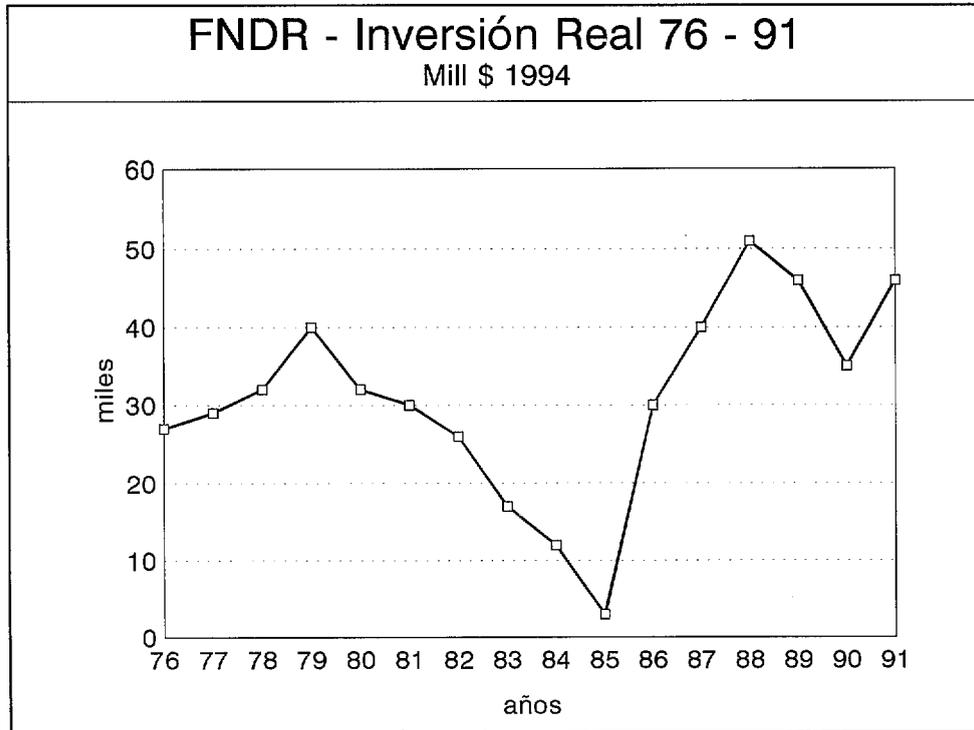
Los COREDES, tenían como tarea más importante formular observaciones y proposiciones a los intendentes, respecto a los planes y políticas de desarrollo de la región y recomendar prioridades en la selección de programas y proyectos de inversión específicos.

Los SERPLAC, siendo parte de la estructura administrativa de la Oficina de Planificación Nacional, en la práctica, a nivel regional, se constituyeron en las secretarías técnicas de las intendencias de cada región. Muy pronto se constituyó en el organismo del sector público con mayor influencia en las decisiones de todo orden en la región. Una mención especial se puede hacer a la importante función de las SERPLAC de evaluación y recomendación técnica de todos los proyectos de inversión que se ejecutaban con recursos regionales y, durante algún tiempo, municipales y del Fondo Social.

Con la creación de las SEREMI, se trató de desconcentrar territorialmente a los Ministerios, actuando estas entidades como colaboradoras directas del intendente, sin embargo, los secretarios regionales ministeriales siguieron dependiendo administrativa y técnicamente de las autoridades nacionales de los respectivos ministerios.

Uno de los principales efectos del proceso de regionalización, previo a la creación de los gobiernos regionales, se encuentra en el campo económico, que fue la creación en 1975 del Fondo Nacional

de Desarrollo Regional (FNDR). Se estableció con el objeto de financiar inversiones en infraestructura productiva y social de interés regional y local, mediante un proceso de identificación y selección descentralizada de los proyectos. Los recursos del FNDR se distribuyen anualmente entre las trece regiones, sobre la base de un criterio de compensación territorial.



El FNDR creció rápidamente hasta 1979, y luego, como producto de la crisis de 1982, disminuyó hasta niveles mínimos

Como puede verse, el FNDR creció rápidamente hasta 1979, y luego, como producto de la crisis de 1982, disminuyó hasta niveles mínimos. Esta tendencia volvió a revertirse con la suscripción en 1985, de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo. Lo positivo de este crédito fue no sólo que permitió casi multiplicarse por tres el FNDR en un año, sino que permitió perfeccionar los mecanismos operativos de su ejecución, con condiciones de elegibilidad más estrictas para los proyectos de interés social. Posteriormente, el FNDR siguió creciendo entre 1986 y 1991, año de creación de los gobiernos regionales, en más de un 80% real.

Como ya se ha señalado, en 1991 se modificó la Constitución Política de la República y se crearon los gobiernos regionales. Allí se estableció el nuevo esquema institucional de las regiones, en que el intendente, designado por el Presidente de la República, y un consejo regional, electo a través de un procedimiento indirecto por los concejales municipales, constituyen el gobierno regional. La Constitución y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional establecieron las competencias que dicho Gobierno tendrá en el ámbito económico y, en especial, en la asignación de recursos de inversión pública, otorgándole una estructura institucional propia de un servicio público con patrimonio propio.

En los aspectos de orden económico, la reforma constitucional de 1991 se apoya en la idea de que los problemas más importantes del centralismo en nuestro país se manifiestan en la gran concentración de capacidad de decisión en el nivel central del gobierno. Por ello, la reforma le dio mayor importancia a mecanismos que permitieran aumentar a nivel regional las decisiones respecto a la utilización de recursos públicos, teniendo presente la experiencia positiva del FNDR.

Así se creó una nueva fórmula para asignar recursos a proyectos de inversión, denominada Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), que corresponde de acuerdo a la ley a "estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de un servicio centralizado o descentralizado, se deba materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella. Corresponderá al gobierno regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo". En otras palabras, son parte de los presupuestos de inversión de los ministerios sectoriales, que el gobierno regional decide a qué proyectos se destinan, pero cuya ejecución es de responsabilidad del nivel sectorial. Este mecanismo, que se inició en 1992 con programas de caminos secundarios, pavimentación urbana, mejoramiento urbano y mejoramiento de barrios, ha ido creciendo, como se ve en el cuadro siguiente, no sólo en recursos, sino también hacia otros programas, en casi un 60% en términos reales en sólo tres años (ver tabla N° 1).

La reforma constitucional de 1991 se apoya en la idea de que los problemas más importantes del centralismo en nuestro país se manifiestan en la gran concentración de capacidad de decisión en el nivel central del gobierno

TABLA N° 1
RECURSOS DE DECISION REGIONAL (MILL \$ 1994)

FUENTE	1992	1993	1994
FNDR	51.374	65.475	73.525
ISAR	34.587	47.739	61.509
MOP	4.267	9.746	19.030
C. SECUNDARIO	4.267	9.746	14.630
A. POTABLE R.	0	0	4.400
MINVU	3.746	4.648	7.763
DIGEDER	0	394	1.591
SALUD	0	627	2.039
CORFO APR	0	4.544	0
FOSIS	0	4.894	6.855
MINTER	26.574	22.887	24.231
PMB	18.950	19.061	18.731
PMU	7.625	3.826	5.500
TOTAL	85.962	113.215	135.034

Los cambios de 1991 han pretendido responder a las demandas por traspasar mayor poder de decisión a las regiones, en materias directamente vinculadas a su desarrollo, dentro del marco de un estado unitario

También la reforma constitucional de 1991 creó los denominados "convenios de programación", que la ley definió como "acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado". Este nuevo mecanismo, que recién está haciendo su estreno en algunas regiones, puede constituirse, por un lado, en una importante fuente de incorporación de la opinión regional en el uso de los recursos asignados a las regiones, y por otro, en un eficiente mecanismo explícito de coordinación entre los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales para los programas de inversión que acuerden, superando de este modo la incomunicación que, durante mucho tiempo, ha generado problemas concretos en la priorización, selección y ejecución de proyectos de inversión que se llevan a cabo en las regiones.

Así, los cambios de 1991 han pretendido responder a las demandas por traspasar mayor poder de decisión a las regiones, en materias directamente vinculadas a su desarrollo, dentro del marco de un estado unitario.

V. FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y ASIGNACION DE RECURSOS A NIVEL REGIONAL

Uno de los principales fundamentos económicos para la descentralización consiste en que las necesidades y preferencias de la comunidad se pueden determinar más claramente por los gobiernos subnacionales, y por lo tanto, es más eficiente que éstos sean quienes participen activamente en el proceso de proveer los bienes y servicios que permitirán satisfacerlas.

En Chile, la legislación ha pretendido definir de un modo exhaustivo las áreas de responsabilidad y las atribuciones, tanto de los gobiernos regionales como de las municipalidades, en lugar de optar por la alternativa de señalar aquellas áreas en que no les corresponde actuar a los gobiernos subnacionales, que es una alternativa utilizada en otros países.

Así, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley N° 18.175, ha establecido en el capítulo II las funciones generales y otras en materia de ordenamiento territorial, de fomento de actividades productivas y de desarrollo social y cultural, que le corresponderán a los gobiernos regionales, explicitando también, en el artículo 20 de dicho cuerpo legal, cuáles son sus atribuciones para el cumplimiento de sus funciones.

En materias relacionadas más directamente con la asignación de recursos, se pueden destacar las siguientes funciones:

- Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, que deberá ajustarse a la política nacional de desarrollo y el presupuesto de la Nación.
- Resolver la inversión de los recursos del FNDR y la asignación a proyectos específicos de la ISAR.

Para desarrollar estas funciones ligadas directamente a la asignación de recursos, los gobiernos regionales, de acuerdo a la ley antes mencionada, están enmarcados en las normas respecto a su patrimonio y a las características de sus presupuestos anuales.

En lo que respecta al patrimonio del gobierno regional, este tiene las características generales de los servicios públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio, pudiendo disponer de bienes muebles e inmuebles, donaciones, ingresos propios, transferencias de recursos del Fisco o asignados por leyes especiales, y derechos y obligaciones que puede contraer al llevar a cabo sus actividades propias, todo dentro del marco legal que en general rige a los servicios públicos. Pero existe una salvedad, que se refiere al dominio de los bienes muebles o inmuebles que se adquieran o construyan con los recursos del FNDR. Dado que el tipo de bienes que son construidos o adquiridos con este fondo, por su naturaleza y por el objetivo que se tuvo en vista al asignarle recursos, en general deben ser administrados por otra entidad, principalmente las municipalidades, la ley estableció que en forma prácticamente automática debían pasar a propiedad de la entidad que en el futuro se encargaría de administrar el servicio asociado al bien en cuestión, evitando así que el gobierno regional viera aumentado su patrimonio con una gran cantidad de bienes de muy diversa naturaleza, pues lo único que ello le significaría sería tener que destinar parte importante de sus gastos de operación a administrarlos y mantener al día sus inventarios. Asimismo, la ley permitió que los bienes inmuebles producto del FNDR relacionados con electrificación rural, telefonía rural y obras sanitarias, pudieran ser transferidos a las empresas privadas que atienden dichos servicios, mediante convenios que contemplen algún mecanismo de reembolso para recuperar parcial o totalmente la inversión, mecanismo este último que los gobiernos regionales están probando para encontrar la forma más eficiente de su operación.

En este orden de cosas queda una tarea por realizar, que es la regularización de la propiedad de todos los bienes construidos con recursos del FNDR., con anterioridad a la dictación de la Ley N° 18.175.

Respecto a las características de los presupuestos anuales de los gobiernos regionales, la ley antes mencionada señala que estos "Constituirán la expresión financiera de los planes y programas de la región, ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación".

Queda una tarea por realizar, que es la regularización de la propiedad de todos los bienes construidos con recursos del FNDR., con anterioridad a la dictación de la Ley N° 18.175

Un presupuesto, en general, es una estimación, un cálculo previo, de los ingresos y de los gastos de una institución, de un servicio, una empresa, de un ministerio, de una Nación, para un período determinado, por lo general de un año. Se entiende que dicha estimación de ingresos y gastos trae aparejado un programa de acción elaborado por la entidad de que se trate, por lo que el presupuesto podría constituir un instrumento que permitiría coordinar la asignación de recursos disponibles con la obtención de metas y objetivos dentro del período de un año.

La ley establece asimismo, que el presupuesto del gobierno regional debe regirse por las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, que pretende que los diferentes servicios e instituciones estén regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de gestión financiera del Estado, por medio del presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos. En especial, se establece que tanto la elaboración como la ejecución del presupuesto se sujetarán a un calendario y contenido común para todas las entidades, que para ello existirá un clasificador de ingresos y gastos, que los recursos fiscales serán entregados mensualmente de acuerdo a un programa de caja, las tareas que quedan asignadas a la Dirección de Presupuestos y a la Tesorería General de la República en este proceso, así como las relativas al control financiero por cuenta de la Contraloría General de la República.

En materia de estructura presupuestaria, la Ley N° 18.175 establece que el presupuesto de los gobiernos regionales deberá dividirse en dos programas presupuestarios: un programa que contenga los gastos de funcionamiento y otro los de inversión regional. Asimismo, señala cual debe ser la participación del intendente y el consejo regional en la elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto del gobierno regional, antes de que éste sea enviado al Congreso Nacional para su discusión en el contexto del Presupuesto de la Nación. Ello significa que durante el proceso de preparación del presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso Nacional, al igual que todos los servicios e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, los gobiernos regionales, por el mandato de la ley y no por una decisión administrativa, participan en reuniones técnicas de evaluación y discusión de sus proyectos de presupuesto, tanto de funcionamiento como de inversión. Ello no sólo permite contar con mayores antecedentes para la estimación de ingresos y gastos, sino que además proporciona una instancia de coordinación e información, en especial respecto al tema de los proyectos de inversión, entre el nivel regional, los ministerios sectoriales y el nivel central.

La Ley N° 18.175 establece también la forma en que el FNDR se distribuye entre las regiones, tomando principalmente variables socio-económicas de cada región y las condiciones territoriales particulares de ellas. En relación con este punto es necesario señalar que la metodología que se aplica para el cálculo de tal distribución requerirá en el futuro de disponer de información de mejor calidad en cada uno de los indicadores, como también

generar antecedentes adicionales a nivel provincial, que ayuden a una distribución intrarregional con una mayor base técnica, evitando también lo que algunos han llamado centralismo en la región.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Siempre un cambio como el que trae aparejado un proceso de descentralización puede significar preocupación respecto a cómo ello va a afectar los objetivos de carácter macroeconómico. Nuestro país ha emprendido la creación de los gobiernos regionales a partir de un aceptable nivel de desarrollo institucional. Los gobiernos subnacionales no generan déficit fiscales ni cuasifiscales de consideración. Ello requiere pensar, por lo tanto, bajo qué condiciones la descentralización, no sólo no deteriora lo alcanzado, sino que permite maximizar la eficiencia económica. Cuáles son los mejores incentivos para que los gobiernos subnacionales cumplan con las responsabilidades que en los últimos dos decenios les ha delegado el gobierno central.

Durante la preparación del proyecto de ley que creó los gobiernos regionales siempre hubo quienes opinaron que había que ser un poco más osados en el traspaso de recursos a las regiones. El tiempo transcurrido ha demostrado que ello no era necesario, ya sea por el imperio de la ley que estableció incrementos del FNDR y los ISAR hasta 1994, o bien por iniciativa del ejecutivo. Ello ha permitido, y es de esperar que en el futuro siga ocurriendo, avanzar "gradualmente" en este proceso de descentralización, sin que ello haya significado disminuir la eficiencia tanto en la asignación de recursos como en la ejecución de proyectos. El futuro requiere, para disminuir los posibles desequilibrios horizontales interregionales, preocuparse de mejorar la eficiencia fiscal y administrativa en aquellas regiones en que las entidades del sector público que allí operan aún no han establecido una forma de trabajo institucionalizada con el gobierno regional, y además, procurar que la instalación de las futuras plantas de personal se haga teniendo presentes, en la medida de lo posible, criterios técnicos en la selección de quienes serán los futuros responsables de integrar el principal grupo humano al servicio de gobierno regional.

La Ley N° 18.175 considera que un 5% del FNDR debe ser distribuido entre las regiones de acuerdo a criterios que estimulen la eficiencia. La insuficiencia de metodologías y de sistemas de información apropiados para estimar la eficiencia fiscal y administrativa, puede llevar incluso a que la distribución castigue a quienes están incrementando sus niveles de eficiencia. Por ello parece necesario trabajar en este tema para generar reales indica-

Los gobiernos subnacionales no generan déficit fiscales ni cuasifiscales de consideración

El futuro requiere, para disminuir los posibles desequilibrios horizontales interregionales, preocuparse de mejorar la eficiencia fiscal y administrativa en aquellas regiones en que las entidades del sector público que allí operan aún no han establecido una forma de trabajo institucionalizada con el gobierno regional

La racionalización de las finanzas públicas y el resguardo de los equilibrios macroeconómicos, es hoy un activo de gran importancia para el país y que, como tal, beneficia también a las regiones

dores de gestión, que disminuyan la ponderación que hoy se le pueden estar dando a datos históricos o la variable que relaciona el monto de recursos gastados en relación al presupuesto asignado.

La distribución de mayores recursos a las regiones vía FNDR, o el aumento de las posibilidades de decidir respecto a recursos de ISAR, no garantiza que efectivamente se incrementarán los niveles de calidad de vida y de desarrollo económico y social de las regiones. Para el logro efectivo de los objetivos de equidad se requieren niveles mínimos de calidad del gasto público. Por ello, el requisito que la ley impone a los proyectos, estudios y programas en cuanto a ser evaluados previamente por el organismo nacional o regional, según corresponda, es fundamental para evitar que la calidad del gasto conspira contra los objetivos regionales y nacionales de desarrollo. Ello no debe entenderse como un intento de limitar la autonomía del gobierno regional, sino todo lo contrario, ya que una evaluación técnica de calidad, que en la mayoría de los casos es llevada a cabo por un organismo de la región, incrementa las posibilidades futuras de asignar mayores recursos a la decisión del gobierno regional. En este mismo contexto se hace necesario fortalecer sistemas adecuados para el seguimiento y control de la aplicación de los recursos, de modo que puedan detectarse a tiempo los problemas y sea posible efectuar las correcciones en forma rápida y oportuna.

Tanto la Constitución Política como la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establecen los principios y normas básicas que deben enmarcar la gestión financiera de los gobiernos regionales, que básicamente son los mismos que rigen el quehacer del resto de los organismos públicos en la actualidad. La racionalización de las finanzas públicas y el resguardo de los equilibrios macroeconómicos, es hoy un activo de gran importancia para el país y que, como tal, beneficia también a las regiones. La experiencia parece indicar que aquellos procesos de descentralización que no resguardan debidamente la disciplina fiscal no logran demasiada profundidad y no tardan en revertirse en períodos de crisis financieras.

FINANZAS PUBLICAS REGIONALES. LA PERSPECTIVA REGIONAL

Juan Cavada Artige
Jefe División de Planificación Regional
Ministerio de Planificación y Cooperación

The history of Chilean development has been characterized by highly centralized, concentrated and unparalleled growth. One of the important consequences of this is the inability of the present centralized financial system to respond to regional demands. These demands tend to be highly individualized, with regions calling for either legislative initiatives, deconcentration or decentralization. Since income generation is centralized, the existing financial system lacks components that are readily adaptable to regional demands.

There are, notwithstanding, propositions to redefine the Chilean system of public finances. These include the delegation of authority to either establish or modify tax collection or the assignment of tax collection to respective regional governments and municipalities. Since current financial resources are often insufficient to finance investment levels for a community or region, some larger municipalities are considering issuing bonds as an alternative to carrying out development projects.

Yet conflicts remain even with the regional governments making decisions on investment projects. There is controversy regarding the total amount of resources allocated and strong discussion surrounding the limitations of loan conditions and budgetary law. The movement to modernize the Chilean financial system must be conducted within a framework that recognizes the autonomous role of the regional governments. The institutional and legal reforms of the 90's should not represent the final model but instead, represent the basis for further discussion.

Al iniciar mi exposición quisiera hacer una advertencia: el nombre o título de mi intervención pudiera parecer un poco engañoso. No pretendo representar a las regiones, más bien lo que pretendo es interpretar lo que a mi juicio ha sido la evolución de la demanda regional en este campo y opinar sobre algunas cosas que se pudieran plantear en el futuro.

Me parece importante examinar el tema de las finanzas, desde el punto de vista de la perspectiva más global de los modelos de descentralización y desconcentración que están todavía sin resolver en el país. En primer lugar, me gustaría referirme de manera muy precisa a lo que ha sido la evolución histórica de las demandas regionales en este campo. Como ustedes saben bien, el país, a partir de la década de los treinta básicamente y durante un período muy largo, fue sometido a un proceso de crecimiento acelerado, producto de una estrategia de sustitución de importaciones de economía más bien cerrada, que alteró fundamentalmente la distribución espacial de la actividad económica y de la población en el país.

En forma paralela a ese proceso, hubo un crecimiento muy importante del Estado, un crecimiento que, a diferencia de otros países, fue muy centralizado y muy concentrado. Obviamente, la articulación de estos dos procesos, que no ha sido lo suficientemente estudiada en la ciencia social chilena, produjo algunas consecuencias. Una de ellas es que, a poco andar, se deslegitimó el sistema centralista, por la incapacidad de dar respuestas a las demandas que las propias regiones iban sintiendo, producto de estos desequilibrios. Eso explica por qué surgen algunos tipos de demandas muy particulares, que hasta hoy día se expresan en las sociedades chilenas.

Hay un primer tipo de demanda, yo diría la más simple, que es la que busca influir en el gobierno nacional -mediante la articulación de cuotas de poder en el territorio- para que determinados recursos públicos sean asignados de una cierta manera, esto es, a alguna obra determinada, en una zona precisa del territorio. Estas demandas no cuestionan el sistema de toma de decisiones, y por lo tanto, no entrañan ningún cuestionamiento del sistema de finanzas públicas vigente. Lo que hay en ellas es un intento de influir para que el poder central haga lo que se le pide en un área determinada. De situaciones de ese tipo hemos estado plagados a través del tiempo; sin embargo, cuando tales demandas no prosperaban se recurría entonces a un mecanismo un poco distinto, consistente en obligar a la autoridad ejecutiva, a través de leyes dictadas en el Congreso, a asignar ciertos recursos, como aconteció, por ejemplo, con la ley del cobre, la llamada ley del fósforo, la ley del hierro, en fin, conquistas de ciertas provincias para obligar al Estado a usar ciertos recursos en un sentido determinado. Pero, en definitiva, no había en tales casos una demanda por el poder mismo, sino por que el Estado hiciera A, B o C cosas, que la gente, sobre todo la que disfrutó de esos beneficios, todavía añora, particularmente en las regiones del Norte, que conocieron lo que esto significaba a raíz de la ley del cobre.

En otros casos, yo diría un poco posteriores en el tiempo, surge una demanda distinta, una demanda que esencialmente tiene por objeto capturar parte del poder público y transferirlo hacia una instancia ubicada en el territorio. De allí surge, por ejemplo, una alternativa más bien de desconcentración como son los institutos CORFO y los comités programadores de inversiones que existieron en muchos lugares de Chile. Estos son los antecedentes históricos de los actuales ISAR, pues, aunque tengan una naturaleza un poco distinta, fueron tenidos en cuenta cuando se diseñó ese sistema de inversión sectorial. También surgió una demanda distinta, una demanda real por descentralización, que se expresó principalmente en corporaciones regionales de desarrollo, del tipo de las que hubo en Arica y en Magallanes, y que todavía están añorando en esos lugares.

En definitiva, no existía hasta ese entonces una demanda regional o territorial coherente con un proyecto definido de cómo reestructurar las finanzas públicas propias de un sistema de Estado unitario centralizado y concentrado para avanzar hacia otro distinto, y las respuestas que surgieron del nivel central, entonces, corresponden a ese mismo esquema: siempre tratando de no afectar el nivel central, satisfacer algunas de estas demandas a través de los mecanismos ya mencionados. Primero, invirtiendo en alguna región o área que presionaba mucho, es decir, para favorecer o resolver alguna determinada presión; en segundo lugar, desconcentrando, y en tercer lugar, a veces, descentralizando.

Una experiencia, diría más avanzada desde el punto de vista de su concepción, tiene lugar al final de la década del sesenta, con el objeto más bien de intentar incorporar en la discusión anual presupuestaria -del tipo de la que nos comentaba José Espinoza-, los criterios regionales. Eso, como ustedes saben, resultó en un fracaso bastante impresionante; fue imposible simultáneamente discutir criterios sectoriales y regionales para la confección de la Ley de Presupuesto en su parte inversión.

De allí surgió la idea de sacar los temas regionales de la discusión presupuestaria tradicional, mediante la creación, en primer lugar, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y de un sistema de financiamiento regional integrado al sistema financiero general de la sociedad, esto es, al mercado de capitales. De estas dos ideas, la única que fructificó fue el actual FNDR., aunque tuvo un rol y unas características operacionales distintas a las que se habían propuesto en esa fecha.

Esa es la historia hasta los años ochenta y comienzos de los noventa. A partir de entonces, el país toma ciertas decisiones de carácter estratégico que me interesaría transmitir, también de manera resumida, porque a mi juicio constituyen un punto central para discutir un nuevo sistema de financiamiento regional, si es que fuera el caso.

En primer lugar, no hay que perder de vista que la reforma constitucional y la reforma legal que dio origen a los gobiernos regionales, se hicieron suponiendo, aceptando o estableciendo la

No hay que perder de vista que la reforma constitucional y la reforma legal que dio origen a los gobiernos regionales, se hicieron suponiendo, aceptando o estableciendo la voluntad de descentralizar, pero manteniendo el estado unitario y buscando revitalizarlo

voluntad de descentralizar, pero manteniendo el estado unitario y buscando revitalizarlo. El consenso político chileno existente hoy día es ése y no otro. Tengo la impresión de que en muchas de las discusiones en torno a la descentralización no se tiene suficiente claridad acerca de este punto.

Segundo, la idea en esa misma dirección, de crear los gobiernos regionales como aquí ya se ha planteado y todos ustedes conocen bien.

Tercero, establecer una base jurídica institucional que incluya transferencias sustantivas inmediatas a los gobiernos regionales y un mecanismo de profundización que está en la letra de la ley, pero que no ha sido puesto en ejercicio todavía y constituye un desafío que tenemos por delante.

Cuarta definición estratégica, que puede no ser suficientemente simpática para algunos, es la de mantener en el centro, es decir en el gobierno nacional y en el Congreso Nacional, la principal llave de regulación del proceso de descentralización, de modo de asegurar un avance gradual correspondiente a la maduración de la experiencia a lo largo de todo el territorio. Esto nos diferencia de otras experiencias que uno encuentra en el mundo, en las que el proceso de descentralización no está tan radicado en el centro como lo está en Chile. Esta circunstancia se corresponde con nuestra tradición centralista y con nuestra definición de que esto es un Estado unitario que busca mantener ese carácter y revitalizarlo aun cuando se descentralice.

Quinto, mantener el carácter centralizado del sistema de ingresos públicos, particularmente en la capacidad de establecer, bonificar o recaudar impuestos sin establecer vinculaciones entre rendimiento en una región e ingresos de ese gobierno regional. Esta es una decisión estratégica que aún está vigente y que obviamente no despierta posiciones homogéneas a lo largo del territorio y de las regiones. Hay regiones que preferirían un sistema que vinculara su rendimiento tributario a sus ingresos regionales específicos.

Sexta definición estratégica, realizar la descentralización financiera transfiriendo desde el nivel central al nivel regional la capacidad para asignar recursos, como esquema opuesto al implementado en materia de ingresos. A través de la capacidad de la región para decidir sobre el FNDR y sobre los ISAR se descentraliza la capacidad de decisión de inversión, pero se mantiene centralizado el sistema de ingreso.

En séptimo lugar, establecer organismos y mecanismos concretos que aseguren la mayor coherencia posible, entre los niveles nacional, regional y municipal. Esta decisión obedece a la alta valoración que existe en la sociedad chilena del estado unitario. Los mecanismos, como ustedes saben, son varios, podríamos mencionar por ejemplo, esta misma constitución mixta del gobierno regional, que a muchos expertos extranjeros les causa una extrañeza profunda, pero que es muy típica del carácter chileno. Obligación de asegurar compatibilidad entre los planes comunales, regionales y nacionales; vigencia del sistema nacional de

inversiones en los tres niveles; aprobación legal de los presupuestos de los gobiernos regionales en el Congreso Nacional, incorporando tales presupuestos en el presupuesto de la nación; son mecanismos que se han planteado para asegurar esta coherencia tanto en planes como en presupuesto a lo largo de todo el territorio.

Pasemos entonces a lo que son, a mi juicio, las demandas regionales actuales, dado este marco de definición estratégica. Dada la muy reciente puesta en marcha de esta experiencia, yo diría que no existe todavía una práctica suficientemente avanzada y una reflexión teórica sobre esa práctica que permita trazar una demanda regional precisa, coherente y de aceptación generalizada. No estamos frente a una postura de las regiones que tenga un proyecto de descentralización y desconcentración con su correspondiente sistema financiero articulado coherentemente, lo cual no es una falla sino un resultado lógico del tipo de experiencia que hemos tenido y de la reciente puesta en práctica de lo que estamos viviendo.

En relación, por ejemplo, a un aspecto central del sistema público de financiamiento han surgido algunas proposiciones que encajan dentro de lo que uno podría llamar un sistema fiscal único, que es el que existe en Chile y en muchos países, pero también hay otras que parecieran tender a iniciativas que encuadran mejor dentro un sistema fiscal múltiple. La opción chilena oficial o formal es la de sistema fiscal único, pero uno descubre en regiones propuestas que más bien encajan en el otro esquema, probablemente sin que se advierta que con ellas se está pasando de un sistema a otro, ni las consecuencias que ello implica. Da la impresión que estas propuestas no han analizado ventajas y desventajas de cada una, no han visto la experiencia internacional al respecto, y mucho menos han visto la tremenda disparidad que existe a lo largo de todo el territorio chileno y que en buena medida significa que experiencias que son buenas en otros lugares aquí podrían ser bastante complicadas.

Algunas demandas y sugerencias que se mencionan con frecuencia son las siguientes:

- a) El establecimiento de la facultad regional o local para crear impuestos o para modificar tasas aplicables en el ámbito territorial correspondiente;
- b) Asignar la recaudación total o parcial de uno o más impuestos al gobierno regional o al municipio correspondiente; incluso algunas regiones ven esto como su palanca de desarrollo.

Muchas veces se asume que los impuestos devengados en una región o comuna deberían corresponder legítimamente al respectivo gobierno regional o municipalidad.

La mayor parte de estas opiniones no se acompañan de una evaluación técnica, ni mucho menos de una evaluación política de lo que esto significa, ni tampoco de su compatibilidad con las decisiones estratégicas que mencionamos al principio.

No estamos frente a una postura de las regiones que tenga un proyecto de descentralización y desconcentración con su correspondiente sistema financiero articulado coherentemente

No es fácil para muchos actores nacionales aceptar la idea de un sistema tributario único, en el que la inmensa mayoría de los impuestos se deciden y atribuyen al gobierno central

Algunas son claramente disfuncionales a la definición de la mantención del Estado unitario y su revalidación. No es fácil para muchos actores nacionales aceptar la idea de un sistema tributario único, en el que la inmensa mayoría de los impuestos se deciden y atribuyen al gobierno central, y que además no discrimina entre regiones, no discrimina según la residencia del contribuyente, ya sea empresa o persona.

Dada la natural y generalizada impresión de que los recursos financieros son siempre insuficientes para financiar los niveles de inversión que cada comuna o región estiman indispensables, se ha ido difundiendo en algunas regiones y municipios de mayor tamaño la idea de que los préstamos, en el fondo la capacidad de endeudarse, puede ser una buena fórmula para abordar buenos proyectos de desarrollo que hoy día carecen de financiamiento; de allí los planteamientos para lograr una mayor flexibilización en las normas que regulan hoy día esta fuente de financiamiento. Este es un tema que cada cierto tiempo se pone en el tapete, no con mucha fuerza, pero que está presente en municipalidades grandes o en algunas regiones de mayor tamaño.

A partir de la decisión de transferir al nivel regional esta capacidad para decidir inversiones, las demandas regionales se han estado orientando hacia dos instrumentos principales: el FNDR y los ISAR. En el caso del FNDR, las principales demandas de las cuales yo he tomado nota son las siguientes:

- Primero, hay un cuestionamiento sobre fundamentos relativamente diversos al monto global de los recursos que se destinan anualmente, y esto va a ser permanentemente así. Siempre vamos a querer más recursos de los que realmente vamos a disponer.
- Segundo, hay un cuestionamiento a los criterios y a los indicadores que se aplican para establecer las cuotas del FNDR correspondiente a cada región. En esto también hay un aspecto legal y un aspecto técnico, que obviamente da a lugar a discusión.
- También hay un cuestionamiento al reducido ámbito de aplicación de estos recursos; estamos hablando del proceso histórico, ya que están limitados en una gran proporción por las condiciones de crédito del BID y por la misma Ley de Presupuesto.
- También hay un cuestionamiento a un conjunto de procedimientos específicos en que intervienen ministerios centrales: el Ministerio del Interior, a través de SUBDERE; el Ministerio de Planificación, a través del Sistema Nacional de Inversiones, y el Ministerio de Hacienda, en la formulación de aprobación del presupuesto a través de DIPRES.

En definitiva, aquí lo que hay es una demanda por más recursos, una mayor amplitud respecto de las inversiones que se puedan financiar, una menor ingerencia de los niveles centrales de estos ministerios y una mayor agilidad operativa. Si uno quisiera tradu-

circulo en algo muy concreto, es lo que en regiones la gente a uno le dice: desde que se identifica el problema y el proyecto correspondiente, hasta que se logre ejecutarlo, la cadena es extremadamente larga y compleja y eso hace que se pierda legitimidad en la propia comunidad regional, porque da la impresión de una ineficiencia de la cual sería culpable el propio gobierno regional o comunal.

Las inversiones sectoriales de asignación regional son evaluadas como un instrumento potencialmente interesante, pero que en la realidad actual son definidas prácticamente en forma unilateral por los ministerios específicos. Se dice, por ejemplo, que hay una influencia desmedida del ministerio sectorial correspondiente y que eso se logra -esa influencia desmedida- a través del control de la preinversión; es decir, cuando se controla la preinversión, se prefigura la cartera de proyectos disponibles a ser financiada por un ISAR determinado.

En segundo lugar, por el establecimiento unilateral de criterios de elegibilidad, que obviamente no se negocian ni se conversan, sino que se establecen. Y por otro lado, a veces se imponen otros criterios que no constituyen precisamente criterios de elegibilidad. Por ejemplo, se menciona permanentemente a lo largo de todo Chile, la exigencia del co-financiamiento que es denunciado como un criterio que escapa de la legalidad vigente, porque no es un criterio de elegibilidad, no es un criterio imputable a las características de un proyecto.

En definitiva, aquí hay demandas por más ISAR, con mayores recursos, con criterios de elegibilidad ojalá propiamente tales y convenidos entre las partes. Del mismo modo, se demanda como condición indispensable para aplicar los ISAR la existencia de fondos de preinversión en los que las regiones tengan un poder real de decisión. Se dice que si no hay preinversión manejada con autonomía regional, en el fondo se está neutralizando el potencial de los ISAR y en buena medida del FNDR.

El perfeccionamiento de las finanzas públicas regionales, o el diseño de un nuevo sistema de financiamiento público regional, se puede realizar a partir del examen cuidadoso de los actuales instrumentos, de su aplicación práctica y de los resultados que se están obteniendo. Sin embargo, a mi juicio, esto es un proceso excesivamente acotado, limitado, si no se inscribe en una reflexión más de fondo sobre el o los modelos alternativos de desconcentración y descentralización que el país puede proponerse como objetivo. Tal reflexión está en gran medida ausente y debería, a mi juicio, constituir un tema relevante para la investigación académica menos comprometida en el quehacer tanto a nivel regional como nacional.

Las reformas institucionales y legales de la década del noventa, al revés de lo que piensa alguna gente, no prefiguran ni suponen un modelo final de desconcentración ni descentralización. Más bien es un piso sobre el cual se pueden construir distintos edificios, y la discusión sobre la naturaleza del edificio que hay que construir no se ha hecho. Entonces, hay personas que tienen como visión de

Desde que se identifica el problema y el proyecto correspondiente, hasta que se logre ejecutarlo, la cadena es extremadamente larga y compleja y eso hace que se pierda legitimidad en la propia comunidad regional

Las reformas institucionales y legales de la década del noventa, al revés de lo que piensa alguna gente, no prefiguran ni suponen un modelo final de desconcentración ni descentralización

Hay que discutir sobre la modernización del sistema presupuestario chileno y el reconocimiento que en él corresponde al gobierno regional, como entidad autónoma. Esto significa un proceso presupuestario y una gestión presupuestaria probablemente diferente a la actual

En la mayor parte del mundo los gobiernos regionales y comunales no tienen esta exigencia de gastar el presupuesto en el término de un año y tienen la posibilidad, por ejemplo, de involucrarse en el mercado de capitales

largo plazo un esquema extremadamente "descentralizado", en que prácticamente la presencia del aparato central desconcentrado no existiría y tenderíamos a transferir todo lo que hoy día maneja el aparato público desconcentrado al gobierno regional.

Hay otros que piensan más bien en una fórmula distinta, parten de la base de que en un país de esta naturaleza existirán por muchas décadas los dos tipos de sector público: un sector público descentralizado, caracterizado por el gobierno regional y el municipio, y un sector público desconcentrado potente, que es el principal apoyo del gobierno regional. Esta discusión no se ha hecho, y según uno opte por uno u otro modelo, los sistemas de financiamiento tendrán que ser también distintos.

Probablemente, muchos de los desacuerdos y desencuentros que en materia financiera y en otras existen, se deben a la ausencia de una reflexión más explícita sobre este tema, sobre cuál es el modelo al que queremos llegar y si es posible que haya un modelo de consenso. El consenso máximo al que se ha podido llegar es el que está expresado en la ley y en la Constitución, y quizás profundizar en la discusión nos llevaría a una falta de consenso, pero aun así es indispensable hacerlo.

Es probable que el avance de la experiencia en los próximos años permita el desarrollo de demandas más maduras, más coherentes y más consensuadas. Algunas de las líneas que pueden ayudar a estructurar tales demandas son las siguientes:

- Primero, hay que discutir sobre la modernización del sistema presupuestario chileno y el reconocimiento que en él corresponde al gobierno regional, como entidad autónoma. Esto significa un proceso presupuestario y una gestión presupuestaria probablemente diferente a la actual; éste es un punto que hay que ponerse a discutir y a reflexionar. La percepción que existe en muchas regiones es que se incorporó esta nueva entidad llamada gobierno regional, sin haber hecho una reflexión a fondo de su incorporación al proceso presupuestario.
- Una segunda línea es la integración de los gobiernos regionales al sistema financiero, pudiendo operar de manera regular en el mercado de capitales como medio de optimizar el uso de los recursos. Es decir, me refiero a una cosa muy concreta, en la mayor parte del mundo los gobiernos regionales y comunales no tienen esta exigencia de gastar el presupuesto en el término de un año y tienen la posibilidad, por ejemplo, de involucrarse en el mercado de capitales comprando bonos bajo ciertas reglas. Esto permite una mayor eficiencia en un solo recurso, no como ocurre hoy día, que en el fondo hay una presión -y los intendentes que están aquí los saben bien-, en orden a gastar todos los fondos, pues el que no los gasta es ineficiente. Y como hay que gastarlo todo, se tiende a presionar a los que tienen que aprobar los proyectos, de manera que ojalá tengan el RS a como dé lugar, porque de lo contrario se corre el riesgo de ser tenidos por ineficientes.

En otros lugares eso no se hace. Si yo no tengo buenos proyectos, adquiero unos bonos que tienen una cierta rentabilidad que me resguarda de la inflación, y tengo los fondos disponibles para cuando el proyecto adecuado esté listo para ser ejecutado. Ese tipo de cosas hay que pensarlas. No digo que se tenga que hacer hoy día o mañana, sino que es una reflexión que hay que incorporar a largo plazo.

También hay que estudiar una mayor capacidad de articulación de los recursos financieros con el sector privado, en función de proyectos de interés común. Hoy día la capacidad asociativa del gobierno regional es prácticamente nula, y es un punto que requiere cierta reflexión. Cuando se discutió la reforma constitucional y legal, a lo mejor no era el mejor momento ideológico para hacer esta discusión sobre la asociatividad, pero yo creo que la misma experiencia que están viviendo comunas y regiones hace ver que en algunos casos es muy importante tener capacidad asociativa, lo cual se vincula también con el posible uso de recursos financieros del gobierno regional en materias que hoy día no están permitidas.

En definitiva, no se demandan solamente más recursos, sino también condiciones institucionales de aplicación de esos recursos compatibles con el hecho de la autonomía regional y con la necesidad de ser eficientes en una perspectiva moderna del desarrollo de la región. A mi juicio, aquí hay un conjunto de temas que debieran constituir una agenda que habría que proponer a distintas entidades, tanto públicas como privadas y universitarias, para reflexionar e ir creando lo que pudiera ser, en un determinado número de años, un segundo gran salto en materia de descentralización.

EXPERIENCIAS COMPARADAS EN EL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

Stephen B. Peterson
Harvard Institute for International Development
Harvard University

Despite the considerable diversity available for countries to use in managing fiscal decentralization, the choice among strategies is conditioned by historical, political, economic and cultural factors. In this regard it is important to note Chile's own centralist heritage which influences the type of fiscal decentralization that is possible. Context matters.

In the private sector how you finance an investment is irrelevant, rather what is important is the investment. It appears that the public sector worries more about the funding source than the investment. Fiscal decentralization and fiscal relationships between different administrative entities is an inherently unstable relationship. Effective administration requires a stable partnership between well funded central levels and alternative institutions well situated to deliver goods and services. The implications are that a partnership of institutions is required and that responsibility for funding may involve the coordination of overlapping revenue sources and service providers. National governments may or may not live within their means while regional and municipal governments often must.

Fiscal decentralization is ultimately about the process of sharing resources and the authority over those resources. Two models serve to highlight the approaches to organizing this fiscal relationship: the capitalization and the revenue models. The capitalization approach encourages autonomy by the provision of an asset base (either monetary or physical) to be

used by local authorities to fund capital and recurrent costs of services. This strategy is useful where activities should be self-financed (such as urban development projects) where benefit and burden can thus be assigned.

However, there are several problems with the capitalization model for fiscal decentralization. First, to ensure that the asset base is preserved (and in some cases repaid), a conservative operating strategy is critical. Only the most profitable services will be provided, restricting any redistributive objectives. Another problem is that cost recovery may be greatly influenced by external events (such as new taxes, employment laws) that the agency has little control over affecting the cost structure of a capitalized agency and ultimately the types of services it can provide.

The revenue approach to fiscal decentralization seeks to define revenue sources locally and centrally generated. In this strategy, the level of service provision is determined by revenue levels, not by need. By establishing stable revenue sources for the regional and local governments and using this to determine what the regional and local governments can accomplish, the emphasis is on autonomy secured by access to assets. The approach has some merit especially in that regional and local authorities are encouraged to maximize revenue collection. Becoming self-sufficient is a noble objective, unfortunately, fiscal autonomy means operational weakness.

The debate about fiscal autonomy is often a debate about political control. The critical issue then for regional and local authorities is not autonomy from the center but leverage to establish a partnership with the center.

The common view of fiscal decentralization (as represented by the capital and revenue approaches) is to attempt to recreate the monopoly of the center and thus become autonomous. However, replacing the monopoly of centralization with distributed monopolies is not an appropriate strategy. What is needed is a partnership of institutions that collect revenue and deliver services based on their comparative advantage.

I. INTRODUCCION

El presente documento está basado en un trabajo más extenso que estamos realizando en nuestro instituto con John Cohen. La Secretaría de las Naciones Unidas nos ha encargado preparar un documento sobre descentralización administrativa.

Algunas observaciones preliminares fijan el marco de esta presentación. Primero, existe una considerable diversidad de estrategias disponibles que los países utilizan para el manejo de la descentralización fiscal. Estas estrategias están condicionadas por factores históricos, políticos, económicos y culturales. Resulta difícil, en-

tonces, recetar un conjunto único o uniforme de políticas fiscales a partir de una revisión comparativa de la descentralización fiscal. El contexto es relevante. A este respecto, es importante considerar un tema que ha aparecido en forma recurrente durante el desarrollo de esta conferencia, sobre la propia herencia centralista chilena. Esto influye sobre el tipo de descentralización fiscal posible.

Una segunda observación, a partir la teoría financiera moderna, es que en el sector privado resulta irrelevante cómo se financie una inversión (deuda versus equidad, en la teoría de Modigliani de la estructura de capitales), lo que sí importa es la inversión. Da la impresión que el sector público se ha alejado de esta regla financiera básica y que se preocupara más acerca del financiamiento que de la inversión. Una mayor comprensión de la inversión llevará más claridad a las fuentes de financiamiento.

Una tercera observación es que la descentralización fiscal y las relaciones fiscales entre las diferentes entidades administrativas es una relación intrínsecamente inestable. Una administración efectiva exige una asociación estable entre niveles centrales bien financiados y las instituciones alternativas que estén en buen pie para la producción de bienes y servicios. En síntesis, se requiere una división del trabajo entre el centro, que puede perfectamente poseer ventaja comparativa en la captación de impuestos (debido a la complejidad de la administración tributaria), y las demás instituciones que posean ventajas comparativas para la producción de servicios. Las consecuencias son, por una parte, que se requiere una asociación de instituciones y, por la otra, que la responsabilidad de financiar, por ejemplo una actividad municipal, puede perfectamente involucrar la coordinación de los recursos tributarios con la actividad de los proveedores particulares de servicios de interés público.

Una cuarta observación es que los gobiernos nacionales pueden o no subsistir de sus medios, en tanto los gobiernos regionales y municipales está obligados a hacerlo. Un asunto que podría considerarse es la viabilidad de que los gobiernos regionales reúnan capital a través de instrumentos de deuda.

La descentralización fiscal toca a la esencia de la descentralización, ya que se trata en último término del proceso de compartir recursos y de la autoridad sobre ellos. Existen diversos enfoques para la organización de esta relación fiscal, aunque destacaré sólo dos: el modelo de capitalización y el modelo tributario.

El Modelo de Capitalización

El enfoque de capitalización para la descentralización fiscal implica impulsar la autonomía a través de la creación de una base de capital que sea usada por las autoridades locales para financiar costos de capital y costos periódicos de los servicios. La base de capital puede ser ya monetaria o de capitales físicos. Los capitales

En el sector privado resulta irrelevante cómo se financie una inversión (deuda versus equidad, en la teoría de Modigliani de la estructura de capitales), lo que sí importa es la inversión. Da la impresión que el sector público se ha alejado de esta regla financiera básica

Se requiere una división del trabajo entre el centro, que puede perfectamente poseer ventaja comparativa en la captación de impuestos (debido a la complejidad de la administración tributaria), y las demás instituciones que posean ventajas comparativas para la producción de servicios

Un asunto que podría considerarse es la viabilidad de que los gobiernos regionales reúnan capital a través de instrumentos de deuda

pueden consistir en una donación o en un préstamo, y el que estos capitales deban ser devueltos o no representa uno de los temas fundamentales.

El enfoque de capitalización es útil en aquellas situaciones en que la actividad debe autofinanciarse sin que el contribuyente común asuma la carga. El beneficio y la carga pueden entonces ser asignados; la recuperación del costo puede hacerse de los beneficiarios directos. Este enfoque es usado a menudo en el financiamiento de las autoridades encargadas del desarrollo urbano.

Existen varios problemas en el modelo de capitalización para la descentralización fiscal. Primero, para asegurar la preservación (y en algunos casos la devolución) de la base de capital, se elige una estrategia operativa conservadora. Sólo los servicios más rentables serán entregados, restringiendo así los objetivos de redistribución.

Otro problema del enfoque de capitalización es que la recuperación del costo puede estar influenciada fuertemente por eventos externos sobre los que el órgano público tiene poco control. La introducción de acuerdos de salario mínimo, nuevos impuestos, leyes laborales, pueden todos afectar la estructura de costos de un órgano capitalizado y afectar también el tipo de servicios que sea capaz de entregar, dado que su objetivo principal es la preservación del capital.

Quizás al diseñar la descentralización fiscal, el desafío sea preservar la disciplina que el enfoque de capitalización introduce en la gestión, para entregar servicios más amplios.

El Modelo Tributario

El segundo enfoque hacia la descentralización fiscal es el modelo tributario, que busca definir fuentes de tributos generados local y centralmente. Hay dos elementos en este enfoque. Primero, el establecimiento de fuentes estables de impuestos para los gobiernos locales y regionales (lo cual puede incluir una participación sobre el impuesto central). Segundo, la parte del impuesto determina lo que hagan el gobierno regional y el local. Una vez más, como en el modelo de capitalización, el énfasis está puesto en la autonomía garantizada por el acceso a los capitales. En este modelo, el nivel de prestación de servicios está determinado por los niveles de impuestos, no por la necesidad.

El enfoque posee ciertos méritos, especialmente en cuanto las autoridades locales y regionales se ven impulsadas a maximizar la recaudación de impuestos. Esta estrategia tiene una lógica impulsora, en tanto las autoridades regionales y locales jamás han contado con un financiamiento adecuado y se sienten a merced de la generosidad del centro. Llegar a ser autosuficiente es un noble objetivo. Desgraciadamente, la autonomía fiscal conlleva una debilidad operacional. De hecho, parece que la captación de

impuestos es administrativamente compleja y que, para diversos tipos de impuestos, el centro posee ventajas comparativas. La tarea de descentralización de las finanzas hacia las regiones no es la de romper el monopolio de recaudación de impuestos por parte del centro, que posee ventaja comparativa, sino la de asegurar que los impuestos sean compartidos.

Una interesante interrogante que brota de este enfoque no es que las autoridades regionales y locales deban ser financieramente autónomas, sino el hecho de que cierto nivel de autonomía regional y local les proporcione un apoyo ante el centro que pruebe su capacidad fiscalizadora e impulse de este modo al centro a asignar más recursos hacia ellos. Esta es un hipótesis seria y que requiere ser probada con más profundidad. Puede ser también que el proceso de descentralización fiscal sea el de crear confianza a través del establecimiento de fuentes locales de impuestos. El asunto crítico para las autoridades regionales y locales no es entonces el de una autonomía respecto del centro (jamás deben aspirar a ello), sino el recibir un impulso para establecer una asociación con el centro.

El debate acerca de la autonomía fiscal es a menudo un debate acerca del control político. El análisis comparativo muestra que grandes transferencias del centro no necesariamente significan controles fuertes (por ejemplo, el financiamiento de los concejos de los condados en el Reino Unido).

Para concluir, la visión tradicional de la descentralización fiscal (según está presentada por los modelos de capital y de impuestos) es intentar recrear el monopolio del centro y así convertirse en autónomos. Como plantea mi presentación anterior en este seminario, el reemplazo del monopolio central por los monopolios distribuidos no resulta una estrategia apropiada. Es, por muchas razones, una estrategia tributaria inapropiada. Primero, el centro tiene ventaja comparativa en la recaudación de diversos impuestos. Segundo, las autoridades regionales y locales tienen derechos legítimos sobre los impuestos recolectados centralmente. Lo que se requiere no es tener islas de autonomía administrativa, cada una con sus propias fuentes de impuestos. Lo que se precisa es una asociación de instituciones que recauden impuestos y produzcan servicios basados en sus ventajas comparativas.

El Nuevo Estilo de Descentralización y la Descentralización Fiscal

En mi presentación anterior, intitulada "Experiencias comparadas en el diseño de modelos de descentralización", se bosquejé un nuevo estilo de descentralización, el pluralismo institucional. El principal objetivo de este nuevo estilo de descentralización es romper el monopolio del diseño central que define de manera rígida al sector público. La centralización (monopolio institucio-

La tarea de descentralización de las finanzas hacia las regiones no es la de romper el monopolio de recaudación de impuestos por parte del centro, que posee ventaja comparativa, sino la de asegurar que los impuestos sean compartidos

Lo que se precisa es una asociación de instituciones que recauden impuestos y produzcan servicios basados en sus ventajas comparativas

*Los monopolios
administrativos tienen
aspectos externos negativos
de carácter económico,
administrativo y político*

nal) y la visión tradicional de descentralización como organizaciones espaciales (monopolio institucional distribuido) son similares en cuanto pretenden un monopolio del poder administrativo. Las fuentes autónomas de impuestos son la esencia de la autonomía administrativa. A falta de regulaciones precisas, los monopolios son ineficientes. Una tercera estrategia para el diseño de sistemas administrativos es el pluralismo institucional, que rompe el monopolio del diseño central.

Una hipótesis. La razón de que el enfoque tradicional de descentralización -entendido como la creación de un monopolio institucional distribuido- no haya tenido éxito, es que es una construcción fallida. Amenaza al centro e ignora, o peor, es parásita de lo local. En cuanto monopolio institucional, es fuente alternativa de poder administrativo respecto del centro, que, de otorgársele monopolio sobre los impuestos locales además de influencia y control políticos locales, constituiría una base potencial de oposición política al centro. De este modo, la autonomía y la fortaleza administrativas representan una amenaza política potencial para el centro. No puede sorprender entonces que el centro limite el rol captador impuestos de esas instituciones administrativas locales y regionales, y que sistemáticamente les prive de financiamiento proveniente del centro. En su calidad de monopolio, las unidades administrativas descentralizadas no sólo amenazan al centro, son también menos capaces de responder a las necesidades y de distribuir los recursos locales.

En conclusión, los monopolios administrativos tienen aspectos externos negativos de carácter económico, administrativo y político. Desde el punto de vista económico crean altos costos. Administrativamente crean relaciones de competencia que limitan el diálogo y, peor aun, la transferencia de fondos. Políticamente, y en la medida en que los centros administrativos alternativos tienen fuentes autónomas de impuestos y están influenciadas por las élites locales, representan una amenaza potencial para el centro. La autonomía fiscal de las autoridades regionales y locales es entonces inapropiada por dos razones: proporciona un limitado nivel de servicio; y, más importante aun, incrementa el monopolio de la administración local que amenaza al centro y debilita la creación de una asociación entre instituciones.

En los últimos años, el panorama general de la administración interior de la República de Chile ha experimentado importantes cambios. De entre éstos, probablemente el más profundo de todos sea precisamente el que constituye el tema de la presente obra, ya que con la creación de un nuevo sistema de gobierno y administración regional, la región ha dejado de ser un mero peldaño en la distribución espacial de los órganos públicos centrales o un marco de referencia para la creación de ciertos y determinados órganos descentralizados, para pasar a contar con una institucionalidad propia y autónoma, dotada de personalidad jurídica y patrimonio. La administración de la región queda ahora a cargo de un gobierno regional, conformado por un consejo elegido por vía indirecta y por un intendente nominado por el gobierno nacional.

La Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sud América (RHUDO/SA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se complace en apoyar el debate de estos problemas, a través de su Proyecto sobre Descentralización y Fortalecimiento Municipal, desarrollado conjuntamente con la Universidad Internacional de la Florida (FIU).

En países democráticos, el análisis transparente y objetivo es necesario para llegar a consensos sobre la adopción de políticas que, a través de la descentralización, permitan la modernización del sector público y la simplificación de procesos que afectan la calidad de vida a nivel local y regional.

Por consiguiente, el seminario "Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional", organizado por el Centro de estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso (CEAL) y la Universidad Internacional de la Florida (FIU), en agosto de 1994, constituyó una oportunidad conveniente para elevar la calidad del debate sobre la descentralización en Chile. El apoyo y la participación profesional provista por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, por destacados legisladores y por otros expertos invitados resaltó la calidad de los análisis presentados y el intercambio de discusiones entre los representantes de una amplia percepción política. Colaboraciones de esta naturaleza hacen posible la realización de foros fuera del escenario politizado para lograr una abierta discusión sobre algunas reformas legislativas, entre ellas, una mayor participación ciudadana en los gobiernos regionales.

El evento que produjo los informes y memorias publicados en este documento fue el segundo de una serie de talleres promocionados por RHUDO/SA-FIU en Chile, cuyo propósito fue proporcionar oportunidad de consenso hacia el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales y Regionales. El primero de estos talleres, organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) en enero de 1994, fue un Taller Latinoamericano sobre el Financiamiento Municipal, Privatización de Servicios y la relación entre los sectores municipal y privado. El tercer taller, organizado en enero de 1995 por CPU abarcó temas relacionados con los Desafíos para el Fortalecimiento Municipal. El cuarto seminario, organizado en marzo de 1995 por PARTICIPA estuvo relacionado con Sistemas de Información Municipal y con herramientas para una Gestión Transparente, Responsable y Participativa. El quinto evento, organizado por CEAL, está programado para noviembre de 1995 y abarcará temas relacionados con Bonos Municipales.

CEAL

