

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN CHILE 1990-1993

PRESENTACION

El propósito del presente trabajo es hacer una reflexión respecto de los principales cambios introducidos recientemente en Chile, vinculados a la administración del Estado, haciendo hincapié en sus fortalezas y debilidades, así como en las principales tareas que se presentan en el futuro próximo para la consolidación de un modelo de desarrollo participativo y con crecientes niveles de equidad.

A partir de la recuperación democrática, el Gobierno de Chile se abocó a la tarea de atender a un conjunto de demandas contenidas durante el régimen autoritario. Para enfrentar este desafío el Gobierno ha contado con un nivel de consenso hasta ahora inédito en nuestra sociedad.

Los rasgos principales de las reformas introducidas dicen relación con la constitución de los Gobiernos Regionales y con la democratización y perfeccionamiento del régimen de administración local.

Los Gobiernos Regionales son concebidos como personas jurídicas de derecho público, compuestas por un Ejecutivo Regional -el Intendente- y por un órgano a través del cual se expresa la participación de la comunidad, el Consejo Regional. Este último se encuentra investido de atribuciones en el ámbito administrativo, consistentes en el establecimiento de los Planes y Programas Regionales, la formulación del Presupuesto de la Región y la dictación de reglamentos para operacionalizar distintos aspectos relativos al desarrollo de la región.

En cuanto al ámbito local, se establece la existencia de los Concejos Comunales, cuyos miembros son electos de manera directa por parte de la comunidad y cuya función principal es la promoción del desarrollo en la comuna, como órgano superior de administración local.

Descentralización, Gobiernos Regionales y promoción del desarrollo económico y social

Los cambios anteriormente reseñados constituyen un avance en el proceso de democratización del país, en el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas y en la adopción de modernas formas de gestión pública.

Favorecen la democratización porque llevan aparejados una mayor cercanía entre los problemas de la gente y su tratamiento específico; porque colaboran eficientemente a la democracia cotidiana -aquella que con participación social real permite construir país a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población en la

comuna, la provincia, la región- y porque favorecen la iniciativa, el compromiso y la búsqueda de acuerdos estratégicos entre los distintos actores de la sociedad civil.

Con esto, el proceso de descentralización deja de ser una regionalización «desde arriba», ya que esta vez se apoya en la participación de la ciudadanía y en la fortaleza social que cada región sea capaz de construir.

Asimismo, contribuyen al desarrollo del país, porque el conjunto de las inversiones productivas que sostienen la expansión económica en Chile, se están verificando actualmente a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional y, por lo mismo, los desafíos del futuro se ligan estrechamente al proceso de descentralización, el cual busca instalar en cada territorio una capacidad de crecimiento económico y un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el largo plazo, así como una capacidad de interlocución efectiva entre aquellos que representan los intereses privados y públicos.

Desde otra perspectiva, se profundiza la modernización del Estado, al establecer en cada región una capacidad resolutive adecuada a cada realidad. Los Gobiernos Regionales y las administraciones locales ya no son un eslabón que reitera los procedimientos burocráticos del Gobierno Central, sino que constituyen entes con capacidad para enfrentar problemas y asignar recursos.

Adicionalmente este esfuerzo institucional, ayuda eficazmente en la lucha contra la pobreza, porque le otorga más capacidad de administración y gestión a los municipios y a los Gobiernos Regionales, porque especifica proyectos y programas adecuados a cada localidad y porque permite un control más eficiente de la focalización y la eficacia de la acción social.

A partir de la existencia de los Gobiernos Regionales y de las nuevas administraciones locales, se pueden tratar de un modo más eficaz la implementación de las políticas sociales, se pueden canalizar demandas sentidas de las distintas entidades territoriales y se puede mejorar la asignación de recursos de inversión pública.

Entre las funciones de estas nuevas entidades se encuentra el fomento productivo, el ordenamiento del territorio y la coordinación de políticas, planes y programas destinados a mejorar la calidad de vida de los sectores carenciados de la población.

Las acciones destinadas a la Promoción y Fomento Productivo, están dirigidas especialmente al apoyo de aquellas actividades de pequeña y mediana escala. Ello resulta fundamental, ya que ubicar estas intervenciones en cada ámbito territorial hace posible mejorarlas, al acoger las particularidades de cada territorio y fomentar la colaboración con el sector empresarial local, la que tendería a hacerse más concreta y oportuna. Tienen importancia en este sentido, las acciones destinadas a internalizar las transferencias tecnológicas y los programas de reconversión productiva, puesto que éstos se vinculan a la necesidad de asegurar el goce del crecimiento económico para aquellos que lo producen y porque de este modo, se atiende a la superación paulatina y racional de las eventuales situaciones de crisis originadas en los procesos de cambio en la estructura productiva de territorios específicos.

El Ordenamiento Territorial está definido como otra función clave de los nuevos Gobiernos Regionales, puesto que allí el país presenta gran parte de los obstáculos en la vía de un proceso de desarrollo sostenido. En este sentido, el ordenamiento territorial se expresa en la aplicación de las normativas referidas al uso del suelo y urbanización; al cumplimiento eficaz de la legislación ambiental, en su aplicación

certera a cada realidad territorial y al diseño de programas y proyectos de infraestructura económica y social.

Una tercera función básica es la acción coordinadora de la inversión y operación de los programas y proyectos sociales en su sentido más genérico. Esto conduce a que en la lucha contra la pobreza, la entidad regional juegue un rol principal, complementario al papel que los municipios llevan a cabo tanto en la administración directa de servicios básicos como en la superación de problemas específicos a nivel local.

Los niveles regionales y locales dan una visión habitualmente adecuada de estas problemáticas, con sus déficits y sus potencialidades. A partir del cual es posible la elaboración de diagnósticos más precisos -de fuerte signo participativo- y el perfeccionamiento de las acciones sociales hacia los sectores más carenciados.

Principales instrumentos para la promoción del desarrollo social en el contexto de la descentralización

En el ámbito institucional, se ha procedido durante estos años a la generación de espacios de coordinación interministerial que sirvan de apoyo al proceso de constitución de los Gobiernos Regionales. Entre ellos se puede nombrar, a nivel nacional:

- a. El Comité Ministerial de Coordinación Social;
- b. El Comité de Ministros para las tareas de apoyo a la modernización del Estado;
- c. El Grupo de Trabajo Interministerial destinado a apoyar el proceso de constitución de los Gobiernos Regionales.

A nivel regional, en tanto, se han constituido los Gabinetes Regionales, cuerpos de apoyo a la gestión de los Intendentes compuestos por el conjunto de los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI), por los gobernadores provinciales, los jefes de servicio y los gerentes de empresas públicas presentes en la región.

Asimismo, se ha dispuesto la conformación, al interior de los Gabinetes Regionales, de Comités Específicos dirigidos a la elaboración de propuestas de políticas regionales y a la coordinación de los distintos entes públicos con presencia en la región. Estos comités son, someramente: el de Coordinación Social, el de Infraestructura y el de Fomento Productivo.

Por otra parte, se ha procedido también a la conformación de instancias de coordinación pública-privada, tales como los Comités Regionales CORFO.

Por otra parte, las principales medidas adoptadas en el campo de la identificación, formulación y evaluación de proyectos han sido:

- a. La modernización del Banco Integrado de Proyectos (BIP), parte del Sistema Nacional de Inversiones;
- b. El establecimiento de criterios más flexibles para la evaluación de proyectos, elevando el umbral de los proyectos que hoy son evaluados en las propias regiones;

c. La ampliación de la red de terminales del BIP hacia las municipalidades.

En consecuencia con las funciones y atribuciones que les han sido entregadas, se han concebido distintas medidas en el ámbito de la transferencia de recursos desde el nivel central hacia estas nuevas entidades.

El primero de ellos dice relación con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Tal como se señalara anteriormente, el FNDR constituye el principal instrumento de transferencia de recursos desde el nivel central hacia los Gobiernos Regionales. Este Fondo es administrado de manera descentralizada con el establecimiento de cuotas regionales a partir de las cuales cada Gobierno Regional prioriza las iniciativas concretas de inversión en materia de infraestructura social.

Con el propósito de mejorar su gestión se han adoptado las siguientes medidas:

- a. Reconocimiento, a nivel de la Constitución Política de la República, de su existencia, estableciéndose paralelamente normas para su distribución interregional a través de una metodología que incorpora variables sociales y territoriales;
- b. Incremento real de los recursos del presupuesto nacional que operan bajo esta modalidad;
- c. Fortalecimiento de la capacidad de administración regional de estos recursos, a través de la capacitación y la asistencia técnica focalizada hacia aquellos territorios con mayor nivel de precariedad en esta materia y el establecimiento de estímulos a la eficiencia, y
- d. Establecimiento de normas modernas de administración y control, que han permitido una mayor focalización del gasto en los sectores más carenciados.

Por otra parte, a partir de la constitución de los Gobiernos Regionales, se ha dado inicio a otras modalidades de transferencia de recursos desde el nivel central hacia las regiones. La más innovativa de ellas son las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR). Las ISAR consisten en los Programas Sectoriales que, dado su claro impacto regional y local, se distribuyen interregionalmente de acuerdo a criterios semejantes a los del FNDR y son asignadas por cada Gobierno Regional.

En una primera etapa, las ISAR han incorporado a iniciativas tan heterogéneas como los Programas de Mejoramiento de Barrios y de Mejoramiento Urbano del Ministerio del Interior (el primero de ellos dirigido a la superación de la marginalidad sanitaria y el segundo al equipamiento comunitario); el Programa de Vialidad Rural del Ministerio de Obras Públicas; el Programa de Vialidad Urbana del Ministerio de Vivienda; el Programa de Infraestructura Deportiva de la Dirección General de Deportes y Recreación; el Programa de Consultorios Metropolitanos del Ministerio de Salud y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

El supuesto básico tras esta iniciativa es el reconocimiento de la capacidad local para identificar y diseñar de un modo más adecuado la satisfacción de sus propias necesidades, transfiriendo al nivel regional la determinación de las respectivas prioridades. Un papel muy importante en este sentido, han jugado los municipios, las organizaciones sociales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que han

conjugado esfuerzos profesionales y técnicos para el diseño e incluso, la ejecución, de los proyectos específicos de cada programa.

Mención especial merecen en este sentido los proyectos del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) que se ejecuta directamente a través de los municipios y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) que también se implementa a nivel local a partir de proyectos formulados por la propia comunidad.

Una tercera modalidad de transferencia de recursos públicos hacia las regiones, aún no explorada, son los Convenios de Programación, auténticos «contratos plan» que se establecerán entre los Gobiernos Regionales y el nivel central para la materialización de iniciativas de inversión de naturaleza integral, o para el tratamiento de territorios específicos, con características plurianuales. Estos acuerdos entre región y Ministerio constituirán herramientas de planificación del desarrollo a mediano y largo plazo destinadas a perfilar la acción de inversión pública y armonizarla con el desarrollo productivo.

De gran trascendencia deberá ser, por otra parte, la formulación de los proyectos de Presupuesto Regional. Para ello será fundamental incrementar y mejorar la calidad de la cartera de proyectos de inversión de cada región en infraestructura económica y social básica y efectuar un análisis fundado de la complementariedad de la inversión pública de naturaleza sectorial con los proyectos financiados con el FNDR y las ISAR. Estas formulaciones deben ser consistentes con la Estrategia de Desarrollo de cada región y con la conducta proyectada de los agentes privados de inversión. De este modo el presupuesto se convertirá en un elemento principal de la política regional de desarrollo, en su sentido más amplio.

En el ámbito local, por otra parte, la política se ha dirigido al fortalecimiento de la capacidad de transferencia de recursos al interior del propio sistema municipal, a través del incremento de los recursos del Fondo Común Municipal (FCM) y de la capacidad de las administraciones locales para captar recursos propios.

Finalmente, se han explorado nuevas fuentes de financiamiento dirigidas a los Gobiernos Regionales y las administraciones locales, tales como la afectación de ciertos tributos de clara incidencia territorial. Ejemplo de lo anterior es la modificación de la Ley de Patentes Mineras que establece que el 70% de los recursos recaudados por esta vía se destinará a la cuota del FNDR de la región donde se encuentre la respectiva pertenencia y que el 30% restante irá directamente a la (o las) respectiva (o respectivas) municipalidades (Ley N° 19.143). Esta disposición servirá de precedente, en el futuro, para la afectación de otros tributos semejantes.

Por último, a modo de conclusión, este trabajo aborda el tema de los avances que se han observado en los tiempos recientes frente al proceso de instalación de los Gobiernos Regionales.

En el ámbito institucional, la existencia de los instrumentos anteriormente descritos ha redundado en una mejor utilización de los recursos públicos, a través del enfrentamiento coordinado de las problemáticas regionales y de la disminución de las transposiciones de funciones entre los distintos entes públicos.

Asimismo, y consecuentemente con el nivel de necesidades detectadas, se ha procedido a la elaboración de Proyectos de Plantas de Personal de los Gobiernos Regionales y a la adecuación de las de las Administraciones Locales, como una forma de fortalecer su capacidad de gestión.

Por otra parte, se encuentra actualmente en estudio un plan para la relocalización de servicios y entidades públicas, dirigido a acercar a las instituciones que por su labor específica tengan una clara identificación territorial, a los territorios beneficiados por sus servicios, con el propósito de que las políticas emanadas de estos organismos se adecuen con mayor precisión a cada realidad.

En el mismo plano y considerando que la identificación territorial de la comunidad constituye uno de los elementos claves para el adecuado funcionamiento de las políticas sociales, se ha hecho un análisis exhaustivo de la división político-administrativa del país, que ha tenido como resultado la elaboración de un proyecto de ley que establece la creación de ocho nuevas comunas.

Finalmente, y con el propósito de fortalecer la participación de la comunidad, se ha dado prioridad también a la tramitación de una nueva Ley de Juntas de Vecinos y se le ha prestado apoyo permanente a las diversas formas de inserción de las organizaciones sociales funcionales y territoriales.

En el ámbito de la formulación, presentación y evaluación de proyectos se ha avanzado en el establecimiento de diagnósticos más certeros y en la identificación de iniciativas de inversión que resuelven de manera integral las necesidades locales.

En materia de transferencias de recursos financieros, se ha procedido al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las Unidades de Control Regional FNDR (unidades descentralizadas a cargo del seguimiento y control físico y financiero de los proyectos específicos del Fondo), y también a la informatización de sus procedimientos; la elaboración de una metodología de distribución interregional de los recursos del FNDR, posteriormente consagrada a través de la ley 19.175; el desarrollo de un amplio Programa de Preinversión, que ha contribuido a mejorar la calidad y cantidad de las carteras de proyectos de inversión regional, particularmente en aquellos territorios que por su nivel de pobreza, aislamiento o ruralidad, disponen de escasas o nulas capacidades técnicas para traducir sus demandas en iniciativas concretas. Asimismo, se han hecho esfuerzos destinados al logro de una mayor coherencia, eficiencia y eficacia en la operación de los programas de inversión descentralizados.

Durante el trienio, el FNDR ha contado con recursos financieros cercanos a los US\$ 290 millones, que han permitido el financiamiento de miles de proyectos de promoción del desarrollo territorial, especialmente entre los sectores más carenciados (más del 70% de los beneficiarios de estas acciones correspondieron a población en situación de extrema pobreza) en infraestructura de salud, educación, saneamiento básico, vialidad urbana y rural. Por otra parte, el nivel promedio de desembolso ha alcanzado en los últimos años al 95% de los recursos, lo que implicó asegurarse de que éstos no quedarán empozados y fueran a resolver los problemas más urgentes de la población. Sin una adecuada política de descentralización en materia de administración de recursos financieros dirigidos a programas sociales, estos logros habrían sido inalcanzables.

También ha sido una preocupación el fortalecimiento de las capacidades regionales futuras para el desarrollo de actividades de inversión. En este sentido, se ha establecido un Programa de Preinversión del FNDR, dirigido al estudio del mejoramiento de las carteras de inversión de las trece regiones del país a través de la detección, preparación y formulación de proyectos susceptibles de ser financiados con

cargo a recursos regionales. Como resultado preliminar de esta iniciativa se puede citar el incremento de la cartera de proyectos elegibles, la que incluye a la fecha 3.574 iniciativas por un costo total de US\$ 435 millones.

En el caso específico de las iniciativas ISAR del Ministerio del Interior cabe señalar que el Programa de Mejoramiento de Barrios ha entregado, durante el período 1990-1993, solución de saneamiento básico y urbanización a 64.668 familias en situación de extrema pobreza. El monto de recursos invertidos en dicho período alcanzó a los M\$ 59.773.678. De seguir a este ritmo, el programa podría alcanzar la totalidad de las soluciones demandadas hacia 1997, contribuyendo de este modo a la superación definitiva de la marginalidad sanitaria en Chile. En cuanto al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunitario éste ha concurrido en el período al financiamiento de obras de interés comunitario, fuertemente insumidoras de mano de obra y con beneficiarios mayoritariamente pobres. El marco presupuestario global de este programa ha alcanzado en el trienio a los M\$ 19.052.260.

El incremento y la adecuada gestión de los recursos públicos ha contribuido de manera efectiva, no solamente al encuentro de soluciones más adecuadas -al acercar el proceso de toma de decisiones a quienes sufren los problemas- sino que, adicionalmente, se ha traducido en el fortalecimiento de la capacidad de los equipos técnicos y profesionales de la administración regional, en el desarrollo de la capacidad productiva de las regiones y en una mejora en las condiciones de vida de los sectores más carenciados.

Desde otro punto de vista, en materia de fortalecimiento institucional, se ha dado un fuerte impulso a la capacitación del personal y a la asistencia técnica en los distintos niveles territoriales. Esta preocupación se ha traducido en la realización de diversas actividades tanto en el área de la formulación y evaluación de proyectos como en el terreno de la difusión de la nueva institucionalidad y sus implicancias sobre la administración del Estado.

Este esfuerzo, ha ido más allá de los funcionarios públicos, en el entendido de que sólo a través del establecimiento de adecuados canales de información la comunidad se incorporará de lleno a participar en las nuevas tareas.

En el plano local es importante recordar que el traspaso de los servicios básicos hacia las municipalidades, durante el régimen militar, implicó una carga severa para estos entes, que ha inhibido, y en muchos casos eliminado, su capacidad inversionista.

Para resolver esta situación se ha acentuado el carácter solidario del FCM, introduciendo cambios en sus pautas de distribución, y mejorando la capacidad del sistema para generar recursos propios, a través de un proyecto de ley que modifica la Ley de Rentas Municipales y la Ley de Impuesto Territorial, buscando armonizar dichos cuerpos legales con las reformas a la Ley de Municipalidades. Esta iniciativa es considerada estratégica, en la medida de que posibilita el saneamiento de las finanzas de las administraciones locales, encargadas de la prestación de servicios básicos a la población en los sectores de educación, salud y desarrollo comunitario.

Sin duda, este conjunto de medidas, que se describirá detalladamente en las siguientes páginas, constituye sólo una respuesta parcial frente a la complejidad de los desafíos a enfrentar. Sin embargo, creemos que constituyen el inicio de un camino para alcanzar en el mediano y largo plazo los objetivos propuestos.

Finalmente, el lector podrá encontrar en este texto, la historia de los cambios verificados en el transcurso del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin. El sentido de este esfuerzo, por lo mismo, es «dejar memoria» respecto de cambios trascendentales en nuestra tradición política y administrativa, cuyos frutos, sin duda, se recogerán en el Chile del futuro.

I. LAS INNOVACIONES INSTITUCIONALES DEL PERIODO 1990-1993

LA GESTION DESCENTRALIZADORA 1990-1993

1.- La propuesta política del Gobierno en materia de descentralización y modernización del Estado

El Gobierno del Presidente Aylwin se planteó desde sus inicios impulsar el proceso de descentralización del país, entendiéndolo como un instrumento esencial para avanzar en la reconstrucción democrática, en el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales y en la adopción de modernas formas de gestión pública.

Sobre la base de estos planteamientos, se establecieron tres grandes objetivos programáticos:

- a. Democratizar el aparato estatal a través de una reforma a la Constitución que otorgara el marco legislativo necesario para lograr la elección popular de las autoridades locales, así como también, la instauración legal de procedimientos de participación de la comunidad. Esto favorecería la existencia de una relación fluida de información, iniciativas y retroalimentación de criterios entre gobernantes y gobernados.
- b. Descentralizar y desconcentrar la administración del Estado; es decir, iniciar un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional, provincial y comunal. El cumplimiento de esta tarea permitiría a las autoridades regionales y comunales enfrentar los problemas de la comunidad en sus respectivos territorios y participar desde el nivel local y regional en el proceso de desarrollo.
- c. Incrementar los recursos públicos disponibles para el desarrollo regional y local propendiendo en forma creciente y sostenida a una distribución equitativa y eficaz de la inversión.

En este marco la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, asumió el desafío de concretar la intención gubernamental; ejecutando un conjunto de acciones en aspectos relacionados con la descentralización, el ordenamiento territorial y la localización de inversiones. Estas acciones pueden resumirse en:

En el plano de la administración comunal, lograr la democratización de los municipios.

En este orden se planteó legislar con el fin de materializar la aspiración ampliamente compartida en el país, de que los alcaldes y la administración comunal en su conjunto fuesen generados por elección popular.

En el plano de la desconcentración administrativa se estimó necesario acercar los servicios públicos a los usuarios de forma de hacer más eficiente su accionar.

En este sentido se propuso desconcentrar geográficamente, a nivel de las provincias, los servicios públicos teniendo como marco de referencia el aserto de que los problemas se resuelven mejor donde se generan.

En el plano de la descentralización político-administrativa se estudió la posibilidad de establecer institucionalmente Gobiernos Regionales.

Considerando que la descentralización es hoy una tendencia de nivel mundial en la que confluyen fuerzas de diverso orden, tales como la creencia de que las comunidades son capaces de resolver sus propios problemas, la evolución económica, que obliga al Estado a ser más eficiente y el avance sin precedentes de la Revolución de la Información, el Gobierno se comprometió a apoyar e impulsar decididamente las tendencias descentralizadoras, con el fin de entrar en el siglo XXI con un ordenamiento territorial moderno y eficiente. Esta transformación profunda del modo de administrar los territorios y de la relación de los Gobiernos Regionales con el Gobierno Central y demás órganos de la Administración del Estado, así como con el sector privado, marcaría una etapa significativa en el desarrollo institucional de la República.

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos anteriormente expuestos, se estableció la necesidad de implementar un conjunto simultáneo de medidas:

- a. Un vigoroso plan de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, las administraciones provinciales y comunales, de forma de asegurar la consecución del ordenamiento territorial descentralizado antes mencionado que asegurara tanto el afianzamiento de la democracia, como una mejor gestión pública.
Elementos fundamentales en el proceso de fortalecimiento de los gobiernos regionales serían la readecuación de los marcos legales, presupuestarios y administrativos que regulaban su accionar y, especialmente, todas aquellas iniciativas que propendieran a la capacitación permanente del recurso humano.
- b. El ordenamiento territorial descentralizado, no sería efectivo sin recursos presupuestarios. En este sentido, y para viabilizar las tareas anteriormente señaladas, el gobierno se planteó ampliar el alcance de los instrumentos presupuestarios existentes y hacer más eficiente su utilización. En relación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos objetivos apuntan simultáneamente a la equidad territorial y a la optimización de la inversión pública, se buscó aumentar su monto, mejorar sus mecanismos de distribución a nivel nacional, regional, provincial y comunal y dar mayor autonomía a los Gobiernos Regionales en su utilización.
El gobierno se abocó también al perfeccionamiento de los otros mecanismos de fortalecimiento de la inversión local, tales como el Programas de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y el de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal. En este sentido una de las primeras acciones de la administración fue aumentar el presupuesto de los mismos, lo que permitió en una primera fase, activar planes de absorción del desempleo en las regiones.

c. Adicionalmente, se planteó la necesidad de contribuir a ampliar las oportunidades de inversión regional mediante acciones conjuntas del sector público y del sector privado.

Se asignó especial importancia a la tarea de emprender en cada región del país iniciativas en el área de la preinversión. Esto se consideró indispensable para apoyar los esfuerzos infraestructurales económicos y sociales que debían emprenderse en cada región, para promover y acompañar los procesos de crecimiento y desarrollo.

d. Finalmente se consideró relevante, para profundizar el proceso descentralizador, apoyar e impulsar las identidades culturales en los niveles regionales, provinciales y comunales que permitieran generar procesos de desarrollo endógenos y densificar la malla de actores sociales del país.

«En síntesis, el gobierno buscó el desarrollo de un proceso de descentralización capaz de generar consensos de largo plazo y de incorporar de manera protagónica la participación de la ciudadanía. Esto último sería particularmente importante, ya que permitiría desplegar toda la potencialidad de los recursos humanos, su capacidad profesional o talento empresarial»

2.- La gestión Municipal y Regional en el período previo a las reformas

La organización del Estado de nuestro país se caracterizó, desde sus orígenes, por la concentración del poder político y económico, y también, por la presencia de un fuerte grado de centralización. Esta situación se vió agravada en la década de los '50 cuando el Estado asumió nuevas funciones en los sectores de salud, vivienda y educación, entre otros, acentuándose un crecimiento inorgánico y por agregación del sector público.

Este estilo de administración repercutió en un desarrollo regional y local subordinado a las decisiones del poder central, carente de equilibrios, con graves deficiencias estructurales, uso inadecuado de los recursos y complejidad en los sistemas de trabajo.

Con este diagnóstico, a partir de la década de los '60 las entidades planificadoras de la época promovieron la necesidad de descentralizar y modernizar el proceso de desarrollo y en este sentido, estudiaron y diseñaron estrategias tendientes a transformar la administración pública nacional, privilegiando la mayor transferencia de recursos y atribuciones desde el nivel central al nivel regional.

En este contexto, luego del quiebre del sistema democrático y la instauración del régimen militar, se creó en 1974, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que dependía directamente de la Presidencia de la República y contaba, además, con la colaboración permanente del Ministerio del Interior y de la Contraloría General de la República.

La CONARA usó el diagnóstico referido anteriormente, y se fijó como meta de su gestión, conseguir una administración pública eficiente, eficaz, descentralizada, profesionalizada y bien remunerada. En este marco se llevaron a cabo reformas estructurales y funcionales, que fueron concretadas a nivel regional, provincial y comunal.

A nivel regional se dictó el Decreto Ley N° 575 de 1974, para los efectos del Gobierno y la Administración del Estado. En él se detallan los siguientes aspectos de la regionalización:

- En el ámbito de la División Político-Administrativa del territorio nacional se crearon doce regiones y la Región Metropolitana, estableciéndose sus capitales.
- En el ámbito de la participación, se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) especificando sus integrantes, funciones y atribuciones.
- En el ámbito de la desconcentración administrativa, se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), como una forma de desconcentrar territorialmente a los ministerios, estableciéndose la relación de éstas con el intendente de cada región, sus funciones y atribuciones.
- En el ámbito de la descentralización presupuestaria, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al cual se destinaría -al menos-, el 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces, que se destinaría a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, el Fondo Común Municipal (FCM), sin perjuicio de los fondos que incrementaran este régimen.

Los avances reales de desconcentración y descentralización en más de una década, entre la promulgación de la ley y las acciones emprendidas para su efectiva aplicación, fueron escasos. Los COREDE no funcionaron como tales hasta el término del gobierno militar y no se habilitaron canales alternativos de participación de las regiones en el diseño del desarrollo nacional y regional.

En cuanto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) nunca alcanzó el 5 % del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios.

A nivel comunal, la Comisión Nacional de Reforma Administrativa realizó una evaluación específica de la realidad municipal, que arrojó una serie de críticas al sistema comunal vigente, las que se constituyeron en las bases de las futuras transformaciones municipales. Sobre estas bases se articula el D.L. N° 573 del 12 de julio de 1974 como un Estatuto de Gobierno y Administración del Estado, donde se define al municipio como « una institución de derecho público, funcional y territorialmente descentralizada, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local, en especial, en la ejecución del desarrollo».

Luego se dicta el Decreto Ley N° 1.289 del 14 de enero de 1976 sobre la « Organización de Municipios y Administración Comunal», la que estableció que las municipalidades formaban parte de la Administración Interior del Estado y que podían actuar directamente o coordinando su acción con otras municipalidades, con los demás servicios y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad.

Desde el punto de vista político, la distinción entre Gobierno Interior del Estado y Régimen de Administración Interior fue suprimida. Esto significaba, a grandes rasgos, que la administración local quedaba jerárquicamente vinculada al jefe del Poder Ejecutivo. La máxima autoridad comunal dejó de ser elegida por sufragio universal, para ser designada por una autoridad superior, la que desde 1973 hasta 1988, fue el Presidente de la República.

Desde el punto de vista técnico, existió un claro fortalecimiento de las atribuciones y competencias del municipio, vinculado a la búsqueda del desarrollo a nivel local y a la satisfacción de necesidades de la comunidad.

En 1988 se promulgó la Ley N° 18.695 «Orgánica Constitucional de Municipalidades» en la cual la naturaleza y constitución del municipio, sus funciones y atribuciones, su organización interna y las atribuciones del alcalde, entre otros puntos de interés, quedaron claramente definidas y delimitadas.

En ella se reiteró la definición de la responsabilidad que le cabía al municipio respecto de la calidad de vida de los habitantes de la comuna y de la necesidad de asegurar la participación de éstos en el desarrollo local.

Para la consecución de este fin, los municipios se estructuraron de manera tal que quedaron conformados por dos órganos: uno unipersonal, el Alcalde, definido como la máxima autoridad local y otro colegiado, el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Los CODECO fueron considerados como la instancia donde debía hacerse efectiva la participación de la comunidad, a través de la incorporación de estamentos locales tales como las organizaciones comunitarias oficiales y los empresarios. El rol del CODECO era constituirse en un nexo entre la comunidad y el alcalde.

Sin embargo, el concepto de participación aplicado fue claramente limitado. Por una parte la ley señalaba que podían ser miembros de esta entidad los representantes de las organizaciones comunitarias funcionales y territoriales, como asimismo representantes de actividades relevantes de la comuna, y por otra, quedaron excluidas las organizaciones, gremiales, sindicales y de la Administración Pública. Asimismo respecto de su composición proporcional, se le dio preferencia a las entidades relevantes de la comuna (empresarios), por sobre las organizaciones territoriales y funcionales.

Por otra parte, se estableció que fuera el COREDE quien determinara cuáles específicamente serían las organizaciones que tendrían derecho a participar en la elección de los miembros del CODECO. Finalmente, este último tendría la atribución de proponer al COREDE, a través de una terna, los candidatos a ocupar el cargo de alcalde.

A la estructura básica Alcalde-CODECO se sumaron, en la gestión de desarrollo social municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y la Unidad de Desarrollo Social y Comunitario (DESOCO).

Como entidad planificadora, la SECPLAC ha sido connotada como uno de los cambios más significativos introducidos durante el régimen militar, al incorporar a este nivel, responsabilidades en lo atinente a la planificación del desarrollo, formulación, evaluación y ejecución de programas y proyectos sociales.

Esta fue, a grandes rasgos, la estructura anterior a las reformas establecidas por el gobierno del Presidente Aylwin. Si bien este proceso, que comúnmente fue conocido como «regionalización», implicó avances en el ámbito administrativo, no logró grandes mejoras en la activación de la participación de los distintos actores en la gestión del desarrollo local.

Desde este punto de vista, el proceso tuvo características tecnocráticas y autoritarias sin llegar a constituir, por lo mismo, una auténtica descentralización.

3.- La Reforma Constitucional al Capítulo XIII

Ya desde sus inicios, en 1990, el gobierno envió al Congreso un Proyecto de Reforma Constitucional que fué rechazado.

En abril del año 1991 el gobierno envió al Congreso Nacional un nuevo proyecto de reforma legislativa relativo a las materias de gobierno y administración comunal. La mencionada iniciativa tuvo como objetivo principal introducir las modificaciones necesarias al capítulo XIII de la Constitución Política.

Este proyecto de reforma fue considerado trascendental por el gobierno para restablecer en el país un orden participativo, auténticamente democrático y solidario. En este mismo sentido la iniciativa legal tuvo como base el deseo de impulsar una efectiva descentralización, para lo cual se propuso dotar a los Gobiernos Regionales de autonomía administrativa, financiera y técnica para el cumplimiento real y oportuno de sus objetivos, dentro de la concepción de Estado Unitario que ha permanecido vigente a lo largo de la trayectoria histórica del país.

Al respecto, debe destacarse que se pretendió facilitar y, al mismo tiempo, promover un modelo de desarrollo equitativo de todas las regiones que constituyen nuestro

territorio nacional, favoreciéndose la participación responsable de los distintos sectores de cada región, tanto políticos como sociales, económicos y culturales.

Para una mejor comprensión de lo anterior a continuación se presentan los aspectos esenciales contemplados en la esta iniciativa legal:

- En primer término, se señaló que el gobierno y la administración de cada región residiría en un ente nuevo: el Gobierno Regional, definiéndose a éste como una persona jurídica de derecho público dotada de competencias gubernativas, administrativas y financieras, y de patrimonio propio, cuyos órganos serían el Intendente y Consejo Regional.
- En segundo término y en lo que respecta al intendente, se expresó que éste sería agente natural e inmediato del Presidente de la República en la región y, a la vez, el órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Al referirse a su nombramiento, se planteó que esta facultad le correspondería al Presidente de la República; estableciéndose además, que éste permanecería en sus funciones en tanto contara con su confianza. Se propuso simultáneamente, que el intendente llevaría cabo sus funciones con arreglo a las leyes, los decretos reglamentarios, las normas regionales y las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, para lo cual se definieron claramente las funciones del intendente; destacándose la formulación de la política de desarrollo de la región y el presupuesto del Gobierno Regional y además, ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos que operaran en la región, con excepción de la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia.
- En el tema del Consejo Regional, la iniciativa legal, fuera de darle origen, le otorgó la calidad de órgano colegiado, dotado de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Respecto de su conformación, se propuso que estuviera integrado por representantes regionales, electos según la forma y el número que fuera establecido por la ley. Se señalaron además, las funciones que tendría el Consejo: la aprobación de los planes de desarrollo de la región y el presupuesto del Gobierno Regional, y además, resolver la distribución de los recursos de inversión administrados descentralizadamente, sobre la base de la proposición fundada del intendente, entre otras.
- En relación al gobierno y administración de las provincias, se consideró adecuado definir a las gobernaciones como órganos territorialmente desconcentrados del intendente. Se propuso, al mismo tiempo, que los gobernadores fuesen nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. En este punto cabe señalar que la iniciativa presentada al Congreso Nacional estableció como norma general que en las provincias cabeceras de la región no existieran gobernaciones, a fin de suprimir duplicidades e ineficiencias detectadas a este nivel. No obstante, se facultaba al Presidente de la República para establecerlas, previniendo situaciones especiales, tales como aquellas que afectan a la Región Metropolitana de Santiago.

- Finalmente, debe señalarse que el proyecto de reforma presentado al Congreso Nacional contempló una nueva disposición transitoria a introducirse en la Constitución Política, que señalaba que el intendente y los actuales Consejos Regionales de Desarrollo mantendrían sus actuales atribuciones y composición, según la legislación hasta ese momento vigente, mientras no se procediera a la posterior instalación de los Gobiernos Regionales.

Luego de arduos debates esta iniciativa fue rechazada por el Congreso Nacional. Cabe señalar que la negativa de parte de esta instancia institucional, tuvo como principal fundamento la necesidad de introducir modificaciones a ciertos aspectos -tanto de fondo como de forma- contenidos en el proyecto de reforma, considerados inadecuados para el cumplimiento efectivo de los objetivos expuestos por el Gobierno en el momento de someter la iniciativa legal a la consideración del Legislativo.

4.- El Acuerdo Político Regional-Municipal

Tras un extenso y profundo análisis acerca de las indicaciones de la Cámara de Diputados al Proyecto de Reforma Constitucional, y siempre sustentando la imperiosa necesidad de democratizar las administraciones locales y crear los Gobiernos Regionales para realizar una tarea eficaz en el desarrollo regional, el gobierno logró un acuerdo con los partidos de Oposición y los de la Concertación sobre las diversas materias involucradas en la reforma y las leyes relativas a la administración comunal y regional, destinado a allanar el camino para los trascendentales cambios definidos en el Programa de Gobierno.

Los principales alcances de este Acuerdo fueron los siguientes:

- En relación a la estructura de los Gobiernos Regionales se estableció que:
 - a. El intendente tendría a su cargo el gobierno de cada región y llevaría a cabo sus funciones según la ley y las instrucciones del Presidente de la República, de quién sería su representante natural e inmediato.
 - b. El Gobierno Regional estaría integrado por el intendente y el Consejo Regional y gozaría de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Se acordó además, que éste tendría en sus manos la administración superior de cada región con el fin de propender al desarrollo social, cultural y económico de la misma.
 - c. El Consejo Regional tendría carácter normativo, resolutivo y fiscalizador y tendría como finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Al Consejo correspondería dar su aprobación a los planes de desarrollo de la región y al proyecto de presupuesto del Gobierno Regional. Además resolvería la inversión de los recursos puestos a disposición de la región sobre la base de la propuesta del intendente.
 - d. Cada provincia tendría una gobernación, territorialmente desconcentrada del intendente. La gobernación estaría a cargo de un gobernador, nombrado y

removido libremente por el Presidente de la República. Además, se previó la existencia de un Consejo Económico y Social Provincial.

- En el tema del financiamiento regional el Acuerdo propuso otorgar a los Gobiernos Regionales los siguientes recursos:

- a. Recursos propios, derivados de la extensión a lo regional de la excepción comunal actualmente vigente en lo correspondiente a afectación de impuestos a fines determinados. La primera aplicación de esta norma sería más tarde la afectación de un 70 % del producto de las patentes mineras a las regiones donde de recaudaran y el 30 % restante a la o las comunas correspondientes.
- b. Respecto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Acuerdo propuso el crecimiento de este Fondo y la incorporación a él del Programa de Mejoramiento de Barrios. Además se dispuso que sería incrementado en los años 1992, 1993 y 1994 en una tasa no inferior a un 25% por sobre el crecimiento promedio del presupuesto de inversión pública nacional en cada uno de esos años, excluyendo la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). Asimismo, se dispuso que un 5% del FNDR quedaría destinado a estimular la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos y que el 5% restante fuese destinado a atender situaciones de emergencia.
- c. Aporte Fiscal, contemplado en la Ley de Presupuesto para su funcionamiento.

- Como tareas adicionales, al Gobierno Regional le correspondería resolver la distribución de los recursos destinados a la ISAR entre proyectos específicos, especialmente los Programas de Mejoramiento Urbano, de Pavimentación Urbana y de Conservación de Caminos Secundarios. Además, podría realizar convenios de programación con los ministerios sectoriales, para responder así a las prioridades regionales en la realización de proyectos por períodos superiores a un año.

- Respecto de la administración municipal, el Acuerdo modificó la estructura municipal anterior, formada por el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) y como consecuencia, en la nueva estructura el alcalde se constituiría en el órgano ejecutivo de los municipios y su máxima autoridad.

Se propuso también la creación del Concejo Comunal, integrado por concejales elegidos por sufragio universal mediante un procedimiento de representación proporcional, con facultades normativas y fiscalizadoras en el ámbito del quehacer comunal.

Este Concejo estaría formado por 6 concejales en las comunas de hasta 70.000 electores; 8, en las comunas que tuvieran entre 70 mil y 150 mil electores, y 10 en las que superaran los 150 mil.

Por otra parte, se contempló la creación de los Consejos Económicos y Sociales Comunales, concebidos como organismos de participación de la comunidad organizada, de carácter consultivo y asesor.

- Con respecto al financiamiento comunal, el Acuerdo puso énfasis en la autonomía de los municipios en la administración de sus finanzas. Para cumplir de mejor forma este cometido, se acordó que en determinados municipios existiría un administrador municipal, con funciones técnicas.

Las fuentes de recursos municipales serían básicamente: el presupuesto de la Nación; los ingresos que la ley les confiera directamente y los recursos que les otorgara el Gobierno Regional respectivo.

Respecto del Fondo Común Municipal (FCM), éste se mantendría como un mecanismo de distribución solidaria intermunicipal. Con este fin, se contempló la transferencia de la sobretasa del 30% al impuesto territorial de beneficio fiscal y, posteriormente, lo recaudado por patentes mineras que no se destinara a fondos regionales.

Por último, y en materia de financiamiento de servicios sociales traspasados al nivel comunal, se estableció el reajuste de la subvención educacional y del aporte fiscal a la salud municipalizada, por lo menos, a la par de las remuneraciones del sector público.

- En relación a las elecciones municipales, el Acuerdo determinó como fecha de realización de las mismas el mes de junio de 1992.

La manera de elegir a los concejales sería a través del sistema de representación proporcional, en la modalidad de cifra repartidora. Sería elegido alcalde directamente el candidato a concejal que obtuviera al menos un 35% de las preferencias individuales, validamente emitidas, y que perteneciera a la lista más votada. De no cumplirse este requisito, el Concejo elegiría de entre sus miembros al alcalde.

Sobre las bases de este Acuerdo, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron el proyecto de reforma al Capítulo XIII de la Constitución Política de la República, que permitió a su vez la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades e hizo posible la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

5.- La Reforma Constitucional

Sobre las bases del Acuerdo político en materia de descentralización del país, en el año 1991 se envió nuevamente al Congreso Nacional el proyecto de reforma al Capítulo XIII de la Constitución Política de la República.

Este proyecto legal fue aprobado por el Congreso y el día 12 de noviembre de 1991 se promulgó la Ley 19.097 que modifica la Constitución Política en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal.

5.1.- Ideas matrices de la iniciativa.

- a. Como una primera idea se planteó el deseo de reafirmar el carácter unitario del Estado y a la vez, propiciar su descentralización administrativa, lo que contribuiría de manera efectiva al mejor cumplimiento de las funciones que deben llevar a cabo sus diferentes órganos.
- b. En segundo término, se contempló ampliar la competencia de los Tribunales Electorales Regionales, delimitándose así un ámbito de acción que permitiera el logro eficiente de los objetivos que la propia ley les confiere.
- c. En el ámbito municipal se planteó la necesidad de suprimir la existencia de alcaldes designados por el Presidente de la República, evitándose de esta manera la concentración de la toma de decisiones en el nivel central, situación que caracterizó a nuestro país por largo tiempo.
- d. Por otra parte, se establecieron los órganos superiores de las municipalidades (el Alcalde y el Consejo), consagrando al mismo tiempo, la generación democrática de ambos, a través del sufragio universal. De este modo fue posible la participación de la comunidad local en la elección de las autoridades que los representarían.
- e. Otra idea matriz de la reforma, fue consultar órganos de participación de la comunidad local, a ser determinados por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Estos órganos permiten la satisfacción de las necesidades de la comunidad local en el mismo lugar donde se desarrollan.
- f. También se previó el otorgamiento a las municipalidades de la autonomía necesaria para llevar a cabo la variada gama de funciones que deberían desarrollar. Las municipalidades tendrían, por lo tanto, amplias capacidades para tomar sus propias decisiones en forma rápida y oportuna.
- g. Asimismo se procedió a exceptuar del principio de la no afectación de tributos a un fin específico, a aquellos que gravaran actividades o bienes que tuvieran una clara identificación regional o local.
- h. Como una innovación muy trascendental, se postuló la creación de los Gobiernos Regionales, descentralizándose así la función de administración superior de la región, dotándolos de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio e investidos de las atribuciones que la normativa vigente expresamente les confiriera. Asimismo, se consideró relevante determinar la existencia de gobernaciones en las diferentes provincias del país, constituyéndolas en entes desconcentrados del intendente, con el objetivo de obtener un desarrollo más equitativo de los diferentes territorios de cada región.
- i. Por otra parte, se estimó relevante adecuar diferentes disposiciones generales, en lo relativo al gobierno y administración interior del Estado, a fin de que contribuyeran al proceso de descentralización .
- j. Finalmente, la iniciativa planteó la necesidad de establecer disposiciones transitorias relativas a:
 - Permitir la permanencia en sus funciones de los Tribunales Electorales Regionales y de las autoridades regionales y comunales, mientras no asumieran quienes debían reemplazarlos; fijando además, una fecha tope en que deberían realizarse las elecciones de alcaldes y concejales.
 - Fijar la antelación mínima con que habrían de renunciar los alcaldes designados y miembros de los Consejos de Desarrollo Comunal para postular al cargo de concejal o alcalde.

5.2.- Principales modificaciones introducidas por la Reforma

La Reforma Constitucional del año 1991 introdujo innovaciones de gran importancia para nuestro país. De ellas, la más importante es el establecimiento de los Gobiernos Regionales y la elección democrática de alcaldes y concejales, lo que refleja una descentralización de la función de administración superior de la región. En términos generales, se establece un nuevo organismo con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, cuyo objetivo está determinado por el desarrollo social, cultural y económico de la región. Al respecto, es importante destacar, que la normativa legal señala la existencia de los Gobiernos Regionales como servicios públicos descentralizados, con facultad de administración, según el Sistema Presupuestario de la Nación. Del contenido de la Reforma se evidencia en forma transparente una nueva fórmula relativa al financiamiento de los Gobiernos Regionales.

Con respecto al intendente, es de relevancia destacar que este ente adquiere un doble rol, el de gobierno, como agente del Presidente de la República, y el de administración, como órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Se establece además, que el intendente y el Consejo Regional serán los órganos de este nuevo ente. Al analizar las funciones y atribuciones que la respectiva ley le otorga al Consejo Regional, se concluye la naturaleza y alcance de la descentralización, que sería fundamentalmente de tipo administrativo y financiero.

Otro aspecto importante a considerar, es que las regiones podrán acelerar su descentralización a través de los convenios de programación. Lo anterior permitirá la existencia de estrategias regionales de desarrollo, dotadas de recursos y capacidades de ejecución conocidas y programables.

En el ámbito provincial, la Reforma se refiere a las gobernaciones como entes desconcentrados del intendente, dependiendo jerárquicamente de él, aún cuando su nombramiento y remoción correspondan al Presidente de la República. Se le otorgan al gobernador funciones y atribuciones, en cuanto órgano de gobierno y en cuanto a órgano de la administración regional. Se crea también, un Consejo Económico y Social Provincial, de carácter consultivo.

En lo relativo al ámbito municipal, la normativa legal permite que las municipalidades queden liberadas de la generalidad de las modalidades de control provenientes del gobierno con excepción de aquel que provenga de la Contraloría General de la República.

Se señala que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; constituidas por el alcalde y Concejo; señalándose al mismo tiempo, que la Ley Orgánica correspondiente determinará la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal, de carácter consultivo.

Además, la Reforma refleja el carácter democrático del Concejo, al determinar que estará formado por concejales elegidos por sufragio universal.

Finalmente, se entrega a las municipalidades autonomía para la administración de sus finanzas y al mismo tiempo, se consagra un mecanismo de redistribución de los ingresos propios entre las municipalidades: el Fondo Común Municipal.

Por otra parte, en el aspecto financiero, la Ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento que posibilitan que cada una de las regiones pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades, en base a información que ellas mismas manejan y según sus propios intereses. Los mecanismos mencionados son compatibles con el orden general de la Hacienda Pública, lo que es muy importante para que su funcionamiento sea compatible con la política financiera general del país.

Los planteamientos mencionados en los puntos anteriores, permiten concluir que las disposiciones contenidas en la Ley plantean un gran desafío para cada una de las regiones de nuestro país: avanzar por el camino de la descentralización en forma progresiva y gradual. En definitiva, de lo anterior se desprende que se hace necesario que los diferentes entes comprometidos en el proceso de descentralización actualmente vigente en nuestro país, redoblen sus esfuerzos para asegurar su eficiente implementación; es de vital importancia, por lo tanto, la gestión del empresariado privado, universidades, profesionales, agencias públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales, sindicatos, entre otros, ya que el éxito o fracaso de estas reformas no es de la responsabilidad exclusiva del Estado.

Para finalizar, es imprescindible destacar que esta Ley es de gran trascendencia para nuestro país no solamente en el presente sino también en el futuro. Es importante en el presente, porque a través de ella se cierra un capítulo importante del proceso de modificación y elaboración de normas jurídicas destinadas a profundizar el sistema democrático.

Al mismo tiempo, posee también gran trascendencia para el futuro, porque estas disposiciones responden a las demandas que plantea la expansión económica del país, contribuyendo a la necesaria interacción entre el sector público y privado para enfrentar con éxito la gran tarea de los años venideros: superar la pobreza a través de un crecimiento sostenido sustentado en políticas afianzadoras de la equidad social.

6.- La nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, las elecciones democráticas y la instalación de las nuevas autoridades locales en Septiembre de 1992

En el año 1989 don Patricio Aylwin Azócar se comprometió en forma abierta y decidida ante el país a recuperar el derecho de los miembros de la comunidad local a participar, activa y directamente, en la elección de sus autoridades; derecho deseado

ampliamente por la ciudadanía como requisito indispensable para el proceso de reconstrucción democrática.

Para el cumplimiento de lo prometido por el Gobierno, el 11 de noviembre de 1991 se promulgó la Reforma Constitucional que permitió, tal como se señalara anteriormente, la posterior modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la consecuente convocatoria a elecciones de concejales que se realizarían el 28 de junio de 1992.

En enero de 1992, se aprobaron las modificaciones relativas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, reformas que constituyeron los principales cambios de tipo constitucional y legal que requería el proceso de reforma municipal. Esta normativa refleja claramente el deseo imperioso del Gobierno de establecer un sistema efectivo de participación democrática y de consolidar, al mismo tiempo, un proceso efectivo de descentralización y perfeccionamiento de las instituciones que conforman la Administración del Estado chileno.

La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades que fue reformada en marzo de 1992 por la Ley N° 19.130, contiene diferentes aspectos relativos a la estructura y funcionamiento de las municipalidades, entre los que es importante destacar:

- Naturaleza y constitución de las municipalidades.
- Funciones y atribuciones.
- Organización interna.
- Régimen de bienes.
- Personal.
- Fiscalización.
- Alcalde (origen, requisitos y atribuciones)
- Concejo (constitución, integración, atribuciones y funcionamiento).
- Consejo Económico y Social Comunal.
- Elecciones Municipales.
- Plebiscitos comunales.
- Corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.

6.1.- Principales innovaciones introducidas en la Reforma a la Ley.

- a. Al hacer mención a las principales modificaciones establecidas por la reforma, se debe destacar la creación de los Concejos Municipales en reemplazo de los CODECO que existían en la legislación anterior. Con respecto a los Concejos la Ley establece que sus miembros serán elegidos por votación popular, destacándose además, su función normativa, resolutiva y fiscalizadora de la actividad municipal. En este ámbito, se refleja claramente que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades consagra el principio de la generación democrática de las máximas autoridades comunales por sufragio universal directo, o indirecto en el caso de que ningún concejal alcance el umbral de votación estipulado por la Ley.

- b. Con respecto a los mecanismos de participación de la comunidad, la normativa posibilita una amplia intervención de la comunidad organizada en la gestión de los asuntos comunales. Se determina, de esta manera, la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal de tipo consultivo, lo que permite la participación efectiva de la comunidad organizada en la solución de los problemas locales.
- c. En cuanto a las autoridades municipales, la Ley establece que los alcaldes serán elegidos directamente por los miembros de la comunidad o indirectamente por el respectivo Concejo en caso de que ninguno obtenga el 35 % de los votos. Esta disposición difiere en forma significativa de la anterior Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establecía que el alcalde debía ser designado por el Consejo Regional de Desarrollo a partir de una terna propuesta por el Consejo de Desarrollo Comunal respectivo.

6.2.- La elección de las autoridades municipales

Para finalizar, es relevante señalar que el 28 de Junio de 1992, después de 21 años, se realizó la elección democrática de alcaldes y concejales. Posteriormente, el día 26 de Septiembre del mismo año, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se constituyeron los concejos y se eligieron los alcaldes en aquellos casos en que ninguno de los candidatos a concejal logró reunir la cantidad de votos determinados por la Ley para ser elegido en forma directa.

7.- La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional

Al proponer la reforma constitucional al Capítulo XIII de la Constitución Política de la República, el Gobierno buscó afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización en el país. Lo anterior resultaba fundamental para responder a las demandas de nuestra actual etapa de desarrollo, para los requerimientos propios del sistema democrático, para satisfacer los imperativos que plantea la expansión económica en varias zonas del territorio, para enfrentar las exigencias que se derivan de la modernización de la Administración Pública y como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales. Estas son las consideraciones que sirvieron de fundamento a La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

Para los efectos de su elaboración se contó con el concurso de expertos y especialistas. Ello, porque no existía sino fragmentariamente una legislación que pudiera favorecer dicho proceso y porque se contaba con escasos referentes sobre la materia en nuestra evolución histórica y política.

Se trata de una Ley significativamente innovativa en esta esfera y que abre surcos en un camino extenso, por el que se debe transitar de modo prudente, pero decidido.

Los instrumentos y competencias establecidos plantean a las regiones del país un desafío extraordinario: el de avanzar en forma progresiva y gradual, compatibilizando

estas innovaciones con nuestra tradición institucional y jurídica de Estado Unitario, afianzando una positiva evolución en favor de la descentralización del país. Quizás una de las principales tareas de la Nación en el umbral del siglo XXI.

La Ley contempla nuevas funciones y atribuciones a cargo de los Gobiernos Regionales que crea, asignándole los recursos para ejercerlas. Se inscribe, por tanto, en la idea de una progresiva transferencia de responsabilidades y poder hacia esos nuevos entes descentralizados, con un correlato concreto en la gestión de los recursos que mayor significación revisten en la dinámica del desarrollo. Con ello se procuró avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial a una descentralización de raíz democrática.

No obstante, es necesario destacar que en tal sentido, las negociaciones que precedieron el acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del Gobierno Regional, como era el propósito del Ejecutivo.

Por otra parte, se buscó modernizar la institucionalidad pública, poniéndola a tono con los importantes y variados requerimientos del tiempo actual y venidero. Se propugnó una mayor racionalización en el desempeño de la administración, estableciéndose competencias específicas para los distintos niveles de gestión en que ésta se estructura, procurando eliminar las duplicidades entre ellas y buscando la radicación de la toma de decisiones sobre importantes asuntos regionales en una instancia inmediata al escenario en que se plantean. A la vez, se crearon mecanismos e instrumentos de financiamiento compatibles con la Hacienda Pública e incentivadores de una acción regional que tendiera a potenciarse y fortalecerse paulatinamente.

El Título Primero de la Ley N°19.175 está referido al gobierno de la región, estableciéndose que el gobierno interior de cada región residiría en el intendente, en cuanto representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Se dispuso, por otra parte, que en cada provincia existiera una gobernación, como órgano territorialmente desconcentrado del intendente, la que estaría a cargo de un gobernador. Este tendría todas las atribuciones que el intendente le delegara, además de las que la propia ley le confiriera.

En particular, se estableció además la incompatibilidad entre los cargos de intendente, gobernador, concejal y consejero municipal, miembro del consejo económico y social provincial y consejero regional.

El Título Segundo se refiere a la administración de la región y en su Capítulo Primero se establece que ella está radicada en un Gobierno Regional, el que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la misma.

Se consagró así una innovación de gran alcance para nuestro derecho, al estatuirse que los Gobiernos Regionales serían personas jurídicas de derecho público, dotadas

de patrimonio propio e investidas de las funciones y atribuciones que la propia ley les confiriera.

Se previno que los Gobiernos Regionales ejercerían preferentemente funciones de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural en la región. Se afirmó que el ejercicio de estas funciones debería inspirarse en los principios de equidad, de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad en la región y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En el Capítulo Segundo de este Título se establecieron las funciones y atribuciones del Gobierno Regional, distinguiéndose, las de carácter general y las específicas concernientes a sus actividades preferentes. Entre las funciones generales se destacan la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como de su proyecto de presupuesto; la de resolver la inversión de los recursos comprometidos para ésta en el marco del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y la de decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional. En cuanto a las funciones específicas; en el ordenamiento territorial se destaca la participación del gobierno regional, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento en la región. En materia de fomento productivo resalta la función de desarrollo y aplicación de las políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral. En materia de desarrollo social y cultural merece relevarse el papel del Gobierno Regional en el establecimiento de prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, el fomento de las expresiones culturales y la cautela del patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, así como aquel que dice relación con sus responsabilidades frente a la protección y al desarrollo de las etnias originarias.

Entre las atribuciones asignadas al Gobierno Regional, se destacan la capacidad de convenir con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional; la de disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto; la de formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y la de evaluar programas.

En el Capítulo Tercero del mismo Título Segundo, relativo a los órganos del Gobierno Regional, se señala que éstos son el Intendente y Consejo Regional. Se establece que el intendente será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y que presidirá el Consejo, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en virtud de lo dispuesto en el Título Primero la Ley. Se consigna un conjunto extenso de atribuciones a cargo del intendente en esta calidad, entre las que se destacan: formular las políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales; someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional; proponer al Consejo Regional la distribución de los recursos del FNDR, así como de las ISAR y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga; asimismo las de coordinar, supervigilar o fiscalizar -según

corresponda- a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas.

En lo relativo al Consejo Regional se establece que tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y que estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El Consejo Regional estará integrado, además del intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral para cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución: 2 consejeros por cada provincia, independientemente de número de sus habitantes; 10 consejeros en las regiones de hasta 1.000.000 de habitantes y 14 en aquellas que superen esta cifra.

Se dispuso que los consejeros que correspondieran a cada provincia serán elegidos por los concejales mediante el método del cociente o cifra repartidora. Los consejeros regionales durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Entre las funciones del Consejo Regional se destacan las de aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto, resolver la distribución de la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que corresponda a la región, de los recursos de los programas ISAR y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga.

Se dispuso que el gobernador tendría a su cargo la administración superior de la provincia y presidiría el consejo económico y social provincial. Además de las atribuciones que pudiera delegarle el intendente, ejercería, entre otras, la de supervisar los programas y proyectos que los servicios públicos creados por ley efectuaran en la provincia y disponer las medidas de coordinación necesarias entre los distintos organismos de la Administración del Estado creados por ley que operen en su jurisdicción.

Se contempla también la existencia en cada provincia de un consejo económico y social provincial, concebido como órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada. Estaría integrado, además de gobernador, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia y por miembros por derecho propio. Los miembros electos serían 24, correspondiendo cuatro por las entidades que agrupen las organizaciones laborales de la provincia; ocho por las entidades que agruparan a los empresarios y demás entidades productivas; tres por las organizaciones culturales que contribuyeran al progreso y desarrollo cultural de la provincial.

LOS GOBIERNOS REGIONALES: Modernización de la institucionalidad pública chilena

1.- Los Gobiernos Regionales: funciones, participación y coordinación con diversas instancias de la administración del país

La Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional atribuye al Gobierno Regional una serie de funciones específicas, las que deberán ejecutarse observando como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural.

A su vez los Gobiernos Regionales deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En el marco de estos objetivos y principios, el Gobierno Regional debe desempeñar funciones generales tales como: elaborar y aprobar políticas y planes de desarrollo de la región; resolver en materias de inversión de recursos y proyectos específicos; adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe entre otras.

Por otra parte el Gobierno Regional debe abocarse a funciones específicas en materia de: ordenamiento territorial; de fomento de las actividades productivas y, de desarrollo social y cultural.

A. Ordenamiento territorial.

Respecto de las funciones en materia de ordenamiento territorial el Gobierno Regional debe:

- a. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- b. Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- c. Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- d. Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y

coordinar con otros Gobiernos Regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;

- e. Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, y
- f. Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

De lo anterior se desprende una conceptualización de lo territorial que asume tres connotaciones: la de continente, en el que se desarrollan un conjunto de actividades humanas dentro de la región, la que es necesario acondicionar para un desenvolvimiento adecuado de las mismas; la de espacio vinculante, fundamentalmente con otros territorios ya sea en el ámbito nacional o extranacional y la de espacio para las políticas sociales, donde se produce aquella inversión pública que favorece en particular a los sectores de menores ingresos.

Estas tres opciones concurren a una sola a la hora de definir la función territorial del Gobierno Regional: aquella que busca un acondicionamiento del territorio para asegurar una mejor calidad de vida para la población, de tal modo que el lugar de nacimiento no sea una condicionante fatal para el pleno desarrollo de las potencialidades y aspiraciones del individuo, ni un obstáculo para su plena realización.

Para el cumplimiento de esta función, al margen de las herramientas del ámbito de la planificación y las inversiones, o de aquellas que emanan de la capacidad del Intendente para relacionarse con otros órganos de la Administración del Estado, surge una de particular importancia: la facultad del Consejo Regional para aprobar los planes reguladores comunales.

Al entregarle al Gobierno Regional la responsabilidad de aprobar una parte importante de estos instrumentos, el legislador quiso que parte importante de las iniciativas de desarrollo presente y futuro de las regiones se resolviera regionalmente.

B. Fomento productivo.

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional consagra las siguientes funciones al Gobierno Regional en materia de fomento productivo:

- a. Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional;
- b. Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos

naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda.;

- c. Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, y,
- d. Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

Respecto de las funciones en materia de fomento de las actividades productivas, corresponde al Gobierno Regional enfatizar principalmente aquellas relacionadas con las empresas de pequeño y mediano tamaño. Se pretende así posibilitar la localización de las inversiones en cada territorio, sobre la base de un conocimiento más concreto de la realidad y una acción más oportuna por parte de las autoridades pertinentes.

Se consideran trascendentales las medidas destinadas a internalizar las transferencias tecnológicas y los programas de reconversión productiva.

El fomento productivo en las regiones puede visualizarse desde una amplia perspectiva, en el sentido de otorgar relevancia a la participación de todos los sectores de la sociedad involucrados directa o indirectamente en esta materia. Es relevante, por tanto, construir un espíritu de trabajo caracterizado por ser abierto y cooperativo, en el cual la idea de región constituya el norte de la gestión. Adicionalmente, las tareas asociadas a: los procesos productivos y de reconversión; asistencia a territorios deprimidos; programas de investigación en el ámbito de la ciencia y tecnología y a los programas de capacitación o de determinación de la base de recursos naturales de la región, implican siempre acciones que no se traducen inmediatamente en efectos visibles para la población y en que, muy por el contrario, estos solo se recogen en el mediano y largo plazo.

C. Desarrollo Social y Cultural.

En materia de desarrollo social y cultural corresponde al Gobierno Regional:

- a. Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia;
- b. Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial;
- c. Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Consejo Regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable;
- d. Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley;

- e. Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región, y
- f. Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

La heterogeneidad del fenómeno de la pobreza y el fuerte impacto que sobre ésta tiene la localización territorial, hace necesario que la función de definición de las prioridades regionales para enfrentarla sea desarrollada de manera eminentemente participativa. Al margen de la facultad que le ha entregado la Ley Regional al Intendente, en materia de coordinación de los diversos servicios públicos creados por ley con asiento en la región, las relaciones que se establecen entre los diversos niveles son también, notablemente productivas.

Para esto el ejecutivo del Gobierno Regional cuenta con una primera y primordial palanca de apoyo: el Gabinete Regional, que para estos efectos, tiene un área de trabajo específica, el Comité Social, formado por los SEREMI de: Planificación y Coordinación; Gobierno; Salud; Educación; Vivienda y Urbanismo; Trabajo y Previsión Social; Justicia; responsable del área social de la intendencia y, el Jefe de la Unidad de Control Regional FNDR.

Una vez discutidas y elaboradas, las propuestas son presentadas por el ejecutivo del Gobierno Regional al Consejo que es, a su vez, la instancia encargada de sancionar cada una de las medidas a tomar.

En este mismo sentido, la eficacia de las medidas que pueda adoptar el Gobierno Regional depende también estrechamente de la incorporación de las opiniones y pareceres tanto del Consejo Económico y Social Provincial como del Consejo Económico y Social Comunal.

En el área de las inversiones, le corresponde al Gobierno Regional materializar programas y proyectos, con cargo a sus recursos, que vayan en beneficio directo de la población carenciada.

De otra parte, es posible observar, precisamente en las localidades más pobres, una escasa capacidad técnica y profesional de los municipios correspondientes para traducir las necesidades de sus comunidades en proyectos específicos. Este fenómeno solo puede ser enfrentado de manera más eficaz desde los niveles regionales, provinciales e intercomunales. En este sentido los programas de capacitación, asistencia técnica y preinversión tienen un fuerte impacto, ya que en numerosas oportunidades este tipo de municipalidades carece de una cartera de proyectos adecuadamente formulados y evaluados que permitan la inversión en dichas localidades de recursos de asignación regional.

En el área de las prestaciones sociales, el municipio aparece como un elemento fundamental en la cadena de administración de las políticas sociales, pues es la

instancia que está en contacto con la realidad local de manera más cercana y tiene, por lo mismo, una mayor capacidad para identificar los grupos objetivos de beneficiarios y focalizar la entrega de subsidios sociales a la población más pobre.

Toda esta importante labor, en un gran número de municipios, particularmente aquellos situados en localidades pobres, rurales y aisladas, es imposible de ser emprendida a cabalidad sin el apoyo sistemático del nivel regional y provincial, tanto en aquellas materias que específicamente les ha entregado la Ley Regional, como en aquellas que surgen de un clima de trabajo de asistencia recíproca y cooperación horizontal.

2.- Los Consejos Regionales y su instalación en el territorio nacional

Uno de los logros más significativos del proceso de descentralización iniciado por el gobierno del Presidente Aylwin es la constitución de los Consejos Regionales, en un marco de transferencia de atribuciones y funciones y, por lo tanto, de democratización del aparato estatal. 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.

Respecto de su composición la Ley establece que estará integrado, además del Intendente, por Consejeros que duran cuatro años en sus cargos pudiendo ser reelegidos, los que se originaran en cada provincia.

Por otra parte al Consejo Regional le corresponderán las siguientes funciones según lo señalado en el artículo 36 de la Ley:

- Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo.
- Aprobar los reglamentos regionales.
- Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.
- Asimismo, aprobar los planes reguladores intercomunales que le proponga la SEREMI de Vivienda, y que ésta hubiera elaborado de acuerdo con la Ley General de Urbanismo y Construcciones. (Artículo único de la Ley 19.194 que reemplaza la letra c, del artículo 36 de la Ley 19.175).
- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional sobre la base de proposiciones del Intendente.
- Resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región; de los recursos de los Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga a través de los tributos

que graven bienes y actividades de clara identificación regional, tal como lo dispone el N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política.

- Aprobar los Convenios de Programación que el Gobierno Regional celebre.
- 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 respecto.
- 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 lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.
- Emitir opinión respecto a las proposiciones de modificación a la división política administrativa de la región que formule el Gobierno Regional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado.
- Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la Ley encomiende.

Cumpléndose con lo establecido en la Ley, el 3 de Abril de 1993 se realizaron las elecciones de los consejeros regionales con la participación de los respectivos concejales.

Posteriormente, el 23 de abril de 1993 se realizó en cada una de las regiones de nuestro país, la instalación de los Consejos Regionales. La ceremonia oficial de instalación, se realizó en Concepción, capital de la región del Biobío, siendo presidida por el Ministro del Interior don Enrique Krauss. Al mismo tiempo en las ceremonias de instalación realizadas en cada una de las regiones, estuvieron presentes, los intendentes respectivos y diferentes autoridades de nuestro país, entre los cuales se destacaron ; la Ministro Directora del Servicio Nacional de la Mujer Soledad Alvear; el Ministro de Bienes Nacionales, el Ministro Secretario General de Gobierno Enrique Correa, el Ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado, el Ministro de Planificación, Sergio Molina ;el Ministro de Salud, Julio Montt; el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Gonzalo Martner y el Subsecretario de Economía, Alvaro Briones.

3.- El nivel provincial: su estructura y funciones

En el esquema descentralizador del gobierno, el nivel provincial es considerado como uno de los más importantes en el ámbito del desarrollo regional y local. Su cercanía a las localidades que administra hacen de este nivel uno privilegiado para realizar el diagnóstico de los problemas de la provincia, y la articulación entre el nivel regional y el nivel comunal. Asimismo, la Ley contempla la atribución de funciones altamente complementarias a aquellas que debe cumplir el Gobierno Regional.

Los órganos del nivel provincial son los siguientes:

A.- El Gobernador

Sin perjuicio de las funciones que le competen en materia de gobierno interior, el gobernador tendrá a su cargo la administración de la respectiva provincia -en la esfera de atribuciones que corresponden al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional- y presidirá al Consejo Económico y Social Provincial.

B.- El Consejo Económico y Social Provincial

Carácter y composición: En cada provincia existirá un Consejo Económico y Social de carácter consultivo, en el cual podrá participar la comunidad socialmente organizada de la provincia. Este órgano estará integrado por el Gobernador, por miembros elegidos y otros que los eran por derecho propio.

Miembros electos: El sistema de elección de los 24 miembros electos representantes de las organizaciones sociales de la provincia, es el siguiente:

- Las entidades que agrupen a las organizaciones laborales de la provincia elegirán 8;
- Las entidades que agrupen a los empresarios y otras entidades productivas de la provincia elegirán 8;
- Las organizaciones culturales de la provincia que contribuyan al progreso y desarrollo cultural provincial elegirán 3;
- Las fundaciones y corporaciones privadas domiciliadas en la región, dedicadas a actividades de producción, comercio , educación o investigación científica y tecnológica, elegirán 2.

- La determinación de los organismos que tendrán derecho a participar, a través de sus directores, en la elección de sus representantes por estamento al Consejo Económico Social Provincial, la realizará una comisión integrada por el Gobernador, el Contralor Regional o por un delegado de éste, y por un ministro de la Corte de Apelaciones con asiento en la capital de la provincia respectiva, o en su defecto el juez más antiguo de la provincia.

Cada organización participante lo hará a través del director que establezca su respectivo estatuto como el representante legal de la respectiva entidad o, en su defecto, del que designen los miembros del correspondiente cuerpo directivo.

Actuará como secretario y ministro de fe, de la citada comisión, el Conservador de Bienes Raíces cuya sede corresponda a la comuna capital de la provincia. En caso de haber más de un conservador, esta función le corresponderá al más antiguo en el cargo.

Las organizaciones mencionadas deben cumplir con una serie de requisitos relativos a su vigencia legal; su domicilio en la provincia con una antigüedad a lo menos dos años; y reunir un número de miembros activos no inferior a 10 personas naturales o, en el caso de las personas jurídicas, al menos cuatro.

Miembros por derecho propio

Los miembros por derecho propio ante el Consejo Económico y Social provincial son:

- Un miembro de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con asiento en la provincia, que serán designados por el mando provincial correspondiente.
- Un número máximo de 4 representantes (rectores o vicerrectores) de las Universidades y donde no hubiera, rectores de Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica de la provincia, los que serán designados en la forma que ellos lo determinen.

En aquellas provincias donde hubiera más de cuatro universidades, institutos o centros de formación técnica el derecho a integrar el consejo dependerá, en orden de importancia, de la antigüedad de la universidad (o instituto o centro de formación técnica en segunda y tercera prioridad respectivamente) en la provincia y de la cantidad de alum-nos matriculados.(art. único de la ley 19.194, que complementa art.48 de la Ley 19.175).

La duración en el cargo de los miembros del Consejo Económico y Social Provincial será de 4 años, pudiendo ser reelegidos. Su desempeño será ad-honorem.

4.- La gestión de los Gabinetes Regionales hasta su institucionalización y la experiencia hasta 1993

Desde 1990, el Departamento de Regionalización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo viene efectuando el seguimiento de la gestión de los Gabinetes Regionales.

El propósito de esta actividad es el de prestar colaboración a esta instancia, la cual representa una de las innovaciones más significativas de la fase actual del proceso de descentralización.

Durante estos años, se ha recogido una valiosa experiencia que indica, que es precisamente a partir de esta instancia donde se verifica la cooperación horizontal entre las diversas entidades gubernamentales de la región y donde es posible potenciar la capacidad de estos entes en pos del logro de metas de desarrollo regional.

A continuación se señalan, tanto los fundamentos que dieron origen a los Gabinetes Regionales, como el resultado de la última evaluación de su gestión.

4.1.- Disposiciones relativas a los Gabinetes Regionales.

- a. Oficio Circular N° R-032 de 24.05.1990 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que, entre otras materias, define el Gabinete Regional utilizando la denominación «Gobierno Regional», constituidos por el Intendente, los

gobernadores, los SEREMI y los respectivos jefes de servicios; establece o enumera sus funciones y sugiere pautas de funcionamiento.

- b. Oficio Circular N° A-0010 de 19.10.1990 del Ministro del Interior y de los Subsecretarios correspondientes, que reitera, precisa y complementa la circular anterior, modificado parcialmente la composición precedentemente señalada al reemplazar a los jefes regionales de servicios por los alcaldes de designación presidencial y autorizando que el Intendente incorpore miembros permanentes e invitados especiales; determinando la estructuración de Comités Coordinadores, la periodicidad de las sesiones y la necesidad de establecer actas de éstas.
- c. Oficio Circular N° R-055 de 20.05.1992 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que establece pautas para la confección de actas de los Gobiernos Regionales y que, adicionalmente rectifica la denominación de éstos por la de «Gabinetes Regionales» precisando además que los comités coordinadores son órganos internos de éstos.

4.2.- Análisis del status vigente de los Gabinetes Regionales: su rol y competencias específicas.

La Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su artículo 65, si bien dispone el establecimiento del Gabinete Regional con una composición casi similar a la circular citada en 1.b (salvo los alcaldes de designación presidencial, cargo que por lo demás se extinguió con la reforma constitucional respectiva, más la incorporación de la Directora Regional de SERNAM como miembro permanente) modificó el rol que se le delineó en la circular R-032 de instancia corporativa-resolutiva en el área de la coordinación de la Administración Pública Regional, reemplazándola por la de órgano auxiliar del Intendente sin precisar funciones específicas.

Esta determinación legal, a lo que se agrega la constitución y puesta en marcha de los Gobiernos Regionales, regulados por la Ley citada, hace necesario que se defina con más precisión el rol y la competencia factible de ser ejercida por estos Gabinetes.

Criterios y parámetros para determinar las competencias específicas del Gabinete Regional.

- a. El análisis del artículo 65 ya citado, permite concluir que es el Intendente quien formalmente debe determinar las competencias específicas de este órgano. Lo anterior se entiende por cuanto, por una parte ha sido creado para auxiliarlo a él y porque, al no asignársele por la ley competencias específicas. parece evidente que la intención implícita del legislador ha sido dejar a la citada autoridad regional la determinación de las funciones aplicando un criterio de flexibilidad de acuerdo a la realidad de cada región.
- b. En este contexto aparece necesario determinar los criterios generales a partir de los cuales se definan las funciones del gabinete, para este efecto podrían utilizarse como orientadores los siguientes:
 - i) Las atribuciones que asignó a los Gabinetes la Circular N° 0010, que por la dictación de la Ley 19.175, se consideren vigentes;
 - ii) El ámbito competencial del Intendente establecido en la citada Ley;

- iii) El rol y funciones de los integrantes del Gabinete: los SEREMI y los Gobernadores.
- c. En relación con el ámbito competencial y el doble rol del Intendente (como autoridad de Gobierno Interior y como órgano ejecutivo del Gobierno Regional), la primera cuestión a resolver es si el Gabinete Regional puede auxiliar a esta autoridad en ambos roles. Al respecto, la redacción genérica del artículo 65 lo permitiría así; sin embargo la índole de las materias reguladas por la ley en el ámbito del rol gubernamental del Intendente (es decir como representante del Presidente de la República) aconseja inhibirlas en la generalidad de ellas (salvo cuatro) por cuanto son funciones propias del sector respectivo (Gobierno Interior) que, por lo tanto, sólo deben ejercerse vinculadas exclusivamente al Ministerio del Interior. Las funciones que no obstante estar reguladas en el artículo N°2 de la Ley 19.175 podrían ser susceptibles de alguna intervención del Gabinete Regional, asesorando al Intendente, serían las de carácter más bien administrativo, a las que se refieren las letras j, m, n, ñ y p del citado artículo.
- Las funciones reguladas en el artículo 24 que están relacionadas con el rol del Intendente como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, por tratarse de materias de administración regional y de carácter multisectorial, caben plenamente dentro del rol asesor del Gabinete, con excepción de aquellas que por sus características no lo permiten y que corresponden a las letras c, m, o y p del citado artículo. Sin perjuicio de lo anterior, las letras o y p consideran la participación, en materia de asesoría, de los SEREMI correspondientes, considerados como tales y no como Gabinete Regional.
- d. Por otra parte, al analizarse el rol y atribuciones de los Secretarios Regionales Ministeriales, puede concluirse que la labor que cabría ejercer al Gabinete Regional, desde la perspectiva de este estamento (SEREMI) debería estar orientada a la colaboración más eficiente posible al rol de administración de la región que corresponde exclusivamente al gobierno regional, donde puede cumplir un papel técnico y de coordinación operativa destacado, pues estos directivos, como lo señala el artículo 62, son representantes de sus respectivos ministerios en la región y a la vez, colaboradores directos y subordinados del Intendente en todas las materias de competencia del Gobierno Regional. Esta vinculación, tanto funcional como jerárquica (a través del Intendente) con el Gobierno Regional correspondiente queda, por lo demás, plenamente de manifiesto con el contenido del artículo 64, que regula la competencia de los Secretarios Regionales Ministeriales, en especial las señaladas en las letras a, b, c y d.
- e. Respecto de los Gobernadores, si bien, al igual que los Intendentes, están dotados de atribuciones de gobierno y administración de la provincia, en este último caso, como entes desconcentrados del intendente en cuanto órgano ejecutivo del Gobierno Regional (artículos 44 y 45 de la Ley Regional), es evidente que por lo indicado anteriormente es el rol de administración provincial, en el marco del desarrollo regional el que ha llevado al legislador a incluirlos como integrantes del Gabinete.
- f. En síntesis, el Gabinete podría asumir algunas responsabilidades de asesoría y de apoyo en la generalidad de aquellas materias que la Ley 19.175 regula o clasifica como de administración regional y que la experiencia de su funcionamiento en los

últimos años lo aconseje de acuerdo a la realidad de cada región, pero sin perseguir de modo alguno tratar de sustituir en la práctica el rol decisor del Intendente y del Consejo Regional.

En todo caso, él o los parámetros de su funcionamiento o actividad, sin perjuicio de su flexibilidad operacional, son los siguientes:

- i) No es una instancia de co-gobierno o co-administración con el Intendente, sino absolutamente dependiente de él. En consecuencia, no corresponde, como ha podido detectarse a través del análisis de las actas de algunas regiones, que el Gabinete aparezca adoptando acuerdos o resoluciones como consecuencia de votaciones a cuyos resultados el Intendente se somete como un integrante más;
- ii) Asimismo no es un órgano equivalente o equiparable al Gobierno Regional en general o al Consejo Regional en particular (confusión que también se ha detectado en el análisis de las actas de los Gabinetes Regionales), ni en status jurídico, ni en capacidad de acción ni en preeminencia regional.
- iii) No tiene capacidad resolutoria sino solo de formulación de recomendaciones o absoluciones de consultas respecto del Intendente. Lo que no obsta para que a través del ejercicio de la atribución correspondiente por la citada autoridad (artículo 24, letra ñ), naturalmente con su anuencia, esas recomendaciones puedan adquirir posteriormente la efectividad de las resoluciones.

Sin perjuicio de las limitaciones precedentes el Gabinete está facultado para jugar un importante rol en las siguientes materias:

- a. En la coordinación intersectorial-regional y regional-provincial, lo que es posibilitado por su conformación básica (SEREMI y Gobernadores), tanto en la fase previa a la toma de decisiones por la autoridad competente, como a la de planificación de acciones o proyectos, y respecto de la ejecución y evaluación de las acciones o proyectos adoptados o realizados (sin perjuicio de las atribuciones de los organismos técnicos competentes);
- b. En el asesoramiento al Intendente, a requerimiento suyo, respecto de la adopción de decisiones sobre materias reguladas en las letras j, m, n y ñ del artículo 2 según lo indicado anteriormente en el marco del Gobierno Interior de la Región;
- c. En el asesoramiento al Intendente para el ejercicio de sus funciones o atribuciones como órgano ejecutivo del Gobierno Regional en especial en las letras a, b, d, e, f, g, h, j, k, ñ y p del artículo 24, como igualmente las señaladas en las letras d, e, g, h e i del artículo 20 así como en aquellas en que el Intendente tenga participación referidas en los artículos 16 al 19, inclusive;
En este ámbito sería muy conveniente, por la gravitación de este tema, que a lo menos mensualmente se conociera y analizara la marcha de los proyectos correspondientes al FNDR y a las ISAR, formulando recomendaciones o sugerencias al Intendente para su optimización, si fuese necesario.
- d. En las vinculaciones jerárquicas o funcionales del Intendente con el Gobierno Nacional o con algunos de sus ministerios u organismos de nivel central. En este

último caso especialmente en materias de carácter o efecto multisectorial, ya sean actividades de asesoramiento propiamente tal o de respaldo a los planteamientos, acciones o reacciones del Intendente.

- e. Es asimismo factible que el Gabinete pueda prestar algún apoyo, emitiendo sugerencias u opiniones previas, respecto de la cuenta que el Intendente debe dar al Consejo Regional una vez al año (artículo 26).

4.3.- Composición y funcionalidad del Gabinete Regional

La composición del Gabinete, determinada por la Ley 19.175, presenta una característica de flexibilidad que debiera explotarse, a fin de dar una mayor eficacia y eficiencia a éste órgano. Al respecto, consta que en la mayoría de las regiones así ha ocurrido.

Es así como el artículo 65 permite, que la composición básica permanente pueda ampliarse -eventualmente- con otros personeros del sector público, por la importancia ya sea temporal o permanente que adquieran determinados temas u organismos, como por ejemplo, turismo, emergencia, etc. En este contexto y acorde con lo indicado en 4 c., es conveniente que el Jefe de la Unidad de Control Regional FNDR sea incluido , con carácter permanente, en las reuniones de Gabinete.

Igualmente debe valorarse el aporte que invitados ocasionales puedan realizar en determinadas materias, como parlamentarios, autoridades nacionales, alcaldes, personeros universitarios y de las organizaciones no-gubernamentales, dirigentes empresariales y sociales e incluso, extranjeros.

El funcionamiento del Gabinete debe ser adecuadamente planificado y organizado a objeto de obtener un máximo rendimiento, considerando las limitaciones de tiempo naturales de las autoridades que lo integran.

En este contexto es conveniente que realice reuniones periódicas tal como se ha sugerido en las circulares de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, con tablas prefijadas y priorizadas según la real importancia de los temas, con lapsos de tiempo apropiados a la exposición de temas-problemas, a la discusión de alternativas y a la concreción de recomendaciones que sean de la mayor utilidad para el Intendente.

Con relación al debate, corresponde al Intendente un rol muy importante para prevenir y evitar disgresiones o tratamiento de temas en forma innecesaria, para incentivar la brevedad y concisión en las exposiciones y proposiciones de cursos de acción, etc.

Consecuentemente con lo indicado con anterioridad, parece conveniente que haya una compatibilización de temas cuando corresponda con la agenda del Consejo Regional.

Asimismo es útil que el Gabinete se desplace a las distintas provincias, para tratar temas específicos cuando éstos los involucren realizando una adecuada información previa a la comunidad correspondiente.

Para un mejor cumplimiento de sus funciones de asesoría y de coordinación antes señaladas, el Gabinete Regional debiera estar oportunamente informado de las decisiones y criterios imperantes a nivel del Gobierno Regional, de igual forma, de los antecedentes que sean proporcionados al citado Gobierno por diferentes órganos del nivel nacional y comunal en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 19.175.

Con este mismo objetivo puede ser útil considerarse la idea de que anualmente se efectúe un balance de la labor cumplida o de las materias tratadas por cada Gabinete Regional, sin perjuicio de aquel que a nivel nacional realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Para este efecto, el secretario del Gabinete, o quien hace las veces, con el auxilio de otros funcionarios, si fuese necesario, debidamente supervisados por el Intendente o algún integrante del Gabinete que así se determine, deberán elaborar el documento respectivo para su análisis y aprobación en alguna reunión ad-hoc.

4.4.- Estructuración interna de los Gabinetes: los Comités.

- a. La trascendencia y variedad de los temas que trata este organismo, como también la complejidad de aquellos, explica la necesidad de que tenga instancias en las cuales pueda delegar algunas responsabilidades. Esto explica la existencia de los Comités Coordinadores.
- b. La circular Nº 0010 determinó la estructuración en los Gabinetes Regionales de a lo menos tres comités coordinadores encargados de cubrir las áreas social, de fomento productivo y de infraestructura conformados con secretarios regionales ministeriales y en algunos casos con jefes regionales de servicios públicos y gerentes de empresas públicas los cuales se agruparon según sus afinidades intersectoriales. La evaluación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional es positiva en general respecto de estos mecanismos de coordinación intersectorial para el diagnóstico, análisis y propuestas más concretas sobre temas específicos con relación a lo que al respecto efectúa el Gabinete Regional.
- c. Como ya se ha señalado anteriormente en el artículo 65 no hay precepto alguno respecto de estos Comités por lo que sin perjuicio de su actual vigencia quedará a criterio y resolución del Intendente mantenerlos, suprimirlos o modificarlos parcialmente. Inclusive, está facultado para dar otra configuración interna al Gabinete Regional, dependiendo de las realidades de la región correspondiente.
- d. Considerando la mayor importancia que se prevé para el Gabinete como instancia de apoyo al Intendente, se estima que será necesario realzar la funcionalidad de los citados Comités debidamente sincronizada, eso sí, con la labor y funcionamiento de los respectivos Gabinetes. En este contexto, estos últimos deberían ir delegando cada vez más en los Comités el trabajo de discutir diagnósticos y elaborar propuestas específicas sobre determinados problemas cuando así corresponda. Esta desconcentración de funciones permitirá que los temas-problema sean debatidos con mayor acuciosidad en los Comités especializados, dejando al Gabinete el tiempo necesario para tratar cuestiones ya procesadas y pronunciarse sobre recomendaciones precisas que el Comité le haga llegar.

5.- Proyecto de Ley sobre Plantas de personal de los Gobiernos Regionales

El proposito del Ejecutivo al someter a tramitación legislativa el proyecto de ley sobre Plantas Regionales del 20 de mayo de 1993, fue de dotar a los Gobiernos Regionales de personal acorde a las facultades asignadas y alto rango constitucional que les asignó la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, constituyendo un sistema administrativo de Gobierno Regional.

Con la materialización de esta iniciativa, se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Nº 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional que establece que el Intendente, para el desempeño de sus funciones que dicha ley le asigna como ejecutivo del Gobierno Regional, contará con una estructura administrativa que le estará directamente adscrita, conformada por:

- División de Administración y Finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del Gobierno Regional, y
- División de Análisis y Control de Gestión, que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del Gobierno Regional y en su seguimiento y control.

La estructura restante será establecida por el Intendente, previa proposición al Consejo. Asimismo, el artículo 27 preceptúa que el personal de los Servicios Administrativos del Gobierno Regional se regirá por el Estatuto Administrativo y demás normas propias de los funcionarios de la Administración Pública.

El proyecto contempla un total de 754 cargos para las trece regiones de los cuales 259 son para profesionales y 155 cargos de confianza. Por otra parte, el Intendente tiene la atribución de nombrar a los directivos del Gobierno Regional por ser cargos de su exclusiva confianza. Complementariamente a estas disposiciones legales, el Ejecutivo tiene contemplado un organigrama ideal de carácter indicativo, con un apoyo profesional y administrativo de cada gobernación.

Con el objeto de no aumentar la burocracia estatal por un lado, e ir paulatinamente a una mayor descentralización por el otro, donde los Gobiernos Regionales asumirán nuevas funciones traspasadas desde el nivel central, la provisión de su personal se ha pensado concretar desde los ministerios y servicios que indica el proyecto a través de la fórmula del traslado de personal en actual desempeño en la Administración Pública, suprimiéndose los respectivos cargos en sus instituciones de origen, proveyéndose el resto de los cargos (directivos) mediante financiamiento fiscal. El personal a trasladar provendría de las siguientes instituciones:

- Servicio de Gobierno Interior (Ministerio del Interior)
- CORFO

- MIDEPLAN
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Vivienda
- Ministerio de Obras Públicas
- SERNATUR
- Bienes Nacionales
- SERNAGEOMIN e
- INDAP

Dada la importancia del evento se ha pretendido otorgar a los funcionarios involucrados ciertos resguardos en sus derechos, como la mantención del nivel de remuneraciones, de la asignación de la antigüedad, derecho de jubilar, entre otros. Además se contemplan normas especiales para la promoción de los cargos de las plantas profesionales de los Gobiernos Regionales, asegurando una amplia carrera funcionaria a quienes se desempeñen en esta área. En los restantes cargos de carrera (técnicos, administrativos y auxiliares), se aplicarán las reglas generales del ascenso.

II. INSTRUMENTOS DEL GOBIERNO REGIONAL PARA LA MATERIALIZACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)

1.- Trayectoria histórica del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es el principal instrumento financiero, a través del cual el Gobierno canaliza los recursos presupuestarios a cada una de las regiones del país, para la materialización de los programas y proyectos del desarrollo regional y local.

El FNDR, está definido en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional como un fondo de compensación territorial, cuyos recursos están destinados a financiar iniciativas de impacto local, especialmente aquellas que apuntan a elevar la calidad de vida de los sectores más carenciados de la sociedad.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional se creó a través del DL 575 de 1974, el que señalaba en su artículo número 24: «Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces...» (esta última se destinaría a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal).

A partir de 1976 el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se implementó para todo el territorio nacional y, hasta 1984, se constituyó integralmente con aporte fiscal directo.

En 1985 debido a que los recursos fiscales habían disminuido en forma considerable, el gobierno de Chile firmó un Contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (141/IC-CH), con el objetivo de mantener vigente al FNDR como una fuente de financiamiento de iniciativas regionales.

El «FNDR-BID» se materializó en la ejecución de un Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, permitiendo así dar continuidad y ampliar la estrategia de inversiones sociales, que habían venido realizándose a través del FNDR. Este Programa ha sido considerado trascendental para la labor regionalizadora de nuestro país, por su colaboración al fortalecimiento de los siguientes aspectos del desarrollo económico del Gobierno de Chile:

- Contribuir a una efectiva desconcentración espacial de las actividades de la economía, para aprovechar adecuadamente los recursos existentes de las diferentes regiones del país.

- Racionalizar la inversión pública a través de mecanismos que permitan, la identificación y elaboración de proyectos, como también, la aplicación de criterios de rentabilidad económica-social efectivos.
- Mejorar la redistribución del ingreso y disminuir los niveles de pobreza, especialmente cuando éste se vincula a las variables de localización geográfica y de características socio-culturales del sector afectado.

Esta nueva modalidad de financiamiento con recursos externos, modificó en forma relevante la modalidad de gestión del FNDR, que se vio determinado a partir de entonces, por los criterios de selección de los proyectos que se financian con recursos del Contrato de Préstamo BID.

Por otra parte, respecto al comportamiento del FNDR desde su creación hasta 1993, es importante destacar que éste no ha tenido uniformidad en la canalización de los recursos. En este sentido es posible distinguir cuatro etapas fundamentales:

- 1976-1980: Este período se caracterizó por un funcionamiento del FNDR positivo; los datos existentes revelan que la inversión presentó incrementos anuales cercanos a un 13%.
- 1980-1985: En esta etapa el funcionamiento del FNDR se vio afectado por la crisis que caracterizó a la economía nacional, lo que trajo como consecuencia que se registrara una disminución de los niveles de transferencia para inversiones.
- 1985-1989: En este período la gestión de éste Fondo coincidió con la ejecución de la primera etapa del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local; se produce entonces un aumento considerable en la transferencia de recursos de inversión.
- 1990-1994: Este período se caracteriza por la implementación de la segunda etapa del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local; por el establecimiento de metodologías claras y transparentes de distribución interregional de los recursos; por el incremento sostenido de los mismos y por una mejoría significativa de todos los indicadores de gestión, en el contexto de la creación de los Gobiernos Regionales.

Requisitos de Elegibilidad FNDR-BID

Entre los principales requisitos de elegibilidad convenidos con el BID para el financiamiento del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, está la exigencia de que los proyectos deben favorecer básicamente a sectores sociales de bajos ingresos. Este es un criterio fundamental de uso de recursos establecido entre la República de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo consignado en el Contrato de Préstamo.

Por otra parte, según el Contrato de Préstamo vigente con el BID, el tipo de proyectos a financiarse con los recursos del Programa son los siguientes:

- Sector Educación: construcción, reposición, ampliación, mejoramiento y/o equipamiento de establecimientos educacionales del nivel pre-básico, básico y medio, así como construcción de viviendas para profesores en localidades rurales.

- Sector Salud: construcción, reposición, ampliación, mejoramiento y/o equipamiento de establecimientos de atención primaria de salud: postas rurales, consultorios generales urbanos y rurales y hospitales tipo III y IV.
- Sector Saneamiento: rehabilitación, reposición, ampliación y/o mejoramiento de sistemas de agua potable, así como construcción, rehabilitación, reposición, ampliación y/o mejoramiento de sistemas de alcantarillado sanitario.
- Sector Vialidad: rehabilitación y/o mejoramiento de caminos rurales y pavimentación de vías urbanas.
- Sector Electrificación: extensión de redes eléctricas domiciliarias en zonas rurales.
- Adicionalmente, el Programa considera el financiamiento de los diseños definitivos de los proyectos de inversión que lo necesitan y la contratación de consultorías de ingeniería que éstos puedan requerir.

2.- La política Gubernamental sobre el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El proceso de desarrollo regional de nuestro país se ha caracterizado históricamente por dos aspectos: En primer lugar, por grandes diferencias sociales, las que se han evidenciado claramente en indicadores tales como: el acceso a la educación, ingreso per-cápita, posibilidades de acceso a la población, infraestructura física, existencia de servicios básicos, entre otras. En segundo lugar, por la concentración excesiva de las inversiones y la centralización de las decisiones en el Area Metropolitana de Santiago y en las ciudades capitales de las principales regiones del país, lo que ha provocado que las localidades más alejadas de la ciudad perciban grandes dificultades para su inclusión en la toma de decisiones respecto de su propio desarrollo.

En este contexto el gobierno del Presidente Aylwin se propuso orientar la focalización de los recursos hacia las localidades más pobres del territorio nacional con equidad. La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Y Administración Regional, establece que «Un desarrollo geográficamente difundido debe utilizar los recursos con un padrón de dispersión geográfica. Para que la gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional sea adecuada, su distribución debe considerar las prioridades nacionales de desarrollo regional y debe ser la expresión financiera de la compensación territorial.»

Desde esta perspectiva, y en el campo específico del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el gobierno consideró indispensable una distribución no discrecional de este Fondo entre las diferentes regiones que conforman nuestro territorio nacional para alcanzar la regionalización del país, ya que la experiencia ha confirmado explícitamente que la descentralización y un ordenamiento territorial más equitativo, son demandas sentidas profundamente por la población.

Por otra parte, se establece que la distribución del noventa por ciento (90%) del Fondo Nacional de Desarrollo Regional entre regiones, se expresará anualmente en la Ley de Presupuesto y lo calculará la Subsecretaría de Desarrollo 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 10% restante,

constituirá la provisión del FNDR y se distribuirá a lo largo del año de la siguiente manera:

- Un 5% de este porcentaje se utilizará 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 reflejados en el informe de ejecución presupuestaria; y el cumplimiento de las condiciones establecidas en los respectivos contratos de préstamos de convenios.
- El 5% restante será destinado a gastos de emergencia, debidamente calificados por el Ministerio del Interior, a petición de los Gobiernos Regionales. La parte no utilizada de este porcentaje se distribuirá el año siguiente de acuerdo a la modalidad establecida para el 90% de los recursos.

Finalmente, el gobierno diseñó tres líneas principales de acción en torno al FNDR:

- Incrementar en forma significativa el monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para lograr de esta manera que todas las regiones del país dispusieran de la mayor cantidad de recursos para satisfacer en forma efectiva las demandas de sus habitantes.
- Mejorar los mecanismos de distribución del FNDR entre las diferentes regiones del país, ya sea en el ámbito nacional, regional, provincial y local, buscando que los mecanismos de distribución del Fondo posibilitaran que todas las regiones del país logren un desarrollo efectivo según sus necesidades.
- Una tercera línea de acción estuvo determinada por la aspiración de proporcionar un mayor grado de autonomía a los gobiernos territoriales en su localización, con el fin de que puedan intervenir directamente en la solución de los problemas existentes y así contribuir a que este proceso sea lo más rápido y efectivo posible.

3.- La distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

La distribución interregional del FNDR entre las trece regiones del país, tiene como pilares fundamentales la existencia de criterios específicos, que se encuentran actualmente establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. En ella se establecen las variables a partir de las cuales se definen indicadores objetivos, claros y precisos orientados hacia una distribución más equilibrada de los recursos contemplados en este importante mecanismo redistributivo del país.

La metodología de distribución tiene como sustento la idea eje de que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor sea su participación en el monto global de 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 nivel del indicador, mayor es el problema o carencia que se mide y, por lo tanto, mayor es la asignación que le corresponde a la región.

Los indicadores utilizados actualmente en la distribución del FNDR están además definidos en la Metodología de Distribución Interregional del FNDR, establecida por la SUBDERE en el año 1991 y aprobados por la Ley de Gobierno y Administración Regional de 1992. Estos son:

A. Indicadores del nivel socio-económico de las regiones:

- a. Tasa de mortalidad infantil.
- b. Porcentaje de la población regional en extrema pobreza, medido por la encuesta CASEN.
- c. Promedio de la tasa de desempleo regional.
- d. Inverso del producto per cápita regional.
- e. Indicadores para el sector salud:
 - Número de habitantes por cada cama disponible, según datos del Ministerio de Salud.
 - Miles de beneficiarios por médico en la región, considerando los médicos inscritos en el Sistema Nacional de Salud y el total de los beneficiarios.
 - Tasa de nacidos vivos sin atención médica, en por cientos.
 - Desnutrición infantil, en porcentajes, de la población infantil entre 0 y 5 años.
- f. Indicadores del sector educación:
 - Tasa de analfabetismo, en por cientos.
 - El inverso de la cobertura educacional.
- g. Indicadores del sector saneamiento:
 - Porcentaje de la población urbana sin agua potable por cañería.
 - Porcentaje de la población urbana sin alcantarillado.

B. Indicadores relacionados con la condición territorial de cada región:

- a. Inverso de la densidad poblacional, que se calcula como el número de habitantes por Km cuadrado, elevado a menos uno (-1), por regiones para el año 1992.
- b. El porcentaje de ruralidad, expresado como el cociente entre la población rural y la población total de las regiones para 1990.
- c. Índice de deterioro ecológico, por región para el año 1991, según estudio realizado por la Comisión Nacional de Medio Ambiente.
- d. El costo unitario de construcción de pavimentos, en UF/Mts cuadrados.
- e. La distancia de la Región Metropolitana, en Kms.

Para complementar la información sobre la distribución del FNDR, es de vital importancia considerar que los indicadores mencionados en los puntos anteriores presentan diferentes distribuciones para diferentes órdenes de magnitud. Una forma de hacer comparables estas distribuciones corresponde a un método estadístico de normalización de los valores, el que consiste en restarle a cada valor específico la

media aritmética de la distribución en cuestión, y dividir este resultado por su desviación standard. A los resultados obtenidos se le sumará el escalar absoluto que iguale el valor negativo más alto entre ellos.

Con lo anterior, 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, un vector columna que representa las regiones más prioritarias en función de los indicadores.

En síntesis, la actual distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se ha caracterizado por considerar una variada gama de indicadores globales regionales, como también por contemplar indicadores de tipo social regionalizados. La combinación de estos elementos ha resultado en la actual distribución del FNDR.

4.- El Proyecto de reglamento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

En relación al reglamento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el decreto indicado en los incisos finales de los artículos 75 y 76 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, a la fecha de publicación del presente trabajo no ha sido promulgado por el Presidente de la República. Sin embargo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene redactado dicho documento que se encuentra en etapa de discusión y revisión por parte de las autoridades de gobierno. A continuación describimos los contenidos fundamentales del proyecto:

Definiciones principales

Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

- a. **Fondo Nacional de Desarrollo Regional**, un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.
- b. **Proyecto elegible**, un proyecto de inversión que cuente con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, fundamentado en una evaluación técnico económica de su rentabilidad, y que cumpla, en su caso, los requerimientos de la fuente de financiamiento de los fondos a que postula.
- c. **Fuente de financiamiento**, todo instrumento interno o externo en cuya virtud se aporten recursos financieros para costear acciones propias del ámbito programático del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- d. **Contraparte nacional**, la entidad pública responsable de la ejecución de un programa o proyecto financiado con recursos y que contribuya al financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- e. **Cartera de proyectos elegible**, un conjunto de proyectos que reúnen los requisitos para financiarse con cargo al FNDR.

- f. **Compensación territorial**, superar o reducir las desigualdades regionales, ya sea mediante la creación de condiciones facilitadoras del desarrollo o mediante acciones destinadas a suplir directamente una carencia.
- g. **Infraestructura económica y social**, los estudios, programas y proyectos destinados a proveer las condiciones para la gestación, desarrollo y consolidación de las actividades económicas y de los servicios que requiere la comunidad.

Indicaciones de la forma de distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Respecto de la aplicación de las variables de distribución interregional, se señala que el cálculo que corresponde realizar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para distribuir interregionalmente el 90% del FNDR, se efectuará teniendo en cuenta las condiciones socio-económicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional. Para estos efectos se considerarán, con igual ponderación, las siguientes variables:

a) EL NIVEL SOCIOECONOMICO DE LA REGION, MEDIDO EN TERMINOS DE INDICADORES QUE CONSIDERARAN -A LO MENOS- LOS SIGUIENTES ELEMENTOS:

- La tasa de mortalidad infantil, medida anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas.
- El porcentaje de población en condiciones de pobreza medido en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN).
- La tasa anual de desempleo.
- El producto per cápita regional.
- Indicadores relativos a la calidad de vida en salud.
- Indicadores relativos a la calidad de vida en educación.
- Indicadores relativos a la calidad de vida en saneamiento ambiental.

b) LA CONDICION TERRITORIAL PARTICULAR DE CADA REGION, MEDIDA A TRAVES DE INDICADORES QUE CONSIDERARAN -A LO MENOS- LOS SIGUIENTES FACTORES:

- La dispersión poblacional.
- La ruralidad de los centros de población.
- El deterioro ecológico de los recursos naturales que constituyen la base económica de la región.
- Los diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción.
- La distancia a la Región Metropolitana.

Para el cálculo de las variables anteriormente señaladas se considerará la cifra disponible más actualizada del año que preceda al de vigencia de la Ley de Presupuestos respectiva.

Los indicadores deberán ser presentados de manera tal que sean directamente proporcionales a la situación o carencia que con ellos se persigue cuantificar.

Para hacer sumables y comparables los indicadores antes mencionados, se procederá a reconocer el mayor valor regional que representa cada indicador, asignándole un valor determinado, asumiendo los restantes datos su valor correspondiente en orden ascendente.

Relativizados los valores se construirán dos vectores de igual ponderación, uno que incluya los indicadores señalados en la letra a) y otro que agrupe a los mencionadas en la letra b).

Los vectores así construidos serán sumados para obtener un puntaje para cada región, que constituirá la base para determinar su participación sobre el total.

Indicaciones respecto de la modalidad de gestión intrarregional.

El reglamento hace referencia a la postulación a los recursos, y señala que podrán optar a financiamiento a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional todos aquellos estudios, programas y proyectos susceptibles de comprenderse en los ámbitos de la infraestructura social y económica y que contribuyan al desarrollo territorial armónico y equitativo de la región, en el marco de la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Se especifica además que los proyectos de inversión, los estudios y programas deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, según corresponda, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico económica que analice su rentabilidad.

En el caso de ser financiados con créditos externos, deberán cumplir además con los requerimientos derivados de los respectivos contratos de préstamo, conforme a las instrucciones emanadas de la contraparte nacional del crédito correspondiente.

Fortalecimiento de la participación regional.

Para el proceso de postulación de iniciativas al financiamiento del FNDR, el reglamento determina que corresponderá al Gobierno Regional:

- a. Promover entre las organizaciones comunitarias y las instituciones públicas y privadas de la región, incluidas las Secretarías Regionales Ministeriales, la generación de ideas y proyectos que correspondan a una necesidad social insatisfecha en la región y que se inscriban en el marco de la estrategia y políticas de desarrollo de la misma, valiéndose para ello de los medios que estime convenientes de acuerdo a la realidad regional.

- b. Establecer los lineamientos y los plazos para la presentación de dichos proyectos e ideas, pudiendo determinar que ella se haga a través de las municipalidades o de las Secretarías Regionales Ministeriales, previo acuerdo con tales instituciones.
- c. Estimular la realización de programas y estudios de preinversión en localidades pobres, rurales y aisladas de la región, destinados a concretar el objetivo de equidad en la distribución de los recursos.
- d. Seleccionar aquellos proyectos que sean susceptibles de postular al Fondo.
- e. Recabar el respectivo informe de evaluación técnico económica del organismo de planificación nacional o regional, según corresponda, de acuerdo a los montos involucrados en el proyecto y conforme a la determinación que efectúe el Ministerio de Planificación y Cooperación.

Indicaciones relativas a la distribución intraregional de los recursos.

Se contempla que la asignación a proyectos específicos de los recursos del FNDR que correspondan a cada región será efectuada por el respectivo Gobierno Regional inspirándose en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la distribución y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios, así como en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Por otra parte, el intendente propondrá fundadamente al Consejo Regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región entre estudios, programas y proyectos constituyentes de la cartera de proyectos elegibles. Dicha propuesta deberá basarse en variables e indicadores objetivos de distribución, y estar ordenada por sectores, provincias y comunas.

En cualquier circunstancia, una provincia no podrá tener asignaciones menores al 5% de la cuota del FNDR que corresponda a la región.

Establecimiento de procedimientos de control.

En lo relativo a los procedimientos de control y, específicamente a la ejecución de los proyectos, se estipula que el intendente podrá contratar directamente la ejecución de los proyectos de inversión, estudios y programas que se resuelva financiar con cargo al Fondo o encomendarle a otra entidad u organismo del sector público la responsabilidad de la contratación y coordinación de dicha ejecución, en calidad de unidad técnica.

La unidad técnica tendrá la responsabilidad de elaborar las bases del llamamiento a propuesta pública o privada, según corresponda, para adjudicar los contratos de ejecución del proyecto, programas o estudios, así como de establecer los términos de tales contratos, los mecanismos de control de avance de las obras o de actividades

convenidas, las condiciones para su recepción y las demás atribuciones y obligaciones que se le confíen en el convenio que celebre con ella el Gobierno Regional.

Entre las obligaciones de esta unidad deberá incluirse la de responder en caso de incurrir en errores o faltas que arrojen el pago de multas, compensaciones u otros gastos no previstos. Sin embargo, en casos calificados por el Gobierno Regional, este podrá acordar la exclusión de la cláusula de responsabilidad de la unidad técnica. Estas obligaciones serán asumidas por la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional en los casos que el intendente contrate directamente la ejecución del proyecto, sin recurrir a otro organismo técnico del Estado.

Entre sus atribuciones podrán comprenderse, en los casos que así se estipule en el convenio respectivo, la de resolver la licitación y la de suscribir el contrato con el ejecutor.

Cabe destacar que el reglamento regula positivamente los aspectos de la licitación de los proyectos, señalando que la contratación de la ejecución de éstos se adjudicará con sujeción al sistema de propuesta pública, observando los procedimientos y las normas técnicas y reglamentarias que aplique la unidad técnica para el desarrollo de sus propias actividades, con excepción de las que regulen las materias que se haya convenido normar de otro modo en el convenio de mandato entre el Gobierno Regional y la unidad técnica.

Las normas a que se alude regularan la clasificación de los contratistas, las formalidades de la convocatoria, los avisos de licitación e invitación a licitar, los plazos y logra de recepción de los antecedentes, así como las bases administrativas y técnicas de la licitación, los documentos a ser presentados, las normas de calidad a observar, las especificaciones de los equipos, la moneda utilizada para los pagos, la garantía de mantenimiento de la oferta, y la fianza o garantía de ejecución.

La unidad técnica tendrá las siguientes obligaciones:

- a. Supervisar, controlar y evaluar el avance de la obra o actividad financiada, de acuerdo a los términos estipulados en el contrato de ejecución;
- b. Mantener un control permanente del cumplimiento de los plazos y condiciones de la ejecución del proyecto, respaldado por instrumentos gráficos manuales o computacionales, entendiéndose tal responsabilidad sin perjuicio del ejercicio directo de las facultades de control del Gobierno Regional;
- c. Realizar visitas periódicas a la obra, o recabar informes de avance cuando se trate de estudios o programas;
- d. Presentar, en los primeros cinco días de cada mes, un informe de avance de la ejecución del proyecto a la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional y a la unidad de control nombrada por la contraparte nacional o el responsable de la administración de la fuente de financiamiento, y

- e. Proporcionar a la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación la información de avance de proyectos en ejecución que requiera el Banco Integrado de Proyectos, con la periodicidad que este establezca.

Por último, la recepción definitiva de la obra estará a cargo de la unidad técnica respectiva, la que se encargará de levantar el acta correspondiente. Desde la fecha de ella empezará a correr el plazo de noventa días para que el intendente expida la resolución de transferencia del bien a la entidad administradora o prestadora de servicio.

Especificación de canales de información a la comunidad.

El reglamento dispone que el intendente deberá difundir el programa de ejecución de los proyectos financiados a través del FNDR en la región. Para ello remitirá a las municipalidades y gobernaciones respectivas la lista de proyectos a ejecutarse en el año con su calendarización básica y dispondrá que una copia de ella se inserte en uno o más tableros murales ubicados en sitios públicos de amplia concurrencia, acompañada de un plano de la región donde se señale gráficamente la localización de los proyectos. Sin perjuicio de ello, el Gobierno Regional podrá disponer otras modalidades adicionales de difusión acordes a la realidad regional.

La información referida será actualizada mensualmente, debiendo mantenerse durante dos años la indicación de los proyectos que comenzaron la etapa de operación.

Planificación eficiente de la gestión

Con respecto a la planificación eficiente de la gestión del FNDR, se estipula que toda la información relativa a la cartera de estudios, programas y proyectos del Fondo deberá ser remitida por la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación a la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional para que ésta proceda a su registro y, con base en ella, a la proposición de un programa para consideración del intendente.

La División de Análisis y Control de Gestión llevará, además, un registro completo de la historia de los proyectos en ejecución, organizado correlativamente de acuerdo al código del Banco Integrado de Proyectos de cada proyecto.

El registro al que se alude consistirá en un archivo de todos aspectos relevantes atinentes a cada proyecto, a saber: Ficha Estadísticas Básicas de Inversión; términos técnicos de referencia del proyecto; ficha de elegibilidad, en su caso; convenio de mandato celebrado entre el Gobierno Regional y la unidad técnica; bases de la propuesta; adjudicación; resoluciones y contratos con el ejecutor; las resoluciones que modifiquen dichos contratos; copia de las boletas de garantía, así como de los eventuales adelantos del contratista. Durante la fase de ejecución, se incorporarán al registro los estados de pago, la recepción de la obra o de los resultados previstos, el

convenio de recepción firmado con el operador en los casos de construcción de infraestructura física o equipamiento, y los respectivos informes anuales de seguimiento de la operación. Dicha información será conservada en la División de Análisis y Control de Gestión por un período de cinco años desde la terminación del proyecto, al cabo de los cuales será remitida al Archivo Nacional, a fin de permitir siempre su ulterior revisión. Sin otro perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de registro y envío de información atinentes derivados de los respectivos contratos de préstamo o de convenios definidos por las respectivas contrapartes nacionales.

La Unidad Técnica enviará a la división de Análisis y Control de Gestión, para cada proyecto encomendado, un plan de actividades que indique las fechas de inicio y término de cada una de las principales acciones del proceso de licitación, hasta la adjudicación del proyecto y su entrada en ejecución. Este documento servirá de base al ejercicio de las atribuciones de seguimiento y control del proceso por parte del gobierno regional.

La división de Análisis y Control de Gestión, por su parte, tendrá entre otras, las siguientes obligaciones:

- a. Efectuar el seguimiento y control de la cartera de proyectos en ejecución en la región, y
- b. Elaborar, en los diez primeros días de cada mes un informe sobre el estado de avance físico y financiero de la cartera de proyectos en ejecución, el que será sometido al conocimiento del intendente. Dicho informe deberá basarse en los correspondientes informes por proyecto que le remita cada unidad técnica y en la evaluación del avance financiero realizada por la División de Administración y Finanzas con base en los estados de pagos y su programación original y, cuando corresponda, en las visitas inspectivas que se efectúen a terreno.

El informe de estado de avance se contendrá en un formato tipo titulado, "Informe Resumen de Avance de Proyectos en Ejecución", que incluirá, a lo menos, la lista de proyectos en ejecución, el porcentaje de avance físico y financiero de cada uno de ellos, su relación con el avance programado, destacando aquellos proyectos que tengan más de un 25% de atraso, y las recomendaciones de cambios, si fuesen procedentes. Asimismo, incluirá cualquier modificación que se hubiese aprobado en los plazos o en las cantidades pactadas.

Otros recursos de decisión del Gobierno Regional

INVERSIONES SECTORIALES DE ASIGNACION REGIONAL (ISAR) Y CONVENIOS DE PROGRAMACION

A partir de la Reforma Constitucional, y en particular, de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, surge una nueva fórmula de financiamiento de iniciativas locales, provinciales y regionales: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR).

Las ISAR, consisten en programas, estudios preinversionales y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se materializan en una región específica y sus efectos económicos directos se concentran principalmente en ella.

A proposición de los Gobiernos Regionales, se podrán traspasar recursos entre programas de ISAR y entre éstos proyectos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional por hasta el 5% del presupuesto asignado a los primeros.

Desde el año 1992, tanto el Programa de Pavimentación Urbano del Ministerio de la Vivienda, como el Programa de Conservación de Caminos Secundarios del Ministerio de Obras Públicas, forman parte de ésta fórmula de financiamiento. En conformidad a las normas establecidas por estos ministerios, se definieron los marcos presupuestarios para las regiones, cada una de las cuales priorizó los proyectos específicos a realizar.

A partir de 1993, se sumaron a esta modalidad de financiamiento el Programa de Agua Potable Rural (CORFO), Infraestructura Deportiva (DIGEDER), Programas FOSIS, Consultorios Metropolitanos (MINSAL) y los Programas de Mejoramiento de Barrios y de Mejoramiento Urbano del Ministerio del Interior, que se administran a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

De acuerdo con la ley, los programas, estudios preinversionales y proyectos correspondientes a ISAR pueden incluir financiamiento conjunto del Gobierno Regional y del órgano o servicio público correspondiente.

La distribución interregional y las normas de elegibilidad y control sobre la ejecución de los proyectos específicos, recae en cada uno de los órganos o servicios públicos correspondientes. Sin embargo, la distribución intrarregional, y particularmente, la asignación a proyectos específicos de los recursos, la determina el propio Gobierno Regional de acuerdo a sus prioridades.

Respecto de esta nueva fuente de financiamiento caben todas y cada una de las recomendaciones vertidas con respecto al FNDR, en el sentido de que los proyectos presentados a esta fórmula por los servicios correspondientes deberán cumplir con los mismos requisitos de rigurosidad técnica y coherencia estratégica.

1.- Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (PMB)

Los antecedentes a 1990 del Programa y sus convenios de crédito externo.

a. Descripción del Programa.

El Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (PMB) comenzó a ejecutarse en nuestro país desde el año 1983, con el objetivo fundamental de contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de familias de bajos ingresos del país, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado de calles y pavimentación mínima).

El Programa, de acuerdo con la infraestructura y las construcciones existentes en cada barrio, consiste en la ejecución de proyectos que varían desde la construcción de infraestructura sanitaria en sectores urbanizados, hasta la construcción de la misma, incluyendo obras de urbanización en lotes nuevos y la regularización de los títulos de dominio.

Esta línea de acción es de exclusiva cobertura de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a través del PMB, lo que refuerza su importancia como instrumento de desarrollo local.

La fuente de financiamiento del PMB la constituyen por un aparte, los aportes de recursos externos (Préstamo BID) y por otra, la correspondiente contraparte local. Entre 1983 y 1993, el gobierno ha acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo tres convenios de préstamo para el financiamiento de este tipo de obras.

Los convenios de Préstamo contenía un conjunto de metas y objetivos para el PMB que debían cumplirse en un período de cuatro años. En este marco, en el año 1990 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se propuso restringir este plazo considerando: de una parte, que el Programa está diseñado para solucionar el más grave problema de marginalidad como es la carencia de servicios sanitarios básicos, y de otra, la intención de negociar al más breve plazo un nuevo convenio de préstamo con el BID en condiciones significativamente más favorables para el país.

Con respecto a la selección de los proyectos, esta labor es realizada por la municipalidad correspondiente, en base a un diagnóstico comunal que permite mayor eficiencia en esta etapa del proceso. En este mismo sentido, cabe señalar que el sector a beneficiar debe contar como mínimo con un 80% de familias con puntaje CAS bajo 600 y, complementariamente, cada proyecto debe cumplir parámetros mínimos de rentabilidad (12%).

Con respecto a la distribución de los recursos, es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo quien tiene a su cargo esta tarea por mandato de la Ley de Presupuestos; para estos efectos, se consideran las obras pendientes al 31 de diciembre de cada año, la cartera de proyectos disponibles en cada región y su relación con el parámetro regional de la pobreza (CASEN); adicionalmente, se trabaja sobre las nóminas de proyectos priorizados, elaboradas en las intendencias regionales.

Con respecto a la ejecución de los proyectos, cabe destacar que ésta se realizará mediante Licitación Internacional o local de aquellos proyectos propuestos por el intendente con la aprobación del Consejo Regional, correspondiéndole a las municipalidades la responsabilidad del control financiero y físico de las obras.

Una vez terminadas las obras, el municipio entrega los títulos de dominio, desarrolla la labor educativa necesaria para un correcto aprovechamiento de la caseta, cumpliendo el objetivo de mejorar la condición sanitaria de la población, prestar el apoyo técnico necesario para la paulatina consolidación de la vivienda definitiva y construir la Cartera Hipotecaria para proceder al cobro de dividendos correspondientes.

b. Categorías de proyectos en el Programa.

- i. Radicación: obras de mejoramiento IN SITU en barrios existentes; incluyendo según las necesidades la construcción de infraestructuras sanitarias y la provisión de redes de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial (o combinado), electrificación y pavimentación.
- ii. Erradicación: Nuevas urbanizaciones de lotes con servicios para atender a familias que residan en localidades susceptibles de mejoramiento.

La solución de lotes con servicios, en el caso de que el beneficiario careciera de toda infraestructura, considera:

- Sitio.
- Urbanización.
- Caseta sanitaria.
- Titulación.

2.- Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).

a) Descripción general del Programa.

Con el objetivo de satisfacer las múltiples necesidades existentes en las diferentes comunas del país y de apoyar a las municipalidades en su gestión, en el año 1987 comienza a operar en nuestro país el «Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal».

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) tiene como propósito fundamental contribuir al financiamiento de proyectos y programas de infraestructura y equipamiento comunal, orientados a elevar la calidad de vida de la población e incrementar los niveles de empleo vigentes en el momento de su creación.

El PMU se caracteriza fundamentalmente por la flexibilidad en su aplicación, por la intencionalidad de financiar proyectos no cubiertos por otras líneas de acción del

Estado, como también, por apoyar la ejecución de proyectos de ayuda mutua (Estado-Población).

b) Los tipos de proyectos contemplados en el PMU son los siguientes:

i) Urbanización:

- Alcantarillado sanitario y pluvial.
- Pavimentación de aceras, calles y pasajes.
- Muros de contención.
- Limpieza y normalización de canales, pasarelas, puentes, sendas.
- Otros.

ii) Equipamiento Comunitario:

- Construcción, reparación y habilitación de sedes sociales.
- Cierres de cementerios y escuelas.
- Señalización de tránsito.
- Construcción y reposición de áreas verdes.
- Otros.

Respecto de la organización funcional del PMU, es decir, de la administración, coordinación y supervisión técnica-financiera a nivel nacional, es importante destacar que ésta es realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

A nivel nacional, esta Subsecretaría tiene además la función de determinar los marcos presupuestarios para las regiones del país, según las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público. En tanto a nivel regional, corresponde a cada Gobierno Regional asignar los marcos presupuestarios de las provincias correspondientes.

A nivel provincial, las tareas relativas a la selección y priorización de los proyectos son realizadas por las Gobernaciones Provinciales en el territorio de su jurisdicción. A las Gobernaciones les corresponde la gestión, coordinación y supervisión del Programa.

En el nivel comunal y en relación con la ejecución de los proyectos realizados por el PMU, debe señalarse que los municipios son los ejecutores directos de éste. Es importante destacar además, que el programa incentiva la participación de las organizaciones comunitarias (con personalidad jurídica y domicilio en la provincia respectiva) en esta materia. Por último, los municipios se constituyen a la vez, en unidades técnicas en el desarrollo de estos proyectos.

Para cumplir eficazmente los objetivos mencionados anteriormente las municipalidades deben realizar las siguientes acciones:

- Elaborar los proyectos, y presentarlos para su posterior aprobación.
- Llevar a cabo la ejecución directa de ellos.
- Licitarlos o contratarlos según la normativa vigente.

- Adjudicarlos con el acuerdo de la Gobernación.
- Registrar los aspectos financieros y contables.
- Realizar la inspección técnica de las obras.

Con respecto a la priorización y selección de los proyectos contemplados en el PMU debemos señalar que los municipios y organizaciones comunitarias deben enviar a las Gobernaciones correspondientes la postulación de los proyectos al Programa. En este mismo sentido, debe destacarse que los proyectos deben ser postulados según la Ficha de Identificación de Proyectos, acompañados a la vez, por los antecedentes técnicos necesarios que avalen su ejecución.

Esta etapa se caracteriza por ser un proceso minucioso, en el cual se analizan especialmente los siguientes aspectos:

- Formulación del proyecto: En este punto se consideran los antecedentes técnicos, costos, empleo generado, etc.
- Es de trascendental importancia que la inversión esté orientada a los sectores con mayores carencias de la población.
- Los antecedentes además, deben probar su imposibilidad de financiamiento por otro tipo de vía.
- Se deben privilegiar proyectos que cuenten con un financiamiento conjunto (de los municipios, de los propios beneficiarios, etc).

Luego de la etapa de selección de los proyectos, las Gobernaciones deben proceder a realizar su priorización. En este mismo sentido, la cartera de proyectos así constituida, debe enviarse a la SERPLAC, para su posterior ingreso en el Banco Integrado de Proyectos y la consiguiente asignación de recursos por parte del Gobierno Regional.

En la etapa final del proceso de priorización y selección de los proyectos, debe destacarse que los proyectos con financiamiento aprobados por el Gobierno Regional, deben derivarse a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobernación Provincial, Unidad de Control Regional y Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC), respectivamente.

Respecto de la ejecución de los proyectos contemplados en el PMU, corresponde a las Municipalidades y las organizaciones comunitarias la puesta en marcha de los proyectos, una vez que estos han sido aprobados por el Gobierno Regional.

Con la intención de facilitar una comprensión más integral de esta etapa, cabe destacar que en el caso de que la unidad ejecutora sea el Municipio, la utilización de los recursos previamente contemplados se realiza según lo estipulado en la legislación vigente. Por el contrario, en el caso de las organizaciones comunitarias existen tres opciones:

- Que la propia municipalidad actúe como unidad ejecutora.

- Que las propias organizaciones tengan a su cargo la administración de los recursos contemplados.
- Que los proyectos sean financiados a través del Fondo Social del Presidente de la República.

Para finalizar, es importante mencionar que las Gobernaciones están facultadas para realizar inspecciones de carácter técnico, enviando posteriormente las consideraciones que estime conveniente al municipio correspondiente. Adicionalmente, deben remitir en forma trimestral informes de ejecución y avance a las siguientes entidades: Gobierno Regional, Secretaría Regional de Planificación y Unidad de Control Regional respectiva, Departamento de Inversiones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

3.- CONVENIOS DE PROGRAMACION

Los Convenios de Programación son acuerdos formales que comprenden acciones relacionadas con proyectos de inversión a realizarse dentro de un plazo determinado. Estos acuerdos se establecen entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más ministerios.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 80 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, el que a su vez hace referencia al inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución Política de Chile, los convenios de programación «deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad.

Estos acuerdos deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos. Los convenios a que se refiere este artículo deberán ser sancionados mediante Decreto Supremo expedido bajo la fórmula establecida en el artículo 70 de la Ley N° 1. 263, de 1975. Los proyectos que se incluyan en dichos convenios deberán cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del Decreto Ley N° 1. 263, de 1975.

Requisitos

Los Convenios de Programación deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Especificar el o los proyectos sobre los cuales se aplique el Convenio de Programación.
- Especificar las responsabilidades y obligaciones de las partes.
- Establecer las metas por cumplir.
- Definir los procedimientos de evaluación del proyecto que es materia de convenio.
- Establecer las normas de revocabilidad del Convenio, es decir, término del convenio por causales de fuerza mayor caso fortuito o incumplimiento de partes, y

- Incluir normas que posibiliten la resignación de recursos entre proyectos.

Los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la administración, con un informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso. Este debe estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto.

Los Convenios de Programación deberán ser sancionados mediante Decreto Supremo, expedido bajo la fórmula establecida en el artículo 70 del Decreto Ley N° 1. 263 de 1975, el cual señala que las materias que sean sancionadas por el decreto anteriormente aludido serán cumplidas por el Ministro de Hacienda bajo la fórmula «Por orden del Presidente de la República».

III. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA: PROYECCIONES, DESAFIOS Y PERSPECTIVAS

1.- Desafíos, tensiones y «cuellos de botella» en el proceso de descentralización

Teniendo en consideración que el proceso de descentralización chileno se encuentra en las fases preliminares de su puesta en marcha, se hace necesario plantear un conjunto de alcances destinados a enriquecer el análisis de esta experiencia.

El primero de ellos se vincula a las naturales tensiones que se producirán en este proceso entre los nacientes Gobiernos Regionales y la Administración Central en el contexto de un Estado Unitario. La existencia de este fenómeno se traduce en la importantes niveles de rigidez que, eventualmente, podrían constituir uno de los principales obstáculos para la descentralización.

La tendencia a la desconfianza y los celos institucionales, de hecho, ya se han manifestado, a través de la lentitud con que algunos organismos del Estado han encarado las transferencias de facultades, atribuciones y personal hacia los Gobiernos Regionales, pese a que esto se encuentra claramente establecido en el nuevo ordenamiento institucional del país.

Lo anterior se vincula a una segunda fuente de tensiones: la existencia de importantes áreas de la nueva institucionalidad que aún no se encuentran debidamente reglamentadas y, por lo mismo, no son operativas. Entre ellas podemos citar la dependencia administrativa de los servicios públicos existentes en la región respecto del Intendente Regional; la incompatibilidad entre la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que torna ineficaces las atribuciones del Gobierno Regional en materia de ordenamiento territorial y la existencia de importantes vacíos respecto de la administración del patrimonio de los Gobiernos Regionales, que inhibe la capacidad de éstos de manera significativa.

Un tercer «cuello de botella», consiste en las previsibles incompatibilidades que surgirán en el proceso de determinación de objetivos y metas de política nacional y su contraparte regional. En este sentido, es menester reconocer el riesgo que encierra la posibilidad de que los Consejos Regionales se conviertan en «cajas de amplificación» de reivindicaciones excesivamente localistas, sin consideración del marco de referencia nacional. A modo de ejemplo se puede citar el proceso de formulación de los Presupuestos Regionales, donde el valor de este instrumento ha sucumbido, en algunos casos, bajo las presiones de los consejeros, lo que se ha traducido en una fragmentación de las correspondientes carteras de inversión.

A su vez, dichas tensiones se replican en la relación local-regional, lo que implica un previsiblemente alto nivel de descoordinación entre los dos ámbitos que se podría traducir en ineficiencias e ineficacias en la determinación y ejecución de políticas sociales.

Una cuarta fuente de dificultades se ha originado en la falta de claridad, en la mayoría de los casos por desconocimiento, del rol que le compete al Intendente y al Consejo Regional, situación que se ha visto agravada por el doble carácter del primero de estos: Ejecutivo del Gobierno Regional y representante en la región del Presidente de la República. Este problema se ha traducido en una cierta tendencia a la conformación de co-gobiernos o en un rol excesivamente fiscalizador del Consejo sobre la gestión del Intendente, que entraba el accionar de la administración pública.

Un quinto «cuello de botella» radica en la disparidad existente entre las funciones y atribuciones entregadas a los Gobiernos Regionales y sus capacidades efectivas, en términos de recursos humanos, técnicos y profesionales, de ejercerlas. En este sentido es necesario reconocer que las distintas regiones del país se encuentran muy desigualmente dotadas de una masa crítica suficiente para encarar los nuevos desafíos que plantea la descentralización y que, probablemente, este será uno de los obstáculos mayores del proceso. Esta situación, a nivel local, es sustantivamente más grave ya que, dada la escasez de recursos, se hace imposible, en muchos casos, incluso retener al personal más experimentado.

A este respecto cabe señalar el hecho de que, hasta la fecha, el incremento de las transferencias de atribuciones, facultades y recursos hacia los nacientes Gobiernos Regionales se ha hecho sin una contrapartida de recursos humanos técnicos y profesionales. Esto ha redundado en tensiones sobre el personal disponible, situación que se encontraría próxima a entrar en crisis.

Un sexto elemento que habrá que considerar, consiste en la necesidad de establecer adecuados mecanismos de control sobre la gestión pública y, en particular, la asignación de recursos. Aquí se presenta un interesante desafío para el sistema democrático, consistente en conjugar mayores espacios de participación con crecientes niveles de eficiencia y eficacia y que, a nuestro juicio, no se encuentran aún suficientemente resueltos. Parte importante de este problema radica en el rol de los Consejos Regionales que, dada sus funciones y atribuciones en materia de aprobación de políticas, planes y programas regionales, deberán conjugar de manera permanente variables de tipo político y técnico.

Lo anterior implica, adicionalmente, proceder a un enorme esfuerzo democratizador en cuanto a las prácticas y códigos del accionar público, derribando los muros, por ejemplo, que se levantan a partir del uso de terminología técnica en labores tan fundamentales como la detección de necesidades locales y la formulación de proyectos. Sólo a través de la democratización de la información será posible una efectiva incorporación de la comunidad a la toma de decisiones.

Esto se vincula, a su vez, con la debilidad relativa del tejido social, que conspira directamente en contra de las posibilidades de incorporar progresivamente a los distintos actores sociales al proceso. Una descentralización sin participación es un

esfuerzo frustrado, razón por la cual todos los recursos que se destinen al fortalecimiento de las capacidades organizativas de la comunidad son necesarios.

Otro importante espacio para el surgimiento de tensiones se ubica en el área de las transferencias financieras y la política tributaria.

En el primero de estos campos la principal fuente de dificultades surgirá, en el mediano plazo, en la administración y gestión de las ISAR que, dada su naturaleza heterogénea, demandarán un esfuerzo institucional de grandes dimensiones que anteceda a su operatoria coordinada y eficaz en el marco de la inversión regional. Una prueba de lo anterior es el comportamiento dispar que se observa en los programas actualmente vigentes en cuanto a su operatividad, lo que hace presagiar que la intención de «isarizar» progresivamente otros programas de inversión ministeriales no será una tarea fácil.

Debe tenerse presente, por otra parte, que los Convenios de Programación, instrumento nuevo en torno al cual se encuentran cifradas una cantidad importante de expectativas, bien pueden ser fuente de fenómenos no previstos, que redunden en su inaplicabilidad práctica en el corto plazo, pese a la voluntad existente.

En el ámbito tributario, la progresiva afectación de tributos a fines regionales puede constituirse en una eventual fuente de complejidades en materia de política fiscal, que redunde en un incremento de la evasión, factor que habrá que tener presente en el diseño e implementación de estas políticas.

Finalmente es necesario abandonar el voluntarismo en la formulación e implementación de este conjunto de innovaciones y reconocer que, pese a los cambios introducidos en la institucionalidad chilena, los Gobiernos Regionales son aún entes débiles, con una escasa capacidad de negociación tanto frente al nivel central como ante otros actores, tales como los intereses privados. Esta situación obliga a aceptar además, que el éxito o fracaso del proceso de descentralización no depende solamente de la actitud del Estado sino que implican, además, un desafío para la sociedad civil en su conjunto. Olvidar esto puede conducir al fracaso de estas reformas.

2.- El nuevo vínculo regional, provincial y local

A diferencia de otras experiencias históricas, el proceso chileno no es el producto exclusivo de las crecientes demandas de las diversas comunidades territoriales sino más bien, la consecuencia de un acto emanado de la voluntad política del nivel central que racional y planificadamente, procede a desprenderse de importantes cuotas de poder para transferirlas a otros entes.

Este esfuerzo solo es posible de ser explicado a la luz de la experiencia reciente, a partir de la cual los más diversos sectores políticos y sociales han confluído en dos

importantes consensos básicos: la necesidad de consolidar y fortalecer la democracia y su vinculación con el desarrollo económico y social.

El escenario en el cual se comienza a desarrollar el proceso de descentralización es la institucionalidad legada del régimen militar. Del análisis de la misma se revela una realidad compleja desde el punto de vista institucional y cuyos principales rasgos se vinculan a:

- i. Una estructura bipolar basada en la existencia de dos espacios principales: el regional (la intendencia) y el local (municipalidad), objetivamente desvinculados y con cuotas desiguales de poder;
- ii. Una distribución desigual de los recursos humanos y financieros;
- iii. Instituciones caracterizadas por prácticas centralistas y de signo autoritario y,
- iv. Escasa incorporación de la población al diseño e implementación de políticas con un evidente privilegio de enfoques tecnocráticos.

Desde el punto de vista de los usuarios, el análisis de la gestión local arroja un panorama ciertamente desalentador. En general, una parte importante de esta estructura, ya sea por problemas financieros, de gestión o simplemente de falta de recursos humanos calificados, resulta impotente a la hora de resolver los problemas concretos de la gente.

Con todo, la existencia de municipios potencialmente fuertes institucionalmente, dotados de un alto grado de autonomía, junto a la nueva «administración regional» (compuesta por una familia compleja y variada de órganos desconcentrados y descentralizados) evidencian una gran «potencia» o «capacidad» de nivel regional en ciernes. En este contexto, es pertinente identificar al municipio como un ente articulador de la acción del desarrollo, especialmente para enfrentar la pobreza, desde el reconocimiento de ella y su especificidad, hasta la identificación de las soluciones más adecuadas, factibles y oportunas.

Desde el punto de vista institucional, la situación actual presenta un conjunto de «círculos virtuosos», verdaderas «bisagras» entre lo regional y lo local. En términos generales, estos espacios se sitúan en el ámbito político, institucional, de planificación y gestión y de administración de prestaciones sociales.

En la esfera política, una de las relaciones entre lo regional y lo local tiene que ver, precisamente, con la génesis del Consejo Regional. Como es sabido, la Ley 19.175 establece que los concejeros regionales son electos por los concejales, constituidos para estos efectos en colegios electorales provinciales.

Desde el punto de vista institucional, existe un conjunto de puntos de encuentro entre lo local y lo regional. De ellos, quizás el más interesante sea el Consejo Económico y Social constituidos a partir de las instancias de representación de la comunidad organizada en los ámbitos locales y provinciales.

En el campo de la planificación y gestión, las relaciones son fluidas y ricas. La estructura misma del Sistema Nacional de Inversiones - que supone una interlocución permanente de los distintos niveles territoriales y sectoriales de toma de decisiones en materia de inversión- y, la naturaleza de la participación que le cabe a concejales y consejeros en la definición de los planes y programas, así como la priorización de las distintas iniciativas puntuales de inversión que han de ser ejecutadas con cargo a los correspondientes presupuestos anuales, permiten categorizar este campo como uno de los espacios privilegiados de constitución de vínculos.

En el plano de la administración de la llamada «red social», propia del espacio local-municipal, los puntos de contacto son igualmente ricos y se centran esta vez en el establecimiento, por parte del nivel regional, de los canones y condiciones bajo las cuales estas prestaciones han de ser canalizadas hacia sus respectivos grupos-objetivo.

De otra parte, y en cuanto a la participación que le cabe al Gobierno Regional en la ejecución de acciones destinadas a mejorar y aumentar el acceso de la población de escasos recursos a los beneficios y programas sociales, existen dos áreas de trabajo que vinculan a lo regional y a lo local claramente definidas: el área de las inversiones y el área de la entrega de subsidios.

En el área de las inversiones, le corresponde al Gobierno Regional materializar programas y proyectos, con cargo a sus recursos, que vayan en beneficio directo de la población carenciada. Gran parte de las obras concretas que se han venido ejecutando con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y a los Programas ISAR consisten en acciones en el campo de la infraestructura social. Traducir esta acción en un trabajo efectivamente promotor de la equidad en términos socio-territoriales es una labor de gran envergadura que involucra a todos los estamentos y niveles de la vida regional.

En el área de las prestaciones sociales, el municipio aparece como un elemento fundamental en la cadena de administración de las políticas sociales, por su capacidad para identificar los grupos objetivo de beneficiarios y focalizar la entrega de subsidios sociales a la población más pobre (Pensiones Asistenciales, Subsidio Unico Familiar, Subsidio Maternal, Subsidio a la madre, Subsidio al Recién Nacido, entre otros).

Otro ámbito de relaciones lo constituyen los servicios traspasados, y es posible de visualizar desde dos dimensiones. La primera de ellas tiene que ver con aquellas obras de construcción, reposición, reparación o equipamiento de establecimientos de salud primaria y educación. En la mayoría de los casos, a estas iniciativas contribuye de manera importante el financiamiento regional, razón por la cual tanto en el ámbito de la planificación, como en el de la traducción de iniciativas a proyectos, los contactos que se puedan establecer entre los diversos niveles son importantes. La segunda tiene que ver con la fiscalización del cumplimiento de las normas establecidas por cada uno de los sectores para la prestación de los servicios y la canalización de los respectivos

subsidios, lo que implica una relación estrecha entre los Departamentos Municipales de Salud y Educación y los respectivos servicios regionales o provinciales.

Para finalizar, es importante concluir que la nueva institucionalidad chilena ha demostrado ser el escenario más adecuado para la construcción de consensos estratégicos entre los diversos actores que en ella interactúan, lo que permite visualizar la posibilidad de construir viabilidades socio-políticas que permitan abordar los problemas en dimensiones temporales de mediano y largo plazo.

3.- La coordinación del Grupo de Trabajo Regional por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: lecciones y experiencias

En abril de 1993, tras la instalación simultánea de los trece Gobiernos Regionales, S.E. el Presidente de la República elaboró un extenso y acucioso documento a través del cual planteó la necesidad de avanzar de manera substantiva en la profundización de la modernización de la gestión del Estado.

El Ministerio del Interior, materializó la disposición presidencial convocando a la formación del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Materias Regionales y designando al Jefe de División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo como su coordinador.

En base de estas disposiciones, el Grupo de Trabajo comenzó a funcionar de manera activa en el mes de Junio de 1993.

Su objetivo general, se vinculó a la necesidad de realizar estudios que permitieran formular propuestas para ser puestas a disposición de la próxima administración, a fin de darle coherencia al esfuerzo de descentralización iniciado por el actual Gobierno. Para tal efecto, se definieron, a la hora de la conformación del Grupo de Trabajo, las prioridades a resolver en el transcurso de 1993, destinadas a acotar un ámbito de acción extraordinariamente amplio y de economizar los recursos humanos y materiales existentes. Los criterios para definir estas prioridades fueron los siguientes:

- a. El reconocimiento de los avances alcanzados en tres años de gestión y la consecuente necesidad de profundizarlos y consolidarlos.
- b. La identificación de las áreas que podrían limitar en mayor medida la eficacia de la gestión de los Gobiernos Regionales recién constituidos.

Finalmente se identificaron aquellas materias en cuyo estudio tendría responsabilidad directa la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, siendo ésta, en materia de descentralización el apoyo y fortalecimiento de este proceso, considerando los desafíos y problemas que enfrentará la gestión de los Gobiernos Regionales y de las Administraciones Locales, tarea que sería coordinada por el Ministerio del Interior con la colaboración del Ministerio de Planificación y

Cooperación y el apoyo de los ministerios de Hacienda, Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia.

Por último se dispuso en la convocatoria que la coordinación general del programa de trabajo estaría a cargo de un comité ad-hoc de ministros, integrado por los de Interior (que lo presidiría), Secretaría General de la Presidencia (quien asumiría la presidencia subrogante en ausencia del titular), de Hacienda, Planificación y Cooperación y Secretaría General de Gobierno.

El Grupo de Trabajo estaría conformado, para estos fines, por representantes de los siguientes ministerios:

- Planificación y Cooperación.
- Hacienda.
- Obras Públicas.
- Salud.
- Vivienda y Urbanismo.
- Defensa (DIGEDER).
- Educación.
- Corporación de Fomento de la Producción.
- Interior, con representantes de la Subsecretaría de Interior y de Desarrollo Regional y Administrativo.

El Rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional

A partir de esta disposición presidencial, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, asumió un rol de orientador de las tareas específicas a realizar, para lo cual contó con el aval de la amplia labor desempeñada por ésta, tras el fin de materializar los objetivos planteados desde sus inicios por el Gobierno en orden a profundizar la democratización del país a través del impulso decidido al proceso de descentralización.

Parte de esta experiencia, consiste en la participación que le ha cabido en el diseño y perfeccionamiento de las propuestas de reforma a la Constitución en aquellas materias propias del desarrollo regional, provincial y local y en la participación central que le ha tocado tener, luego de la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional en la materialización de las iniciativas allí propuestas, básicamente, a través de los siguientes canales de acción:

- a. Preocupación por la gestión eficiente de los programas de inversión descentralizados (FNDR, PMU, PMB), a través del seguimiento de su gestión y de la introducción de normas y procedimientos destinados a su utilización más eficiente, tanto desde la perspectiva presupuestaria como de aquella vinculada a la satisfacción de las necesidades de los sectores más carenciados.

- b. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los entes descentralizados y desconcentrados con presencia en los distintos ámbitos territoriales, a través de un ambicioso programa de Fortalecimiento Institucional, que ha concurrido a la capacitación y el adiestramiento de miles de funcionarios públicos a lo largo del país durante los últimos tres años.

Tanto por la naturaleza y estructura de los programas de inversión en general y del Fondo de Desarrollo Regional en particular, como por la diversidad de las iniciativas concretas que se materializan a través de ellos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en el ejercicio de su labor, ha debido desplegar importantes esfuerzos por establecer y mantener una vinculación de tipo horizontal con los estamentos decisionales y operacionales, especialmente aquellos con presencia en las regionales, razón por la cual su «visibilidad» institucional y prestigio ha estado estrechamente vinculada a su alta vocación de servicio y a la eficiencia y eficacia con que ha abordado el enfrentamiento y resolución de situaciones problema.

Adicionalmente, en el desempeño del rol de administrador de una cantidad importante de recursos públicos la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha alcanzado, entre otros, los siguientes logros:

- Realizar operaciones complejas de asignación de recursos, con un alto nivel de eficiencia.
- Contar con un profundo conocimiento de las materias estrechamente relacionadas con la modernización del Estado en general, y con el desarrollo regional y local en particular.
- Tener un acceso privilegiado a la información.
- Mantener una estrecha y permanente vinculación con los Gobiernos Regionales, que reconocen a su vez, una gran capacidad de ésta para resolver problemas de diversa envergadura.

Es necesario señalar, a propósito de lo anterior, que la Subsecretaría ha animado permanentemente en el ejercicio de su labor, un espíritu de compromiso con el objetivo de avanzar en la descentralización del país y una visión que sustenta un estilo de trabajo funcional a los principios de la modernización consistente en, por una parte, promover lo intersectorial por sobre lo sectorial y, por otra, impulsar un creciente acercamiento entre los estamentos del nivel central con los del nivel regional.

Esta situación explica, en parte, que la Ley Regional determine que la relación entre las regiones y el nivel central sea hecha a través del Ministerio del Interior, el que a su vez ha preferenciado que ésta se produzca a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en el ámbito de la descentralización y la modernización del Estado.

En este contexto, la disposición presidencial de designar a la Subsecretaría como coordinador del Grupo de Trabajo Interministerial para aquellas materias concernientes al proceso de descentralización, ha significado plantearse como desafío lograr el

fortalecimiento del proceso hasta ahora emprendido, involucrando a quienes están en la esfera decisional más alta de nuestra estructura administrativa gubernamental y compartir con éstos la gran experiencia acumulada hasta hoy.

La práctica del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Temas Regionales ha demostrado la pertinencia y eficacia de la iniciativa. De ella, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- a. Una alta convocatoria, que se evidencia en la asistencia permanente de representantes de los ministerios y en el alto nivel de ejecutividad alcanzado en las reuniones.
- b. La introducción de pautas y criterios modernos de trabajo, expresados en la incorporación de la metodología de trabajo sobre material escrito, que permitió la participación activa de los asistentes y en la adopción de formas de trabajo horizontales, basadas en la cooperación recíproca y en el abandono de los celos institucionales.
- c. La recirculación rápida y oportuna de la información entre la coordinación del Grupo de Trabajo y los representantes de los sectores y a su vez, con las respectivas regiones, lo que permitió la adopción rápida de decisiones para la superación de situaciones problema.
- d. El seguimiento de los acuerdos adoptados, que permitió resolver una cantidad importante de temas complejos (fundamentalmente en la difícil primera formulación de los presupuestos regionales) y avanzar en sectores no previstos a la hora de la instalación de los Gobiernos Regionales.
- e. La elaboración de una cantidad importante de materiales de difusión que contribuyen resolver dudas de los nacientes Gobiernos Regionales y,
- f. Los altos niveles de coordinación operativa alcanzados.

Por todas estas razones, el Grupo de Trabajo ha demostrado ser una iniciativa adecuada para enfrentar los desafíos del momento presente de manera rápida y ejecutiva, lo que permite recomendar su continuidad para colaborar al esfuerzo descentralizador en el que se encuentra abocado el Supremo Gobierno.

4.- Las tareas de hoy y del futuro

Recapitulando en torno a lo expuesto en los capítulos anteriores, es posible concluir que, el avance del proceso de descentralización, el desarrollo de las regiones, el fortalecimiento de los municipios y la profundización de la democracia, se constituyeron en los objetivos fundamentales planteados por el Gobierno desde sus inicios. Lo anterior se reflejó claramente en sus acciones, el deseo de perfeccionar la democracia, la búsqueda de la equidad y la intención de mejorar la eficiencia en la gestión realizada por el Estado en todos sus niveles de la administración.

En este mismo sentido, la experiencia acumulada en estos últimos años ha permitido a la ciudadanía percibir claramente que el proceso de descentralización impulsado por el gobierno aún no ha finalizado y, por ende, se considera de vital importancia aunar

todos los esfuerzos necesarios para el cumplimiento de los desafíos y tareas que se desprenden de la gestión descentralizadora.

Los desafíos y tareas mencionados anteriormente pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Aunar esfuerzos para capacitar y adiestrar al personal profesional, técnico y administrativo con responsabilidades en el Gobierno Regional. El cumplimiento de este objetivo requiere la ejecución de programas y proyectos que otorguen un conocimiento completo de la nueva legislación y que, a la vez, permitan construir una actitud funcionaria constructiva en relación a los cambios ocurridos en el último tiempo en nuestro país. En la preparación del personal se destacan entre otras acciones: preparar al personal en evaluación de proyectos, elaborar guías informativas, constituir «grupos de tareas» sobre problemas regionales claves, etc.
- Otorgar mayores capacidades a las regiones para la utilización eficiente de los recursos de inversión pública. Las tareas más inmediatas en este ámbito son las siguientes:
 - a. Mejorar la gestión de la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, como requisito fundamental para favorecer el desarrollo de las localidades apartadas, rurales y pobres de cada región. Es trascendental en este sentido realizar acciones orientadas a lograr un desembolso y un gasto mensual equilibrado de este Fondo; establecer un proceso rápido de ejecución presupuestaria a proyectos específicos; aumentar la cartera de proyectos elegibles por el crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo y el logro de una participación eficaz de las unidades ejecutoras de los proyectos del FNDR.
 - b. Eficiente operación de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional para extender así este mecanismo al conjunto de las inversiones cuya influencia sea predominantemente regional. Se necesita, por lo tanto, desarrollar acciones directamente vinculadas al desarrollo productivo, tales como aquellas relacionadas con los sectores de infraestructura caminera, regadío, infraestructura deportiva y asistencia técnica y crediticia en los ámbitos productivos de la pequeña y mediana producción.
 - c. Avanzar en el establecimiento de los Convenios de Programación, que constituyen instrumentos privilegiados de mediano y largo plazo creados con el propósito de perfilar la acción de inversión pública y armonizarla con el desarrollo productivo. Lo trascendental en esta materia es el establecimiento de acuerdos de largo aliento, principalmente en lo relativo a los rubros de infraestructura y transporte.
- Promoción del desarrollo económico y social de las regiones. El logro de este desafío es primordial para la consecución de un crecimiento sostenido, con fuertes avances de la equidad social y también, con la mantención de equilibrios sustentables con el medio

natural. Entre las tareas a realizarse para el cumplimiento de este desafío se destacan:

- a. Acciones destinadas a la promoción y fomento productivo. La experiencia acumulada, en este sentido, ha demostrado que es imprescindible convocar a los empresarios privados a participar en los esfuerzos por el desarrollo regional, lo que permite no sólo lograr una relación con el empresariado local más concreta y oportuna, sino también, acoger las particularidades de cada territorio. Es preciso además, materializar en cada región y provincia programas de compromisos concretos para contribuir, de esta manera, a otorgar un definitivo impulso a la actividad productiva que se traduzca, a la vez, en una internalización de los beneficios de dichas actividades en el territorio. Singular importancia tienen las acciones destinadas a internalizar las transferencias tecnológicas y los programas de reconversión productiva.
- b. Ordenamiento del territorio, para mejorar no sólo la calidad de vida de los habitantes del país, sino también, para introducir mejoras significativas en el ámbito de la inversión productiva. Del desafío del ordenamiento territorial se desprenden tres aspectos principales:
 - Aplicación de las normativas referidas al uso del suelo.
 - Cumplimiento eficaz de la normativa ambiental y su aplicación certera a cada realidad territorial.
 - Diseño de programas y proyectos de infraestructura.
- c. Acción coordinada de la inversión y operación de los programas y proyectos sociales. Esto conduce a que en la lucha contra la pobreza la entidad regional juegue un rol principal, complementario al papel que las municipalidades llevan a cabo en la administración directa de los servicios sociales.

Es relevante destacar en este sentido, que el nivel regional y provincial proporcionan una visión habitualmente adecuada de estas realidades, sus déficit y sus potencialidades, a partir de la cual es posible adecuar las acciones sociales hacia los sectores más carenciados.

- Hacer que en la región los problemas de la gente se transformen en proyectos concretos de acción. Las organizaciones sociales, los municipios, las Organizaciones No Gubernamentales y otras entidades, constituyen los entes principales en el logro de esta gran tarea; gracias a su experiencia y capacidad innovativa se encuentran ampliamente preparados para formular propuestas reales y viables destinadas a la satisfacción de las necesidades de los miembros de la comunidad.

- La descentralización requiere, por otra parte, un decidido y gradual programa de transferencias de competencias y responsabilidades desde el nivel central al regional, provincial y comunal, con el propósito de que los Gobiernos Regionales y las administraciones municipales puedan asumir eficientemente las variadas y complejas responsabilidades que involucra el desarrollo, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

- Adecuación de la Ley de Rentas Municipales. Se considera imprescindible racionalizar un conjunto de normas establecidas al respecto en el país, existiendo como propósito fundamental establecer un sistema de financiamiento municipal mejor que el actualmente existente; que reconozca la capacidad fiscalizadora y recaudadora de los municipios, que afiance el carácter socialmente distributivo del Fondo Común Municipal y que, a la vez, financie más adecuadamente las prestaciones de educación, salud y otras que se entreguen a la responsabilidad municipal.

Especial importancia tiene la transferencia de la facultad presidencial relativa a la fijación de la tasa de impuesto predial hacia el nivel local, así como la de actualización periódica de propiedades, para asegurar un financiamiento municipal adecuado.

- Avanzar con decisión en el perfeccionamiento de la legislación relativa a las Juntas Vecinales y demás organizaciones comunitarias. La participación de las Juntas Vecinales es ampliamente significativa en la solución de los problemas que afectan a la comunidad y por consiguiente, es primordial proceder al fortalecimiento de estas instancias fijando, al mismo tiempo, un mecanismo adecuado para su constitución, que asegure su carácter representativo.

- Una cuestión central es que los municipios se asocien con las organizaciones sociales, como fundamento de una acción socio-gubernamental concertada. Este objetivo es fundamental para que las organizaciones vecinales se comprometan y establezcan acuerdos precisos con las autoridades locales. Junto a ello, se debe recuperar la transparencia, establecer mejoras notorias en la atención al público, realizar audiencias sistemáticas con organizaciones vecinales, ejecutar trabajos en terreno, con una clara preferencia por una acción comunal centrada en el enfrentamiento y solución de los problemas que presentan los sectores sociales más carenciados.

- Establecimiento de una política general del desarrollo de la Región Metropolitana, en el sentido de buscar formas institucionales más adecuadas, prácticas y concretas, que permitan la gobernabilidad de la metrópolis. Es necesario dar a la Región el tratamiento propio que amerita su situación crítica, para lo cual se necesita una política sostenida de densificación y, además, restablecer en ella el uso de instrumentos de planificación urbana. Se debe considerar además, el diseño de acciones de densificación y recuperación de barrios; la formulación de una política de férreos controles a los agentes contaminantes; la aplicación, con decisión, de la ley y las normativas sobre localización industrial, entre otras medidas.

Una política general de desarrollo de la Región Metropolitana deberá buscar, junto a la solución de los problemas anteriormente señalados, articular, coordinadamente, políticas específicas tales como:

- Política de uso del suelo.
- Política de transporte urbano-regional.
- Política de infraestructura urbana y regional.

Los desafíos y perspectivas del nuevo orden institucional

La participación de la gente en las decisiones es un requisito de la democracia moderna y una forma de mejorar la gestión del Estado, especialmente en los niveles regionales y locales. La creciente incorporación de la comunidad a las decisiones que más la afecten, requiere la descentralización de las estructuras del Estado para llevar, justamente, la solución de los problemas tan cerca de aquella como sea posible.

Esta es una demanda real del conjunto del país y no sólo una postura reivindicacionista de las regiones. Además, es un medio para regular el tratamiento de los conflictos entre grupos de presión y el Gobierno Central, los que, bajo un régimen centralizado, tensionan el sistema político en su conjunto y generan costos sociales y económicos desproporcionados a la naturaleza original de las demandas.

La descentralización, en esencia, significa posibilitar formas de autonomía. En la situación político-institucional de Chile, esto se expresa en la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los Gobiernos Regionales y las administraciones municipales, en el marco de un Estado Unitario.

Con ello se devuelve a la ciudadanía su capacidad para participar, actuar y resolver sus propios problemas y resoluciones en los distintos niveles regionales o locales, y se aplican los espacios de participación social en la construcción del país desde sus particulares ámbitos naturales y territoriales.

En esta materia es posible confirmar un gran avance durante el gobierno del Presidente Aylwin, especialmente con la democratización de los municipios, la instalación de los Gobiernos Regionales con personalidad jurídica y patrimonio, el aumento de decisión regional sobre la inversión pública y la administración de servicios esenciales para la población. La obra del gobierno fue maciza y de gran proyección futura.

A estos avances descentralizadores, se sumaron los favorables resultados económicos de los últimos cuatro años en casi todas las regiones del país. Por lo tanto, las condiciones para un desarrollo económico regional, equitativo y sustentable que permita avanzar en formas superiores del desarrollo socio-económico del país en su conjunto, están dadas y es preciso aprovecharlas.

Avanzar con decisión en una nueva fase descentralizadora que fortalezca la participación del ciudadano y sus organizaciones en el desarrollo de sus localidades, fue una tarea central del gobierno. De este modo, se abre campo fértil a formas de desarrollo regional efectivas en todos los territorios del país, acogiendo sus problemas y potenciando sus fortalezas. Ello requiere también poner el acento en formas modernas de gestión pública con alta colaboración horizontal entre ministerios, servicios públicos y municipalidades.

Nuestro compromiso en la decidida voluntad política de avanzar hacia un Chile con un Estado más descentralizado, con oportunidades para el conjunto de las localidades y con un Gobierno Central con clara y decidida voluntad para profundizar este proceso.

En este proceso no sólo se compromete al Gobierno Central, sino sobre todo a los propios Gobiernos Regionales y municipios. El desarrollo de una comuna, provincia o región descansa, en alto grado, en su capacidad de movilización y fortalecimiento propio. Así, en cada lugar de Chile se abren oportunidades de desarrollo fundadas en una disposición descentralizadora del gobierno decidida y clara, la que no debe confundirse ni con paternalismo ni con regímenes de excepciones, sino con un compromiso de mutua responsabilidad entre regiones, provincias, municipios y el Gobierno Central.

La descentralización en el marco del proyecto de país.

La descentralización no es un fin en si mismo, sino una pre condición para alcanzar otros objetivos nacionales de desarrollo. Es así que en el proceso de descentralización que se promovió por el gobierno debería, al menos, contribuir a:

- a. El perfeccionamiento de la democracia por medio del mejoramiento de los instrumentos de participación y representación (elección directa de alcaldes, fortalecimiento de Consejos Regionales y Provinciales, aplicación de los espacios de cooperación con organizaciones de la comunidad, etc.);
- b. La modernización del Estado a través del mejoramiento de la gestión pública a nivel regional y comunal, del desarrollo de formas nuevas de organización del sector público regional y local, del incremento de la productividad, y del mejoramiento de la calidad de las funciones públicas;
- c. Establecer un fuerte estímulo al crecimiento y dinamización económica regional, por medio del desarrollo de nuevos instrumentos de fomento económico (corporaciones, sociedades mixtas, regionalización de actividades CORFO, política crediticia) y aplicaciones de la capacidad regional y local de gestión económica del sector público (presupuesto regional, inversiones sectoriales, convenios de programación);
- d. Forjar una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio a través de estímulos que incrementen el atractivo de regiones -frente a Santiago-, de incentivos para el desarrollo de ciudades intermedias y la debida integración de las áreas rurales o periféricas;
- e. Luchar decididamente contra la pobreza, acogiendo las diversidad de situaciones en las distintas localidades, a través de una acción mancomunada eficaz y con compromisos precisos entre la comunidad organizada y el municipio.

La descentralización requiere un decidido y gradual programa de transferencias.

Un elemento básico para el diseño institucional de nuestro país es la existencia de Gobiernos Regionales y administraciones locales modernas, con competencias en materias de desarrollo y con capacidad para actuar eficaz y ágilmente en sus ámbitos propios. Para que los Gobiernos Regionales y las administraciones municipales puedan, crecientemente asumir la responsabilidad por el desarrollo, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, es fundamental establecer un programa de transferencia de competencias y responsabilidades desde el nivel central al regional, provincial o a las municipalidades.

Por otra parte, los Gobiernos Regionales deberán estar dotados de capacidades de articulación con los diversos actores sociales de la región, con otros Gobiernos Regionales, con instituciones públicas y privadas del nivel central y particularmente con los municipios de cada región. Ello no obsta, naturalmente para profundizar y ampliar la práctica de las asociaciones intermunicipales, las cuales están llamadas a cumplir importantes funciones como instrumentos para el desarrollo rural, para el mejoramiento de la gestión local, para la provisión de recursos humanos escasos y para la puesta en marcha de programas de desarrollo sustentable, especialmente en las cuencas o áreas ecológicas homogéneas.

De esta capacidad de articulación depende en gran medida la efectividad del Gobierno Regional en materia de innovación y transformación productiva.

La modernización del Estado y de la gestión pública, como fundamentos de una descentralización eficaz.

La idea descentralizadora debe estar presente en el conjunto de los esfuerzos públicos y privados por el desarrollo, equidad social, lucha contra la pobreza y modernización de la sociedad chilena. Se trata de incorporar un estilo para enfrentar y resolver problemas lo más cerca de donde ellos se presenten. En consecuencia, se valida un principio simultáneo de confianza y de desafío para las regiones, provincias y comunas. Gobiernos Regionales y municipio poderosos, convocantes de organizaciones sociales, profesionales y empresariales, deberán ser la expresión institucional de un Chile moderno que enfrenta el futuro, con participación, eficacia y sentido de éxito.

La descentralización debe acompañarse de la indispensable modernización de la gestión pública regional y local, mejorando la coordinación interministerial e intersectorial. Esto significa grandes esfuerzos por fortalecer la calificación de los recursos humanos en los niveles regionales y locales.

En cada localidad, con sus particulares problemas y también con sus propias potencialidades, es necesario concretar compromisos y proyectos por desarrollo y equidad. Se deberán acoger las diferentes realidades del Chile urbano y rural,

poniendo el acento en los instrumentos de apoyo para las localidades más pobres y alejadas.

La modernización del Estado significa también que la forma, estilo y estructura de administración del sector público en cada caso, región o localidad, debería poder adaptarse con flexibilidad a esta diversidad.

La descentralización, la comunidad y el perfeccionamiento de la democracia.

La descentralización y la transferencia real de competencias y responsabilidades a la comunidad regional requiere, por otra parte, del desarrollo de actores sociales y políticos en cada una de las regiones. Desde este punto de vista es necesario desarrollar una capacidad de propuesta propia que permita defender y promover los intereses de cada localidad. Una región sin actores sociales claramente perfilados será necesariamente una región débil, incapaz de aprovechar los cambios institucionales efectuados.

Esta fuerza social propia es irremplazable y el único sostén en el descansa el desarrollo de una región. Es lo que permite abandonar definitivamente las formas paternalistas y la demagogia superficial del regionalismo añejo. Toda colaboración eficaz con las instancias centrales (públicas y privadas) descansa en la fuerza propia que la región construya.

Adicionalmente, la descentralización y el desarrollo regional no pueden limitarse sólo al desarrollo productivo, la equidad social y el ordenamiento territorial. Existe una dimensión cultural que debe ser asumida apropiadamente por cada región y/o provincia del país. Universidades, organizaciones profesionales y otros agentes culturales juegan allí un papel fundamental. Una región sin fortaleza cultural es una región sin destino.

El fortalecimiento del financiamiento del desarrollo regional y municipal.

Cuando más del 85% de las inversiones privadas ocurren en las regiones del país que no son la Región Metropolitana, se requieren instituciones públicas regionales y locales que cooperen en ese esfuerzo de desarrollo.

En materia de inversión pública, en salud, educación, saneamiento e infraestructura, acogiendo las particularidades de nuestro territorio, se deben profundizar y ampliar los instrumentos de financiamientos creados por la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, buscando que todo aquello que sea de nivel local y regional se decida, asigne, administre y controle, en el nivel correspondiente. Así, se dispondrá de sistemas de gestión más eficientes, mejores controles de la comunidad organizada y una participación ciudadana cada vez más eficiente y eficaz.

La descentralización se expresará aquí en una mayor autonomía de los Gobiernos Regionales y municipalidades en la administración de sus recursos financieros. Los

objetivos centrales de la política del gobierno respecto de la inversión pública descentralizada fueron: aumentar los fondos de inversión de decisión descentralizada, ampliar la autonomía en el manejo de los recursos financieros que disponen, y mejorar la coordinación intersectorial de las inversiones.

Esto es esencial para facilitar el tránsito del país hacia nuevas formas de su economía exportadora. Las economías regionales deberán poder internalizar eficientemente los efectos de las futuras inversiones previstas en ellas.

El municipio es la base institucional de la descentralización y el eje de las políticas nacionales.

El gobierno del Presidente Aylwin debió enfrentar claramente las dificultades para que la descentralización considerara al municipio como su lugar institucional principal.

Sin perjuicio de las funciones propias y permanentes, el municipio será el eje articulador y brazo ejecutor de las políticas sociales gubernamentales. De ahí que la eficacia de su gestión sea vital para combatir contra la pobreza y para el desarrollo futuro del país.

Dos factores son esenciales para el cumplimiento exitoso de los objetivos del municipio en el marco de una política social descentralizada. Uno, es la calidad de su gestión lo cual requiere al menos, fortalecer las finanzas locales con la aplicación de las reformas a la Ley de Plantas Municipales y de Impuesto Territorial y profesionalizar las plantas municipales. En el otro, el fortalecimiento de los servicios traspasados de educación y salud. Esencialmente en relación a la mejoría de estos servicios, los objetivos son su adecuación institucional, el mejoramiento de su financiamiento a través del cambio y/o ajuste de los instrumentos de transferencia financiera y el apoyo a la gestión.

El municipio debe constituirse en el socio permanente de las organizaciones vecinales para que la democracia y la acción local vivan. Se debe hacer de las juntas vecinales y demás organizaciones comunitarias, el corazón de la política local del gobierno.

El refuerzo del municipio es condición esencial del avance descentralizador. Allí deben ir residiendo cada vez más responsabilidades tanto sobre la inversión como sobre la administración de servicios sociales y locales. Debemos invertir como país para que las administraciones locales tengan capacidad de resolución, poniendo énfasis en sus equipos profesionales y su infraestructura elemental. La ciudadanía debe reconocer en el municipio un lugar accesible y útil, debe ver en él su servicio público por excelencia, el lugar donde muchos de sus problemas cotidianos se enfrentan y resuelven.

La asociación entre municipios, la colaboración con ministerios y otras agencias públicas y la asociación conjunta con organizaciones sociales y el empresariado local son fundamentalmente para avanzar en la descentralización y al mismo tiempo mejorar la gestión de los municipios del país, (Metropolitanos, intermedio y sobre todo, los rurales). Esa fue la dirección principal de la acción descentralizadora del gobierno.

El empresariado como pilar del desarrollo regional y local.

El desarrollo de las regiones y las localidades depende en alto grado, de la incorporación del sector privado al proceso de descentralización y desconcentración de la actividad económica. Los avances de la economía exportadora del país están sujetos a una decidida modernización productiva regional. Ello sólo es posible si el sector privado se suma al esfuerzo descentralizador.

El proyecto descentralizador del gobierno debió convocar a los empresarios privados a participar en los esfuerzos por el desarrollo regional en el país. Ellos no pueden ser meros espectadores o demandantes de la acción pública. En las empresas se preservan y hasta cultivan hábitos y formas de operación centralizados, y excepcionalmente las gerencias generales están en el propio ámbito productivo. Es preciso concretar en cada región y provincia del país un programa de compromisos concreto, que contribuya a dar un definitivo impulso a la actividad productiva y que se traduzca en la internalización de los beneficios de dichas actividades en el territorio. Ello debe llevar a enfrentar con éxito tareas fundamentales como la reconversión productiva, la capacitación laboral, los esfuerzos de infraestructura caminera, portuaria y enérgica, la sustentabilidad ambiental y los programas focalizados e integrales para la superación activa de la pobreza.

En síntesis, la descentralización no es sólo un desafío del gobierno, sino un esfuerzo que también compromete al empresario.

La Región Metropolitana y el desarrollo de las regiones.

Existe, por otra parte, un aspecto fundamental en contribución de un Estado descentralizado: El tratamiento para la región y el Area Metropolitana. La regionalización no es enemiga sino aliada a la congestionada y costosa Región Metropolitana. Si el país va estructurando formas de desarrollo regional más variada, si el país consolida acciones de infraestructura importantes en el ámbito rural y en las ciudades medias, se están generando oportunidades alternativas de desarrollo para jóvenes y mujeres que hoy migran a la capital. Es necesario dar a la Región Metropolitana en tratamiento propio de una situación crítica, para lo que se necesita una política sostenida de densificación, restablecer un plan regulador, con el propósito de evitar el escándalo de una ciudad que entre 1978 y 1988 duplicó su superficie urbana, con creciente costo de urbanización, con una elevación del costo de su población más modesta, con la generación de severas formas de gestión y contaminación que lesiona severamente la calidad de vida de la población.

Se debe considerar aquí el diseño de acciones de densificación y recuperación de barrios- como ha ocurrido en la comuna de Santiago- la formulación de una política de férreos controles a los agentes contaminantes; la aplicación con decisión de la ley y las

normativas sobre localización industrial con la meta de hacer de la salud ambiental un valor compartido y convocante. En dicho marco, se deben buscar las formas institucionales más adecuadas, prácticas y concretas, concentrándose en la gobernabilidad de la Metrópolis antes que en el formalismo de estructuras administrativas, afianzando el rol del Gobierno Regional y avanzando de un modo eficaz en la coordinación intercomunal.

La descentralización no atenta contra el carácter unitario del país, sino que lo revitaliza y crea mejores condiciones para que el Estado cumpla con eficiencia sus funciones básicas. El Estado nacional, a nivel central, debe retener funciones y responsabilidades irrenunciables que garanticen no sólo la vigencia del Estado Unitario, sino un marco económico y político estable y condiciones de equidad social creciente a través de todo el territorio.

Un país con políticas nacionales y sectoriales claras y permanentes es condición para que la descentralización se vaya desarrollando. El traslado de competencias a regiones, provincias y comunas no debilita las políticas nacionales. Por el contrario, las especifica, las potencia operativamente y acerca las organizaciones sociales responsablemente a la solución de sus problemas. Los discursos federalistas y autonomistas, por su inaplicabilidad en Chile, como por su habitual demagogia y superficialidad, atentan contra los objetivos propios de una descentralización seria y responsable, como la que el país ha iniciado y debe profundizar.

Todo lo anterior es posible, es realista. En muchos terrenos se ha avanzado en cuatro años, lo que no se hizo en dieciséis. Lo hecho se profundizará con seriedad y responsabilidad administrativa, con prudencia y decisión, y sobre todo con una alta convicción de servicio público.

La descentralización, en definitiva, responde a profundas creencias de perfeccionar la democracia y la participación ciudadana, es requisito del desarrollo económico, es un instrumento fundamental para avanzar decididamente en una lucha eficaz contra la pobreza para la modernización de la gestión pública.