

**LA DESCENTRALIZACIÓN:  
UNA POLÍTICA PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO**

	<b>PÁGINA</b>
<b>I. MEDIDAS PARA UN GOBIERNO REGIONAL EFECTIVO.....</b>	<b>3</b>
1. Establecer el ámbito de la descentralización y la desconcentración	4
a. De subsidiariedad.....	4
b. De proximidad.....	4
c. De dispersión del poder.....	5
d. De gradualidad y selectividad.....	5
e. De universalidad.....	5
2. Aspectos previos.....	5
3. Distinguir las funciones de gobierno, de gobierno interior y de administración regional.....	6
a. Función de gobierno y gobierno interior.....	6
b. Función de administración regional.....	6
4. Nivel provincial.....	7
5. Elegir directamente a los consejeros regionales.....	7
6. Descentralización presupuestaria.....	8
7. La participación de la sociedad civil.....	8
<b>II. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.....</b>	<b>8</b>
<b>III. DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA.....</b>	<b>11</b>
1. En materias presupuestarias.....	11
2. Patrimonio regional.....	14
<b>IV. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>15</b>
1. El intendente.....	15
2. El consejo regional.....	16
3. El Presidente.....	17
4. Servicios regionales.....	20
5. Conclusión.....	22

## **LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA POLÍTICA PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO**

Nuestro actual sistema institucional contempla un gobierno extremadamente presidencialista con un Estado sustentado en un claro sesgo centralizador, aunque cabe reconocer que durante las últimas décadas si bien se han llevado a cabo grandes reformas en el país para minimizar esa situación, no es menos cierto que muchas de ellas no se han aplicado a cabalidad y otras, por diversas circunstancias, o están detenidas o no dieron los frutos esperados.

Con todo, se puede comprobar un sustantivo avance. En el nivel local, fortaleciendo la autonomía municipal, y en los niveles regionales, con la creación de los gobiernos regionales. No obstante, la realidad demuestra que aún queda mucho por hacer.

En efecto, existe concordancia en que hay regiones que muestran regresión o estancamiento en su crecimiento e ingreso o la presencia de otro tipo de problemas, tales como la elección de las autoridades regionales.

De tal suerte que puede sostenerse que no habrá igualdad de oportunidades, mientras el Estado de Chile no se decida a ser un Estado al servicio de los chilenos, siendo básico, para el cumplimiento de ese objetivo, la eliminación de todo centralismo.

No seremos un país verdaderamente descentralizado mientras la mayoría de las decisiones que afectan a los chilenos sean impuestas desde el nivel central. En definitiva, se trata de erigir a los gobiernos regionales en la institución que articule los esfuerzos del conjunto del sector público para impulsar el desarrollo de sus territorios y de las personas que los habitan.

Chile, como la mayor parte de las sociedades contemporáneas vive una etapa de sustanciales cambios en los más diversos planos. Como siempre en las disyuntivas de la historia, existen caminos alternativos: una ruta supone aprovechar la oportunidad; la otra, dilapidarla. Si actuamos bien, el siglo veintiuno nos conducirá efectivamente a un mundo mejor, nos introducirá definitivamente en la modernidad, incorporándonos oportuna y fructíferamente a la interdependencia, tan necesaria como inevitable, entre países y sistemas económicos y políticos.

La importancia de la descentralización radica en que a la vez que exige contar con un Estado dúctil y flexible, apto para responder a realidades heterogéneas y capaz de acompañar oportunamente un cambio cultural, social y económico cada vez más rápido, obliga a perfeccionar, profundizar y consolidar la democracia como la forma más civilizada de convivencia humana, haciendo urgente el proceso de redistribución del poder político a las regiones.

La democracia no es una especie de azotea a la que una sociedad llega y en la cual se instala para siempre: es una escalera donde siempre se puede subir otro peldaño, un camino en el que por mucho que se avance, siempre existe espacio para continuar avanzando. Tampoco la democracia se agota con la generación de autoridades y la promulgación de leyes por voto mayoritario, toda vez que también implica el respeto por la diversidad y las minorías, la igual legitimidad de todas las personas y por último, asegurar que esa misma legitimidad que le permite decidir con su voto la configuración de mayorías y minorías, la tenga para decidir por sí misma su propio destino.

Una democracia efectiva requiere de la igualdad en derechos y obligaciones. Igualdades éstas que deben constituirse en una realidad palpable para todos los ciudadanos, de un extremo a otro del país. Los problemas de la democracia se solucionan con más democracia, es decir, con más soberanía ciudadana. Chile todavía necesita dar pasos importantes para avanzar hacia una sociedad más sana y participativa en el plano regional, lo cual no es posible si no descentralizamos el Estado.

El principio que apoya la modernización del Estado apunta a que aquello que compete a cada persona, no puede ser resuelto por el Estado: debe ser resuelto con plena libertad por los propios interesados. Por eso, a la vez, que es necesario ampliar la libertad y los márgenes de la autonomía regional debe reducirse la presencia central.

Chile no progresará al ritmo que podría, en tanto no se le permita a las regiones la elección directa de sus autoridades regionales, manejar en propiedad sus recursos y decidir acerca de la mejor solución para sus problemas. Es necesario ajustar los sistemas de financiamiento dotando a los gobiernos regionales de espacio para influir en la recaudación y en su base presupuestaria: la descentralización democratiza porque las mejores decisiones se toman cuando existe el conocimiento que otorga la cercanía de las personas y los problemas.

Descentralizar significa que todo aquello que no atañe a la nación en su conjunto debe ser transferido a la instancia apropiada, ya sea ésta regional o comunal, de forma que en cada nivel las autoridades cuenten con el poder para resolver los problemas que atañen precisamente a los chilenos que residen en tales ámbitos territoriales.

Chile no estará verdaderamente integrado si las regiones no cuentan con gobiernos autónomos que estén al servicio de sus habitantes, ni mientras las comunas no dispongan de las facultades y medios para responder a las necesidades de las personas. La integración nacional no consiste en integrar las regiones y comunas en torno a un centro común, sino a un plano común: el de la igualdad de oportunidades con respeto a las legítimas diversidades propias de cada lugar. Cada región no tiene

por que pretender integrarse a Santiago, sino que debe aspirar a integrarse a la modernidad que le sea propia.

Nuestro país aun está lejos de alcanzar un Estado de configuración tal, que las opciones y decisiones de desarrollo estén básicamente en manos de sus habitantes: distamos todavía de haber entregado a las personas de todas las herramientas que les permitan aprender la tarea de su propia prosperidad y por ende, en conjunto la tarea de la prosperidad nacional; distamos de haberlos librado de todas aquellas trabas que aún entorpecen su iniciativa y su ingenio; nuestro Estado sigue traducándose, desde muchas perspectivas, en una limitación para el pleno desenvolvimiento de las capacidades individuales y, finalmente, en una limitación para el progreso humano.

Es nuestro desafío identificar y proponer las alternativas respecto de las razones que impiden la descentralización y la democracia.

Por tal motivo se presenta nuestra visión de las medidas que se debieran adoptar para un gobierno regional efectivo. Como es obvio, la sugerencia de medidas no se hace en abstracto ni corresponden a iniciativas aisladas, sino que ellas constituyen un proceso fundado en un objetivo a alcanzar en largo o mediano plazo, con acciones graduales y selectivas, que deben ser debatidas y consensuadas regularmente en función de ese objetivo.

En este contexto, se ha elaborado un documento que incluye los principios rectores del proceso y el marco general en que debe desenvolverse, para posteriormente exponer las acciones que deberían orientar la descentralización política, financiera y administrativa.

## **I. MEDIDAS PARA UN GOBIERNO REGIONAL EFECTIVO**

La institucionalidad descentralizadora fue iniciada por el gobierno militar y continuada por el primer gobierno de la Concertación, materializando la constitución de los diferentes órganos y autoridades regionales, provinciales y comunales, dotándolos de facultades y atribuciones.

Lamentablemente, a nivel regional, ellas no han podido ser adecuadamente implementadas, lo que exige un nuevo esfuerzo de perfeccionamiento con el fin de potenciar el fortalecimiento de las regiones para decidir respecto de sus problemas y realidades y acercar el nivel de decisión a ámbitos más próximos a las personas.

Por lo mismo, y teniendo presente la gravitación que un proceso de este tipo tiene para el país se estima imprescindible concordar en dos puntos previos:

- La descentralización para que tenga éxito requiera de una política permanente, consistente y aceptada por el país. En otras palabras, de una **Política de Estado para la Descentralización**, y
- La descentralización no es un estanco ni representa un fin en sí misma, sino que es **parte de la modernización del Estado**, de tal suerte que es poco probable que pueda revertir la actual situación por sí sola, sino se adecúan las funciones y la estructura organizativa de la Administración Estatal.

Bajo este prisma, las principales modificaciones que se deberían impulsar para tener gobiernos regionales efectivos son:

## 1. Establecer el ámbito de la descentralización y la desconcentración

Para lograr ese objetivo deben tenerse presente los siguientes principios:

### a. De subsidiariedad

La aplicación de este principio se entiende en que así como al Estado no le compete desarrollar aquellas actividades que las personas, individualmente o agrupadas, pueden realizar por sí misma, de igual manera, los órganos superiores de la Administración no deben abordar las acciones que pueden ser desempeñadas por los órganos más cercanos a las personas.

### b. De proximidad

La solución de los problemas que afecten a la ciudadanía deben ser solucionados por los órganos que cumplen sus funciones en los ámbitos territoriales respectivos. En este sentido la prestación de servicios debe radicarse fundamentalmente en los municipios y cuando la prestación exceda los ámbitos comunales en los gobiernos regionales.

### c. De dispersión del poder

La profundización de la democracia necesariamente va de la mano con la participación de la ciudadanía tanto en la elección de sus representantes como en la intervención de las decisiones que les afecten, para lo cual se debe dotar a los niveles subnacionales de las potestades, atribuciones y recursos concordantes a su nueva jerarquía.

**d. De gradualidad y selectividad**

La envergadura que significa el proceso hace impensable su aplicación integral de forma mediata, pues no solo se precisa de sensibilizar al medio ambiente que, por lo general es reacio al cambio, sino que muchas de sus aplicaciones y avances son secuenciales. De tal suerte, que debe actuarse selectivamente privilegiando aquellas áreas en que es más susceptible de obtener éxito, lo que por el efecto de demostración, hace más asequible la incorporación de las más reacias.

Esta situación obliga a una efectiva coordinación entre las diversas instancias y niveles institucionales, es decir, entre los niveles nacional, regional y local, por una parte, y entre las instituciones localizadas en cada una de estos niveles, por la otra.

**e. De universalidad**

Debe abarcar todo el espectro con una visión sistémica en que predomina el análisis integral sobre la importancia de uno u otro sector, por importante que ellos sean.

**2. Aspectos previos**

Debe tenerse presente que la Constitución establece que Chile es un Estado unitario y que su administración será descentralizada y desconcentrada, en su caso, lo que constituye una fase previa para **un Estado Unitario Regionalizado**. Un modelo de esta naturaleza no debe ser confundido con un Estado Federal, toda vez que el nivel regional no tiene competencia para formular normas legales ni establecer tributos propios.

Asimismo, es preciso recordar la existencia de tres niveles: **nacional, regional y local**, que limitarán y encuadrarán toda decisión que deba adoptarse en relación a la materia.

**3. Distinguir las funciones de gobierno, de gobierno interior y de administración regional**

**a. Función de gobierno y gobierno interior**

El intendente ejerce tanto el gobierno de la región como el gobierno interior, y en tal virtud actúa como representante natural y directo del Presidente de la República, y por ende, se le encomienda todo lo relativo al orden público y uso de la fuerza pública, la coordinación, fiscalización y

supervigilancia de las entidades públicas que operen en la región, la proposición de nombramiento y remoción de altos funcionarios, etc., y,

**b. Función de administración regional**

La administración de la región corresponde al gobierno regional, órgano que está integrado por el intendente y el consejo regional.

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

Se propone:

- El intendente mantiene las competencias en gobierno interior y la dirección de los servicios públicos de carácter nacional que de manera desconcentrada operen en la región, entre otros, relacionadas con las áreas de defensa, justicia, finanzas, etc., continuando con su calidad de agente directo y natural del Presidente de la República. Se excluye toda ingerencia en el gobierno de la región.
- El consejo regional se transforma en la instancia que gobierna y administra la región, única manera de tender a una efectiva descentralización.

La función de gobierno, se entiende como la formulación de políticas y normas técnicas, la asignación de recursos y el control de su cumplimiento y, la función de administración como la prestación de servicios o la producción de bienes.

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

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

En cambio la función de administrar es ejercida por todos los servicios públicos de carácter regional (servicios regionales) que operen en la región, relacionados con el desarrollo económico y social, tales como, la educación, la salud, la agricultura, la minería, obras públicas, excepto las obras de infraestructura de carácter nacional, etc.

Estos servicios regionales serán descentralizados, su ámbito de competencia es exclusivamente regional y su relación jerárquica es con el consejo regional, sin perjuicio que en su actuar, deben tener presente las políticas nacionales que rijan al respectivo sector.

#### **4. Nivel provincial**

Si bien se tiene una opinión de mantener la división territorial, no ocurre lo mismo con la autoridad denominada gobernador. Se estima que la desconcentración en este nivel queda a la evaluación que efectúe cada intendente de su realidad, quién determinará la existencia de delegados en las provincias si lo estime pertinente.

#### **5. Elegir directamente a los consejeros regionales**

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

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

El presidente del consejo será elegido por los propios consejeros.

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

#### **6. Descentralización presupuestaria**

Debe tenderse en el mediano plazo a que el presupuesto del país se componga de un presupuesto nacional y de 13 presupuestos regionales. El primero, de competencia del gobierno nacional y los segundos, manejados en forma autónoma por cada uno de los trece consejos regionales. Cada presupuesto regional, se conforma con el presupuesto de todas las entidades de carácter

regional, más el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los ingresos propios que genere cada región.

En el corto plazo, el FNDR debe transformarse de un fondo de compensación en un fondo de desarrollo de la región, para lo cual todos los recursos que se gastan en la región, vía Isares, Irales, convenios de programación constituirán el nuevo FNDR, al que también se le incluirán las provisiones, para permitir una total decisión de la región en la priorización y asignación de tales recursos.

En lo que respecta al patrimonio, corresponde transferir a cada consejo regional, los inmuebles fiscales (terrenos y edificios) existentes en cada región.

## **7. La participación de la sociedad civil**

Es indispensable en un modelo descentralizado democrático la participación de la sociedad civil en su propio progreso y desarrollo. Pero ella no debe ser impuesta sino que emerger de los propios interesados. De tal suerte que será de responsabilidad de los consejos regionales impulsar su organización, pero la o las estructuras que adopten será decidida por los involucrados de acuerdo a las características de cada región.

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

## **II. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA**

En lo político, Chile ha dado grandes pasos. Hemos avanzado con éxito en la transición a la democracia, pero aún nos queda mucho camino por recorrer. Tenemos un Estado centralizado, burocrático e ineficiente. Nuestro poder legislativo tiene serias limitaciones para desarrollar iniciativas y cumplir cabalmente con su indispensable rol fiscalizador. Las autoridades regionales no son electas directamente ni existen mecanismos adecuados de decisión y de participación de la ciudadanía. Muchos de los partidos políticos no están preparados para mantenerse acordes a los requerimientos de la hora que corre y no logran sintonizarse adecuadamente con las aspiraciones y necesidades de la población. Un ejemplo de esto son las facultades legales implícitamente centralizadores, como lo es que la potestad de inscripción de candidatos al parlamento y a los gobiernos comunales esté radicado en los consejos nacionales de los partidos o pactos y no en las regiones o comunas.

De este proyecto de sociedad se desprende la necesidad de perfeccionar el Estado, no sólo porque es evidente que hoy ha perdido su eficacia, sino porque

debemos creer en la política: es a través de ella que es posible actuar colectivamente para solucionar aquellos problemas que escapan del ámbito individual y son de beneficio común. Ciertas decisiones importantes que afectan a la comunidad, como lograr generaciones cada vez más creativas de chilenos, liberar las energías productivas para generar un mayor progreso económico, incentivar la participación ciudadana, integrándola al mundo y a un concepto de nación, requieren de la acción colectiva que es propia del ámbito político.

Creemos también que ello sólo es posible con gobiernos regionales eficaces, que estén a la altura de los desafíos de la modernidad.

Para lograr lo anterior, es indudable que debemos perfeccionar la democracia, y con tal finalidad proponemos fortalecer los actores regionales modificando los actuales sistemas de nominación central y de elección indirecta de las autoridades y consejeros regionales por uno democrático, de elección directa y en lo posible mayoritario.

Hoy los Consejos Regionales varían en su número de acuerdo a los resultados de aplicar variables demográficas y territoriales con la siguiente composición:

I Región	16 miembros
II Región	16 miembros
III Región	16 miembros
IV Región	16 miembros
V Región	28 miembros
VI Región	16 miembros
VII Región	18 miembros
VIII Región	22 miembros
IX Región	14 miembros
X Región	20 miembros
XI Región	18 miembros
XII Región	18 miembros
<u>Región Metropolitana</u>	<u>26 miembros</u>
Total	244 miembros

Al analizarse las alternativas de elección directa de los miembros del Consejo Regional, se pudo comprobar:

Por una parte, la coincidencia en la conveniencia de que cada comuna eligiera en forma mayoritaria a un consejero. Sin embargo, este procedimiento tiene la deficiencia de que disminuye el número de consejeros en varias regiones y otorga una sobre representación a los habitantes de las comunas más pequeñas, y

Por otra parte, también se coincidió en abstenerse de modificar el sistema de distritaje del registro electoral, por razones políticas y administrativas. Por las mismas razones se descartaron alternativas de representación a nivel provincial o por distritos parlamentarios, esto es, los actualmente en uso para la elección de diputados.

Por lo mismo y después de analizar diversas alternativas se estimó que la mejor fórmula es aquella que contempla combinaciones de representación a nivel comunal (mayoritario) y regional (proporcional con método D'Hondt), estableciéndose que la inscripción de las candidaturas en cada nivel correspondería a las dirigencias políticas de ese nivel, esto es, la facultad de inscribir candidaturas a consejeros regionales de elección comunal se radicaría en las dirigencias políticas de ese nivel y, en el caso de los consejeros regionales de elección regional la facultad de inscribir se radicaría en las dirigencias políticas de nivel regional.

El sistema que se concordó como el más óptimo, sin perjuicio de reconocer que como todo sistema de eleccionario tiene imperfecciones, contempla la elección directa y mayoritaria de un consejero por comuna, más un número de ocho consejeros elegidos en forma directa y proporcional a nivel de región con cifra repartidora, teniendo como base la provincia o el distrito, según sea la opción que se decida. Aplicando este sistema, los Consejos Regionales tendrían la siguiente composición:

I Región	18 miembros
II Región	17 miembros
III Región	17 miembros
IV Región	23 miembros
V Región	46 miembros
VI Región	41 miembros
VII Región	38 miembros
VIII Región	60 miembros
IX Región	39 miembros
X Región	50 miembros
XI Región	18 miembros
XII Región	18 miembros
<u>Región Metropolitana</u>	<u>60 miembros</u>
Total	445 miembros

En base a estos antecedentes se puede observar que aumenta el tamaño de los Consejos Regionales, lo que tiene consecuencias políticas y económicas, pero estimamos que es el momento de iniciar un cambio en la forma de elegir a las autoridades regionales.

### III. DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA

La descentralización tanto política, generación democrática de autoridades, como administrativa, traspaso de facultades y decisiones a autoridades y entidades existentes o que se traspasen a las regiones no tiene viabilidad, sino va acompañada de recursos y las correspondientes potestades para resolver sobre su gasto o inversión, sin perjuicio de precaver la indudable transparencia a que debe ceñirse la decisión regional.

En este contexto, es importante considerar las siguientes transformaciones o actualizaciones que deberían incorporarse en este ámbito:

#### 1. En materias presupuestarias

Con la finalidad de efectuar proposiciones concretas y sustentables se estima, de manera previa, conocer la actual intervención que corresponde a las regiones en las decisiones presupuestarias.

- a. De libre disponibilidad. Las regiones deciden libre y autónomamente respecto a sus gastos de funcionamiento y de las inversiones correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- b. De disponibilidad restringida, que corresponde a las provisiones que se incorporan al FNDR y que tienen destinos específicos (infraestructura educacional, agua potable rural, fomento productivo, etc) y el 10% que maneja la Subsecretaría de Desarrollo Regional (5% de eficiencia y 5% de emergencia);
- c. De competencia sectorial con cierta participación regional, que varía según los sectores y las regiones, pero que en definitiva predomina la decisión sectorial, representada por las Isares;
- d. De participación conjunta región-sector, representada por los convenios de programación en que ministerios y regiones acuerdan impulsar determinadas obras, y
- e. De decisión compartida sectorial-regional y local, establecida anualmente en la ley de presupuestos, a partir de 1997, conocidas como Irales.

Pues bien la experiencia de una década nos demuestra que el FNDR, que es el verdadero instrumento de decisión regional disminuye constantemente, ya que en 1990 alcanzaba al 14,2% de la inversión pública nacional, reduciéndose al 10,2% en 1994 y al 9,1 en 1998. Sólo en el presente año, se revierte esta tendencia, al representar el 9,5%.

En resumen, durante 2001, las regiones decidirán inversiones en montos inferiores al año 1990.

Para revertir esta situación se propone implementar en el mediano plazo (cinco años) las siguientes medidas:

- Modificar la estructura presupuestaria para establecer en la ley de presupuestos 13 presupuestos regionales, constituidos por los recursos para funcionamiento del consejo regional y de las entidades descentralizadas que operen en cada región, por los fondos que se destinen a inversión, entre los que debe estar incluido el FNDR, por los fondos que se transfieran del fondo común regional y por los ingresos propios que genere cada región.
- Autorizar a los gobiernos regionales para endeudarse con el exclusivo objeto de financiar proyectos de inversión, estableciendo, evidentemente, un determinado límite, en relación a su presupuesto, a la eficiencia que se demuestre deducida de su comportamiento histórico y a la evaluación ex post que mida su efectividad tanto propia como comparativa con los otros gobiernos regionales. En todo caso, el endeudamiento no debe comprometer la gestión del siguiente consejo regional y ser aprobado por quórum especial (2/3 o 3/4).
- Tender de manera progresiva a la formulación de presupuestos plurianuales (bi o trianuales) que faciliten e incentiven la participación del sector privado, los municipios y los sectores en proyectos de impacto regional que por su envergadura trasciendan el período de un año.

En el corto plazo, deben adoptarse las siguientes medidas:

- Eliminar la facultad de la Subdere de distribuir el 10% del FNDR,
- Por norma general, la Dirección de Presupuestos y la Subdere deben abastecerse de intervenir en la aprobación, registro o visación de los proyectos regionales que se ejecuten dentro del año presupuestario. La evaluación ex.ante (rentabilidad económico o social, inclusión en el banco integrado de proyectos, recomendación técnica, etc.,) será de responsabilidad de la instancia de planificación regional.

En cambio, a ambas entidades nacionales, les corresponderá participar en aquellos proyectos que excedan del año presupuestario y en que existan aportes de otras fuentes (recursos sectoriales, privados). Asimismo, le corresponderá practicar la evaluación ex post, de carácter selectivo, y excepcionalmente, visar los nuevos proyectos cuando los consejos

regionales presenten desequilibrios en la ejecución de su presupuesto de inversión (déficits o no cumplimiento de los flujos de caja, etc.)

- Reorientar la inversión de decisión regional. La actual estructura del FNDR determina los sectores en que la región debe invertir, en atención a que está concebido como un mecanismo de focalización del gasto social.. Por ende debiera cambiarse su orientación de instrumento de compensación a un fondo de inversión que fortalezca el desarrollo económico-productivo de las regiones, su infraestructura y ordenamiento territorial y la innovación tecnológica. De tal manera que este fondo debe integrarse con el actual FNDR, las provisiones, las isares, y los montos comprometidos por los sectores en convenios de programación, excluyéndose las irales que debieran ser transferidas directamente a los municipios. Tendría como piso un 47% de la inversión pública nacional, conforme el porcentaje al que se ha comprometido llegar el gobierno al término de su gestión (50% menos el 3% que representan aproximadamente las irales).

De igual manera debieran reestudiarse las variables y sus ponderaciones para la redistribución del FNDR entre las distintas regiones, teniendo presente por ejemplo, sus necesidades de infraestructura, su capacidad de generar ingresos propios, cuantía de recursos humanos capacitados versus capacitación, conectividad intra e inter regiones, etc.

- La creación de un fondo común regional, el que con una característica un tanto similar al fondo común municipal tenga por finalidad posibilitar un desarrollo armónico y equitativo de las regiones mediante un sistema de compensación que privilegie las áreas territoriales más deprimidas y dentro de ella a los sectores más desposeídos. Este fondo se integraría con recursos provenientes de un porcentaje de la actual tributación que afecta a los recursos naturales y el IVA y con los fondos que actualmente se destinan a programas sociales manejados centralizadamente. Su distribución entre las regiones corresponderá al nivel nacional en función de variables e indicadores objetivos acorde a las áreas y sectores que se desee priorizar, pero su aplicación será de competencia regional y local.

## **2. Patrimonio regional**

Se ha comprobado la ausencia de voluntad del gobierno central de transferir los bienes inmuebles al patrimonio regional, a pesar de que el nivel regional es

quien mejor puede optimizar su uso y rentabilidad, pudiendo constituir en un significativo ingreso.

Por lo mismo, se es de opinión, teniendo en consideración que en prácticamente todas las regiones, los gobiernos regionales financiaron de manera importante el catastro de tales bienes, debiera en un plazo prudente efectuar dicho traspaso, salvo de aquellos bienes raíces, que el gobierno nacional justifique la necesidad de ser manejados centralizadamente.

Entre otros, pueden mencionarse, los edificios públicos, los parques nacionales, las reservas, etc.

#### **IV. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Dentro de los diferentes ámbitos de aplicación de la descentralización, la descentralización administrativa es la que representa mayores avances. Sin embargo, aún persisten significativas facultades y atribuciones que pudiendo ser ejercidas con mayor propiedad y oportunidad por los niveles territoriales, los niveles centrales, en virtud de una u otra justificación, han sido reacios en adoptar las medidas para su transferencia a los niveles regionales.

De igual manera, se utilizan resquicios o interpretaciones restrictivas a la normativa legal vigente para interferir, compartir o intervenir directamente en materias en que esos niveles centrales deberían abstenerse de participar, siendo las más relevantes, aquellas relacionadas con tránsito público, aplicación de la ley de urbanismo, financiamiento del arte y la cultura, pavimentación urbana y, en general, el otorgamiento de subsidios.

Si a lo anterior se agrega la nueva organización y estructura que se prevé impulsar para el ámbito regional, es obvio, que el actual esquema, debe sufrir importantes transformaciones.

En este sentido, se postula:

##### **1. El intendente**

Continúa siendo el representante natural del Presidente de la República, y por lo mismo, de su exclusiva confianza, y en esa investidura ejerce las atribuciones que corresponden a gobierno interior, tales como el orden público y resguardo de las personas, la disposición del uso de la fuerza pública, la aplicación de la ley de extranjería, la adopción de medidas para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, autorizar el uso del pabellón nacional, vigilar el correcto uso de los bienes del Estado, en especial los correspondientes a playas

de mar, lagos y ríos y sus respectivos accesos, y administrar, en los casos que se determine, los bienes nacionales de uso público, incluida la autorización de reuniones en ellos.

Asimismo, ejercerá la dirección, supervisión y control de todas las entidades nacionales que de manera desconcentrada operen en la región, como por ejemplo, servicios de impuestos internos, registro civil e identificación, gendarmería, tesorería, servicio electoral, estadística y funciones de fiscalización laboral, previsional, agrícola, bancaria, libre competencia, etc., cuando corresponda y de las secretarías regionales ministeriales de hacienda, justicia, relaciones exteriores, y en general, aquellas encargadas de las actividades tradicionales del Estado.

De igual manera asumirá las actividades protocolares que correspondan al gobierno nacional en la región, la representación extrajudicial del estado en la región en lo que corresponda a su ámbito jurisdiccional y la representación internacional de la región en el marco de la política nacional de relaciones exteriores.

También determinará la conveniencia de desconcentrarse provincialmente, nombrando al respectivo delegado con funciones específicas que éste deberá cumplir.

Para cumplir estas funciones se estructurará en cada región una entidad llamada Intendencia que será la resultante de la desconcentración de la Presidencia de la República en la región, de la integración del Servicio de Gobierno Interior, y de las Seremis de Gobierno, Justicia, Relaciones Exteriores, Hacienda., entre otras, en aquellas regiones que existan. Asimismo se incorporará el actual personal que presta servicios en la intendencia en cualquier calidad, sea de planta, a contrata o a honorarios, siempre que pertenezcan a las áreas funcionales descritas precedentemente.

Esta fórmula en nada atenta contra el estado unitario, ni menos erosiona la unidad nacional. Por el contrario sólo facilita el rol del representante de la Presidencia de la República y de jefe de las instituciones que ejercen las funciones tradicionales del Estado, al desvincularlo de su incómoda posición de ser, por una parte, representante de la primera magistratura del país y por la otra, presidente del consejo regional y su órgano ejecutivo.

## **2. El consejo regional**

Es una instancia colegiada, cuyos miembros son electos por la ciudadanía, variando su número de acuerdo a los resultados de aplicar variables

demográficas y territoriales. Con todo su número no podrá exceder a los 60 miembros.

Constituye el órgano que ejerce el gobierno y la administración de la región en las áreas económica, productiva, social y cultural de la región.

Para el cumplimiento de esa finalidad estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tendrá como funciones principales, establecer la estrategia de desarrollo de la región, formulando las políticas necesarias y los correspondientes planes y proyectos para su implementación, la dictación de normas técnicas específicas que regirán a la región, velando por su cumplimiento, la priorización y la asignación de recursos para la inversión, acompañado de un efectivo mecanismo de control.

El consejo estará constituido con un presidente y el consejo propiamente tal.

### **3. El Presidente**

El consejo será presidido, con el título de presidente, por uno de los consejeros, el que será elegido, conforme el procedimiento que establezca el reglamento de funcionamiento de cada consejo. Su desempeño será equivalente a la de cualquier jefe de servicio, y por lo mismo, será la máxima autoridad del consejo y en tal calidad le corresponderá la dirección y administración superior de la entidad, y la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos regionales, de lo cual se infiere que su desempeño tendrá el carácter de permanente. Asimismo actuará como órgano ejecutor de las decisiones que adopte el consejo. Ejercerá el cargo por un período de dos años, pudiendo ser reelegido para un nuevo período. Cesará en su cargo, por las causales normales aplicables a los consejeros regionales y a petición de sus pares, aprobada por los 2/3 de los consejeros en ejercicio.

Tendrá entre otras atribuciones, la de representar judicial y extrajudicialmente al consejo, la administración de los bienes y el presupuesto de funcionamiento, el nombramiento y remoción de los funcionarios conforme la legislación que los rija, velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa y dictar las resoluciones que correspondan para ejercer sus atribuciones.

Para el cumplimiento de tales atribuciones contará con el personal del área de administración del actual servicio administrativo del gobierno regional, en especial, el que se desempeña en la división de administración y finanzas y de los funcionarios que ejercen ese tipo de funciones en la secretaría de planificación y coordinación. De igual manera, para cumplir las funciones de gobierno de la región, contará con un gabinete, integrado por los seremis de las áreas económico-sociales y por los presidentes de las comisiones técnicas de

trabajo del consejo. El presidente podrá invitar también, cuando lo estime necesario, a los jefes de los servicios regionales existentes en la región.

El consejo propiamente tal:

Es el órgano representativo de la ciudadanía dotado de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Le corresponderá:

- Elaborar y formular la estrategia de desarrollo de la región, aprobando las políticas, planes y proyectos para su implementación;
- La asignación y distribución de los recursos de inversión y la priorización de los proyectos, teniendo como marco la generación de nueva riqueza que facilite el acceso de la población, en especial, la de menores recursos, a los beneficios de la sociedad moderna;
- La administración del territorio regional;
- Pronunciarse, a solicitud de autoridades nacionales o de oficio, sobre la división política y administrativa de la región;
- Establecer objetivos y metas para los servicios regionales, evaluando su cumplimiento, pudiendo solicitar al presidente del consejo la remoción de sus directores cuando ellos no las cumplan, salvo que existan razones de fuerza mayor u otras circunstancias que lo justifiquen. En todo caso, dicho acuerdo debe ser adoptado por los 2/3 de los consejeros en ejercicio;
- Suscribir convenios con ministerios, municipalidades o instituciones privadas para la materialización de proyectos de gran envergadura, que puedan o no exceder de un ejercicio presupuestario;
- Elaborar y proponer el presupuesto de la región;
- Emitir opinión respecto de iniciativas legales en trámite legislativo que puedan producir efectos positivos o negativos en la región y proponer al Presidente de la República o al Congreso, a través de su presidente, el estudio de iniciativas de orden legal;
- Promover la investigación tecnológica e impulsar acciones de capacitación, con su correspondiente financiamiento, afines y necesarias para el desarrollo de las actividades regionales;
- Desarrollar acciones de cooperación internacional;

- Aprobar endeudamiento para financiar determinada obra, siempre que se cuente con las respectivas autorizaciones y por un monto acotado y que no se exceda de su período de gestión, y
- Otorgar concesiones (acuícolas, obras de riego, carreteras estructurantes de la región, puentes).

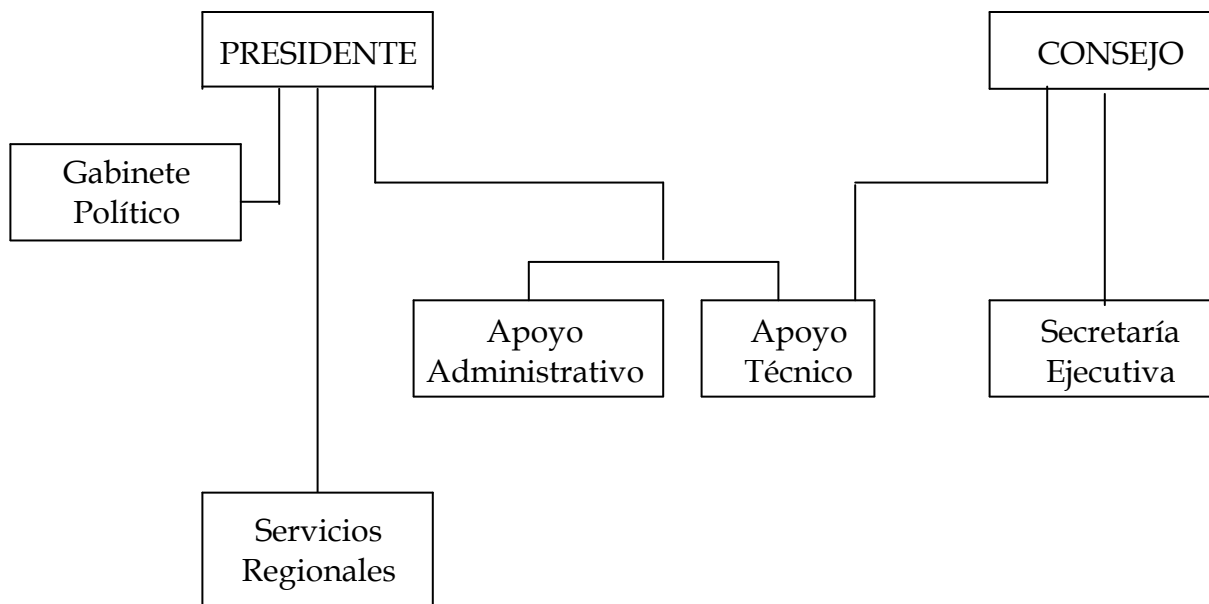
Para el ejercicio de estas atribuciones el consejo contará con una secretaría ejecutiva, a cargo de un secretario ejecutivo, quien actuará como ministro de fe de todos los acuerdos del consejo y de su ejecución por parte del presidente. También actuará como secretaría administrativa del consejo (preparación de las actas y preocuparse del material que precise el funcionamiento de las comisiones).

El consejo, además, contará con un equipo técnico, que asesora las labores de las comisiones y encargado de proporcionar la información y los antecedentes para recomendar la aprobación de los proyectos y su posterior evaluación; del análisis permanente de la evolución de la estrategia de desarrollo, incluido el cumplimiento de metas y su impacto en la satisfacción de necesidades o en la creación de riqueza; de la elaboración de bases y seguimiento de las licitaciones; de detectar las necesidades de recursos humanos calificados y proponer acciones de capacitación; el estudio de medidas para generar nuevos ingresos propios para el consejo; la elaboración de balances trimestrales para determinar el estado de avance de las inversiones; analizar posibilidades de endeudamiento y la forma y cuantía de las amortizaciones, etc.

El concejo solo podrá aprobar proyectos que cuenten con la respectiva recomendación técnica y que su ejecución no exceda el respectivo ejercicio presupuestario, salvo que por los 2/3 de los consejeros regionales se apruebe comprometer recursos del año siguiente, excepto durante el año precedente al término de su gestión.

El personal que integrará la secretaría ejecutiva corresponderá al actual personal que se desempeña en esa unidad y el apoyo técnico estará integrado por personal que proviene del servicio administrativo del gobierno regional (división de análisis y control de gestión) y del personal profesional de la secretaría regional de planificación y coordinación. Este último personal dependerá funcionalmente del consejo, pero administrativa y jerárquicamente del presidente.

Por ende la estructura organizacional del consejo sería:



#### 4. Servicios regionales

Son órganos encargados de satisfacer necesidades de la región, de manera regular y continua, asumiendo funciones que actualmente ejercen los servicios nacionales o aquellas que ya están radicadas en las regiones relacionadas con las áreas de desarrollo económico, social, productivo o cultural. Ejercerán su actividad en toda o parte de la región, sin competencias extraregión.

Estarán sometidos a la supervigilancia del presidente del consejo, con quien se relacionarán a través del respectivo secretario regional ministerial. Sus objetivos y metas serán establecidos por el consejo, sin perjuicio de su sujeción a las políticas nacionales y a las normas técnicas que impartan los ministerios pertinentes.

Estarán a cargo de un jefe superior denominado director, quien lo dirigirá, organizará y administrará, siendo responsable de su gestión. Será nombrado por el presidente de la región y se mantendrá en el cargo mientras cuente con su confianza, salvo que el consejo, por los 2/3 de los consejeros en ejercicio solicite su remoción, por incumplimiento de las metas asignadas o por faltas a la probidad.

Existirá un servicio regional encargado de cada una de las áreas: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo productivo y cultural, salvo que la envergadura, complejidad o especificidad funcional aconseje la existencia de uno en particular. La constitución de todo servicio regional será materia de ley, implicando la obligada transferencia de funciones, competencias y atribuciones

de ministerios que ejercen funciones de administración y/o de servicios nacionales.

Con todo serán de exclusiva competencia de las instituciones regionales, entre otras, las funciones relacionadas con:

- Atención de salud no primaria;
- Lo relacionado con formación laboral y capacitación, incluido el otorgamiento de becas para la fuerza laboral;
- La asistencia social que no esté radicada en los municipios (atención de adulto mayor, mujer, infantes, indígenas, distintos programas de alimentación pre-escolar y escolar, programas de campamentos escolares, salas cunas, regularización de la pequeña propiedad, becas de formación educacional e indígenas, asistencia rural y campesina, asistencia a drogadictos, etc.), para posteriormente de manera gradual y de acuerdo a la realidad de cada región traspasarla a los municipios;

De igual manera se radicarán en el nivel regional de manera transitoria para su posterior traspaso a los gobiernos locales lo relacionado con información al consumidor, subsidios y subvenciones aún no traspasados a esos gobiernos, (electrificación y agua potable rural, mejoramiento de barrios, actividades turísticas, deportivas y recreacionales, incluidos los parques urbanos y las reservas forestales, subsidio a la vivienda); manejo de programas educacionales, tales como escuelas especiales, escuelas rurales, escuelas de sectores pobres, proyectos de mejoramiento educativo, fortalecimiento de docentes, liceos de anticipación, creación de bibliotecas, etc.

- Vialidad, excepto obras interregionales o de carácter nacional, obras de riego, incluidos tranques o represas de cobertura regional, las defensas fluviales y las aguas lluvias;
- Programas de fomento productivo tales como apoyo a las pymes, fomento pesquero, forestal, a la pequeña inversión minera y a los microempresarios.
- Programas e inversiones en cultura y patrimonio arquitectónico.

## **5. Conclusión**

Como puede observarse una descentralización, aún solo administrativa, no sólo implica el traspaso de nuevas competencias y atribuciones a las regiones, sino

que involucra y obliga de manera simultánea a una reestructuración del gobierno nacional.

En el modelo propuesto el gobierno nacional no desaparece en las regiones sino que se concentra de mejor forma en lo que tradicionalmente le compete y se radica en éstas la decisión de priorizar sus actividades, sus inversiones y la prestación de aquellos servicios más directos a la ciudadanía.

Asimismo se está consciente que su aplicación debe ser gradual y selectiva, pero ello no obsta a tener presente el objetivo último de tener una administración descentralizada al servicio de las personas.