

DIAGNÓSTICO SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Junio de 2000

**DIVISION DE EVALUACION Y CUENTAS PUBLICAS
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO
MINISTERIO DEL INTERIOR**

INDICE

Introducción.....	3
I Marco general del proceso de descentralización chileno.....	4
II Evaluación de los avances del proceso de descentralización.....	6
Descentralización Política y Desarrollo Institucional.....	6
Descentralización Administrativa y Gestión Descentralizada.....	7
Desconcentración.....	8
Descentralización Fiscal.....	8
Desarrollo Regional.....	11
III Limitantes y problemas del proceso de descentralización.....	16
Descentralización Política y Desarrollo Institucional.....	16
Descentralización Administrativa, Gestión Descentralizada y Desconcentración.....	16
Descentralización Fiscal.....	17
Desarrollo Regional.....	17
IV Lecciones y desafíos.....	19
Descentralización Política y Desarrollo Institucional.....	19
Descentralización Administrativa, Gestión Descentralizada y Desconcentración.....	19
Descentralización Fiscal.....	20
Desarrollo Regional.....	21
Bibliografía	23

INTRODUCCIÓN

El presente estudio es una síntesis del diagnóstico sobre el proceso de descentralización chileno, que abarca tanto su evolución como sus principales limitantes y desafíos

El objetivo del estudio es obtener un diagnóstico consensuado entre los actores principales del proceso de descentralización chileno que clarifique el avance, las áreas precarias y desafíos futuros del mismo. Igualmente, el estudio pretende servir de insumo a la elaboración de políticas, acciones de fortalecimiento y estudios futuros sobre la materia.

La metodología del estudio ha consistido en la recopilación, análisis y síntesis de diversos documentos que dan cuenta de los diversos ámbitos que abarca la descentralización en Chile.

El estudio se ha dividido en cuatro secciones: marco del proceso descentralización chileno, evaluación de los avances del proceso de descentralización, limitantes y problemas y por último las lecciones y desafíos futuros.

I Marco general del proceso de descentralización chileno

Una de las esferas de la Reforma del Estado radica en el estrechamiento de la asociación entre el Estado y la sociedad civil, y una redistribución de las responsabilidades y tareas entre ambos, viabilizada por acuerdos y decisiones participativas. A partir de la comprensión de estos procesos, es posible destacar el concepto de descentralización, el cual de alguna manera cruza todo el panorama y se ha alzado como uno de los ejes sustentadores y potenciadores del proceso de redemocratización y que debiese estar en la base de la Reforma del Estado, dentro del complejo contexto de la globalización y de la intensificación de lo particular y de lo local.

La descentralización ha sido un tema de preocupación en Chile desde la década de los sesenta y ha experimentado diversos perfeccionamientos expresados en modificaciones a la legislación pertinente o en la creación administrativa de nuevos instrumentos descentralizados de inversión pública. En el caso chileno, puede identificarse un marco general en el cual se inserta este proceso, que se compone de aspectos internos, como también de factores externos al país que afectan y condicionan la descentralización.

Los aspectos internos son predominantemente políticos y culturales. Dentro de los primeros, un primer factor es el planteamiento de un Estado unitario como marco inamovible del proceso descentralizador. Esta estructura debiese ser compatible con un estado descentralizado, en la medida que los organismos subnacionales estén diseñados como otro nivel de ejercicio del poder y no como un servicio público más.

Por otra parte, el carácter fuertemente presidencialista del régimen político basado en la creencia de un poder ejecutivo fuerte, sin duda afecta la dispersión del poder político, es decir la descentralización. También, la estructura centralizada de partidos políticos y el sistema binominal de elecciones, marcan una tendencia a la conformación de dos bloques, lo cual se muestra contrario a la intencionalidad manifiesta de conformar una multiplicidad de escenarios que retraten la diversidad política de cada territorio. Lo anterior ha dificultado la posibilidad de generar agrupaciones regionales o locales que luchen legítimamente por sus intereses territoriales. En definitiva no existe un subsistema partidario regional fuerte, con las consiguientes desventajas en lo que se refiere a participación ciudadana y validación del sistema democrático.

Siendo en su esencia un proceso eminentemente político, la importancia y énfasis que otorgue el Gobierno a este tema es de fundamental importancia para poder seguir avanzando. En general ha predominado la visión de una carencia de voluntad política en torno al tema de la descentralización, de una falta de consenso sobre los limitantes y desafíos del proceso y de la no existencia de una visión prospectiva del país y de un modelo de Descentralización para Chile.

También deben tenerse en cuenta como factor político, las características que ha tomado la descentralización chilena durante los gobiernos de la concertación, asociadas a los conceptos de democracia, modernización y gradualidad.

En el plano legal, existe un factor interno importante que también condiciona el proceso chileno de descentralización; la Constitución y las leyes en Chile definen descentralización y hacen una clara distinción entre los conceptos de Gobierno y Administración del Estado. Ello condiciona el proceso puesto que establece que la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse y únicamente la facultad de administrar puede descentralizarse.

Entre los factores internos culturales, el más importante lo constituye el predominio de una cultura centralista que genera resistencias al proceso descentralizador. Esta cultura se ha generado junto con un patrón inarmónico y desigual en el desarrollo del país, donde la Región Metropolitana presenta concentración en todos los ámbitos, en particular concentración económica y productiva.

Finalmente, como factor interno puede mencionarse el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica en los últimos años, que otorga un escenario más propicio a la descentralización en la medida que una economía sana abre la posibilidad de profundizar un proceso de descentralización fiscal.

El factor externo más importante es el proceso de globalización, que obliga a replantear la estructura del Estado y el ordenamiento territorial necesario para enfrentar las amenazas y oportunidades que se abren. Ello es fundamental para un país pequeño que depende de su capacidad de competir en el contexto internacional y que por tanto debiese hacer pleno uso de su potencial humano, natural y productivo que se encuentra en sus regiones.

Por último, es necesario mencionar que existe todo un marco teórico y una experiencia acumulada de otros países en cuanto a la descentralización, aspectos que de una u otra manera inciden en el proceso chileno. Por ejemplo, las malas experiencias de otros países en materia de endeudamiento subnacional, han generado resistencias en Chile para abordar este tema.

II. Evaluación de los avances del proceso de descentralización

Diversos autores han escrito sobre la evolución de la descentralización en Chile y se han realizado variados encuentros relativos a este ámbito (ver bibliografía). A partir de estos antecedentes puede decirse que no existe actualmente un consenso explícito respecto de la evolución global del proceso de descentralización en Chile, aunque en general todos los actores presentan coincidencias en las opiniones y reconocen con diversos énfasis los avances particulares ocurridos en los últimos diez años. A continuación, se presentan estas percepciones agrupadas en temas, y complementadas con algunas de los avances concretos que han realizado los gobiernos de la concertación en torno al tema de la descentralización.

□ *Descentralización Política y Desarrollo Institucional*

Percepción general de los avances del proceso: La percepción general de los avances en materia de descentralización, da cuenta de un proceso con avances sustanciales, sin traumas, donde el avance ha sido selectivo y gradual, y donde se han tenido muchas iniciativas sin un modelo de descentralización y una conducción y liderazgo del proceso global.

Algunos sectores hablan de un proceso de descentralización con avances insuficientes, donde el área emblemática en los últimos años ha sido el cumplimiento de la meta del 42% de la Inversión de Decisión Regional como porcentaje de la inversión pública, la cual es vista como algo más formal que real, en el sentido que las decisiones sustantivas sobre estos fondos se siguen tomando a nivel central. Además, establecen que la ley impuso el criterio de descentralización administrativa, no política, y por tanto no una verdadera descentralización o redistribución del poder.

Importancia de la democracia: Existe consenso relativo a que la democracia permitió poner en marcha el proceso de descentralización propiamente tal. Los conceptos clave asociados desde el inicio del proceso en 1990 han sido la autonomía, el cambio en la estructura del estado y la participación. Sin embargo, todos los sectores reconocen que el proceso no está aún bien desarrollado y que existe mucho camino por recorrer, especialmente en los ámbitos del desarrollo equilibrado, democracia y modernización de la gestión pública descentralizada.

Nivel Regional: En el ámbito regional, todos los autores reconocen como avances la creación de los Gobiernos Regionales, que permitió consolidar el proceso y evitar retrocesos, y la creación, desarrollo y evolución de diversos instrumentos de Inversión de Decisión Regional como los ISAR, IRAL y Convenios de Programación. En definitiva se reconoce como avance decisivo la creación y puesta en marcha de la institucionalidad regional, con sus recursos, plantas de funcionarios, y elección indirecta de consejeros.

Nivel Municipal: En este ámbito los avances se expresan en la consolidación creciente de los municipios como actores legitimados entre la dirigencia política y la ciudadanía. Sin duda uno de los avances más importantes ha sido el proceso de democratización que comienza formalmente en 1992, mediante la elección de alcaldes y concejales por sufragio universal. Posteriormente se estableció un nuevo mecanismo para la realización de las elecciones municipales, conducente

-en lo fundamental-, a la elección directa del cargo de alcalde. Finalmente, se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley para establecer en el país un sistema electoral municipal que contemple, expresamente, elecciones separadas para los cargos de Alcaldes y Concejales.

□ *Descentralización Administrativa y Gestión Descentralizada*

Nuevas competencias municipales y fortalecimiento de la gestión local: El aspecto más destacado en el ámbito local se refiere a los importantes esfuerzos que se han realizado en la creación de nuevas competencias municipales y en materia de fortalecimiento a la gestión municipal.

La modificación a Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se inserta en el contexto del mejoramiento de la gestión de los municipios para beneficio de la población local, introduciendo necesarias innovaciones en términos de modernizar la actual administración municipal en su conjunto, en materias tan trascendentes como, flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera.

En cuanto a nuevas competencias municipales, destaca el nuevo artículo 110 de la Constitución, que faculta a los municipios para el cumplimiento de sus funciones, a crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, y a establecer los órganos o unidades que la ley orgánica municipal respectiva permita. Además, también en la modificación a Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades destacan especialmente: la incorporación de algunos conceptos de planificación municipal (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal y el Presupuesto Municipal Anual) y la ampliación de la competencia municipal en las áreas de asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En el área de fortalecimiento a la gestión, destacan el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal o PROFIM en que se desarrollaron 97 proyectos de Planificación Estratégica y Planes de Desarrollo Comunal, el Programa de Asociativismo Municipal y los compromisos de gestión en salud.

Salud y Educación Descentralizadas: Tradicionalmente en Chile, los sectores emblemáticos en materia de descentralización administrativa local han sido los de salud (consultorios municipalizados) y educación (escuelas municipalizadas). En general se percibe que en estos sectores las leyes normativas técnicas y fiscalización permanecen en nivel central, y que lo que se ha descentralizado es la administración y gestión de escuelas y consultorios. Las políticas a su vez aparecen como condicionadas por nivel central en estos sectores. En general, se percibe que la administración en Chile se caracteriza por presentar funciones compartidas por distintos niveles.

Fortalecimiento de la gestión regional: En el área regional las modificaciones más importantes tienen que ver con el reforzamiento de la gestión a través de la definición de estrategias de desarrollo regional y la creación de diversos instrumentos de descentralización de las decisiones sobre inversión pública.

Destaca en este ámbito el Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG, que establece un mecanismo de incentivo a los Gobiernos Regionales para que formulen, suscriban y demuestren el cumplimiento de objetivos de gestión, los cuales deben reflejar las *prioridades* que orientarán la gestión de cada institución y darán cuenta de su *desempeño anual*. Para ello se dotó a los GORE de una planta administrativa con personal propio, materializando así una estructura organizativa nueva y eficiente en materia de descentralización.

Fortalecimiento de las provincias: en el nivel provincial, se ha desarrollado una política especial para territorios determinados. Destacan los instructivos especiales para las Provincias de Arica y Valdivia, en los que dispuso diversas medidas tendientes a incrementar el rol de las Gobernaciones y de los CESPROS en la administración de cada provincia y en las decisiones del nivel regional correspondientes a esos territorios, especialmente en materias de planificación y de administración de recursos.

Transparencia en la gestión : Respecto a este objetivo, durante los últimos años se han realizado los primeros esfuerzos incorporar esta temática en el ámbito público, aunque todavía es un área en la que queda casi todo por hacer. En cuanto a la descentralización, se han realizado esfuerzos permanentes por desarrollar mayores y mejores mecanismos de transparencia de la gestión de las entidades descentralizadas. En el caso de los Gobiernos Regionales, se han desarrollado, desde 1996, cuentas públicas semestrales de los recursos del FNDR ejecutados por cada Gobierno Regional, los cuales son ampliamente difundidos por los medios de comunicación; al mismo tiempo, se perfeccionaron los indicadores por los cuales se entrega un premio por eficiencia en la inversión regional. Por otra parte, desde 1998 se está aplicando un sistema de información de la gestión regional (SIGRE) el cual entrega información detallada de la gestión de las entidades regionales.

En el caso de los municipios, se ha fortalecido la entrega de información pública de su gestión. Para ello se diseñó el Sistema de Información de la Gestión Municipal (SINIM), el cual contiene un conjunto de los principales indicadores que permitirán evaluar tanto la gestión de procesos, así como resultados de los principales aspectos de gestión local. Dentro de las principales innovaciones en materia legal está la obligación de la autoridad local de rendir cuentas públicas a la ciudadanía; mayores facultades fiscalizadoras a los Concejos Municipales y la posibilidad de que el Concejo pueda contratar auditorías externas acerca de la gestión del municipio.

Coordinación de la gestión: Esta área se percibe como una de las más precarias y limitantes de la descentralización, en la cual las iniciativas no han tenido la fuerza, ni el funcionamiento esperado. Sin embargo, han existido variadas acciones de coordinación entre los distintos actores vinculados a la descentralización. Entre ellas destaca el Programa Universidades - Gobiernos Regionales, iniciado oficialmente en 1995, con veinte Universidades Regionales del Consejo de Rectores y los doce Gobiernos Regionales, exceptuando el Gobierno de la Región Metropolitana. Su propósito se centra en impulsar la cooperación sistemática y coordinada al servicio del desarrollo regional, del proceso de descentralización y de la regionalización de Chile.

Por último pueden mencionarse, los Comités de Asignación Regional (CAR), que fueron creados en el año 1997 por SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica) con el objeto desconcentrar las decisiones respecto a la asignación de recursos de fomento productivo a las micro y pequeñas empresas.

□ *Desconcentración*

Política Nacional de Desconcentración: En este ámbito se percibe un esfuerzo sistemático por desarrollar una política de desconcentración, más que iniciativas puntuales. Así, en materia de desconcentración de servicios públicos, se estableció una política de desconcentración del sector público, cuyos principales objetivos fueron: articular el Nivel Central con el Regional y de la Administración Descentralizada con el resto de los servicios públicos; reconocer las particularidades y diversidad territorial; mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos; propender a una gestión pública transparente y a un mayor control ciudadano, y; fortalecer la participación.

En virtud de dicha política, se comprometieron y llevaron a cabo casi en su totalidad una serie de medidas desconcentradoras en catorce ministerios y sus respectivos servicios y direcciones regionales, con características especiales para el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Nacional Forestal, Servicio Nacional de Turismo y la Corporación de Fomento de la Producción.

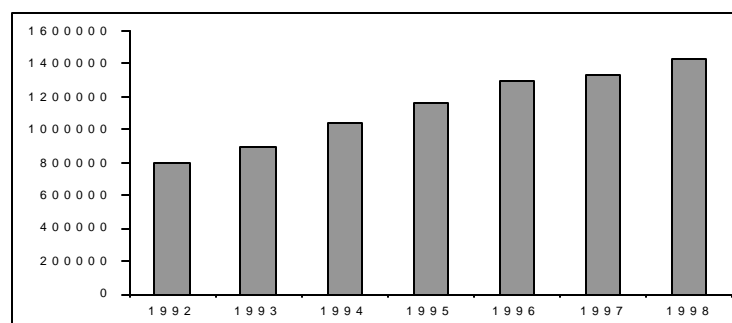
□ *Descentralización Fiscal*

En materia fiscal, en general ha existido una orientación a la descentralización por el lado del gasto, justificada por las grandes desigualdades que existen a lo largo del país. El avance en la descentralización fiscal ha sido gradual y limitado, especialmente a nivel regional, que carece prácticamente de autonomía financiera. Lo anterior se ha visto materializado en sucesivas modificaciones a la Ley de Rentas Municipales y en el avance de la Inversión de Decisión Regional

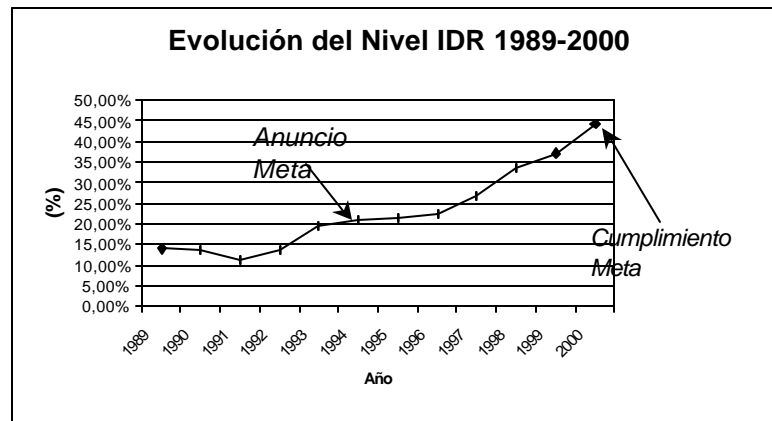
Mayores recursos para los municipios: En cuanto a los recursos municipales, éstos han crecido sustantivamente, pasando de \$890.143 millones en 1994 a \$1.433.907 millones en 1999 (en moneda de 1999), es decir, se han incrementado en 61% en términos reales. De este aumento, los ingresos presupuestarios municipales, se han incrementado en 43%, y las transferencias para educación y salud municipales y el subsidio de agua potable se han incrementado en 85% en términos reales.

Recursos Municipales

Fuente: SUBDERE

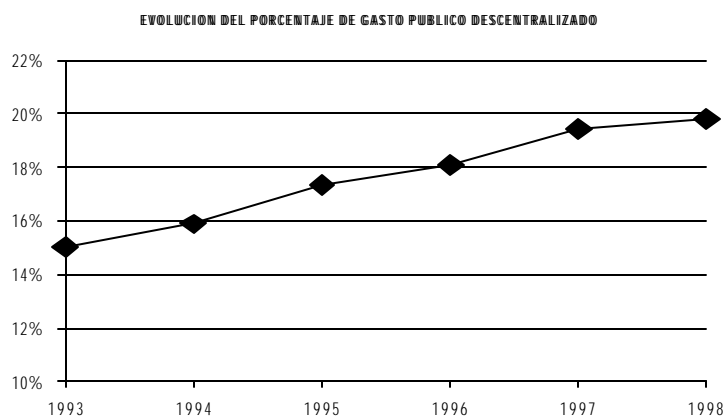


Mayores recursos para las regiones: La Inversión de Decisión Regional (IDR), ha sido uno de los aspectos emblemáticos del proceso de descentralización en los últimos años, desde el compromiso establecido en sus inicios por el Presidente Frei, de alcanzar un 42% para el año 2000, como porcentaje de la inversión pública total. Esta meta no sólo se cumplió si no que además se sobrepasó alcanzando un 44%. Ello ha permitido impulsar el proceso de descentralización del país pues ha contribuido a que una parte importante de la inversión pública sea priorizada y sancionada desde la región, atendiendo criterios exclusivamente territoriales. Esta característica de autonomía regional, representa un avance significativo en el contexto de la concepción tradicional de la asignación de recursos públicos, la que históricamente atendía a diagnósticos y diseño de programas de acción e inversión, con criterios sólo técnico-sectoriales.



La IDR se ha ido flexibilizando frente a las nuevas necesidades expresadas por los territorios al incorporar los Convenios de Programación, que tienen comprometidos hasta el año 2006 734.582, 29 Millones de pesos, la “Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)”, y nuevas provisiones del FNDR como la provisión de Electrificación Rural y Fomento productivo y la incorporación al FNDR-BID de los sectores Nuevos caminos (Sendas de Penetración) y el sector Caletas Pesqueras, entre otros. Además, desde 1999, con el objeto de enfrentar situaciones de desempleo en las comunas de la región, la Ley permite traspasar parte de los recursos del FNDR al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal de SUBDERE, a los Programas de Generación de Empleo o a otros programas que tengan impacto en el empleo.

Gasto más descentralizado : los gastos descentralizados corresponden a aquellos que realizan los municipios y los GORE. El grado de descentralización de los gastos sería la suma de los gastos descentralizados sobre el total del gasto público (que incluye los gastos del nivel central sin considerar empresas públicas). El porcentaje resultante para 1993 es de 15,04%, el cual ha aumentado gradualmente hasta 20% en 1998. Es decir, casi cinco puntos del gasto público han pasado a ser decididos a nivel descentralizado, durante los últimos años.



□ *Desarrollo Regional*

Las percepciones en general destacan una concentración del país en la Región Metropolitana, en todos los ámbitos. Sin embargo, en los últimos años han existido variadas iniciativas orientadas a un desarrollo más equilibrado, como asimismo indicadores que muestran una tendencia hacia una convergencia entre las regiones en materia de desarrollo.

Iniciativas de desarrollo territorial: Entre las iniciativas mencionadas, destacan los planes especiales por zonas extremas y deprimidas, como el Plan de reactivación de Valparaíso, el Plan de Desarrollo de la provincia de Arauco, el Plan Integral Lota, el Plan Austral y la Ley Austral, que establece incentivos tributarios para el desarrollo económico de las regiones XI, XII, y la provincia de Palena.

Por otra parte, para promover y atraer inversiones a las regiones se diseñó e implementó en todas las regiones el programa “Todo Chile”, articulado por CORFO y con la participación de CPC, SOFOFA, Gremios Regionales y Universidades, que ya cuenta con más de 120 proyectos en cartera.

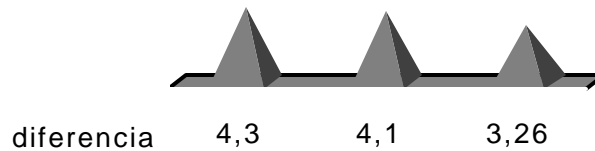
Por último, en 1997, el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo elaboró el Documento “Política de desarrollo productivo regional”, que define los lineamientos generales del marco nacional de esta política, sobre la cual cada región de acuerdo a su realidad, establece sus prioridades.

Desarrollo Equilibrado: En cuanto a los indicadores económicos y sociales que muestran una tendencia hacia un desarrollo más equilibrado destaca el índice de desarrollo humano para Chile del PNUD, que muestra que todas las regiones de Chile aumentan su nivel de Desarrollo Humano y se ha reducido la brecha de desarrollo humano que existe entre las regiones del país entre 1990 y 1998.

Por otra parte se encuentra el Índice de Competitividad Regional, que señala las condiciones actuales y futuras para el mayor desarrollo económico de cada una de las regiones del país. En 1999 es la Región de Antofagasta la que presenta la mayor competitividad, lugar que tradicionalmente ocupaba la región Metropolitana, y refleja una mayor equidad en la distribución

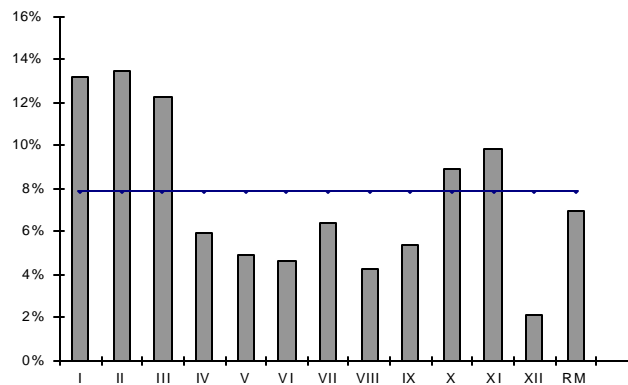
de la competitividad entre las regiones del país, pues se reduce desde 4.3 a 3.3 la brecha entre el grado de competitividad máxima y mínima.

Diferencia entre Región con Valor Máximo
y Región con Valor Mínimo de competitividad



Uno de los indicadores más importantes de desarrollo es el Producto Interno Bruto, que durante el período 1993-1997, muestra una tendencia hacia un desarrollo más equilibrado y equitativo entre regiones. En particular, la Región Metropolitana, a pesar de presentar el mayor PIB, ya no es la que lidera el crecimiento, por lo que las tendencias mostradas indicarían una convergencia de las regiones en esta materia.

Crecimiento Promedio PIB regionalizado 1993-1997



Fuente: Banco Central

El desarrollo económico chileno durante los 90 ha ido acompañado por importantes logros en materia social. En particular, se ha reducido sustantivamente la pobreza e indigencia del país a nivel país y en términos territoriales, se observa una reducción de la pobreza en todas las regiones del país. Ocho regiones muestran reducciones del orden de veinte puntos o más, cuatro lo hacen en torno a los catorce puntos y una lo hace en nueve puntos.

Ordenamiento territorial: En este ámbito existe la percepción de que está todo por hacer, por lo que habría que comenzar desarrollando estudios sobre la materia. Hasta ahora se ha creado un Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para contrarrestar la especialización excesiva y la rigidez que implica la actual departamentalización sectorial de los Ministerios, y lograr “una coordinación fluida” y una “actualización continua de visiones por macro-áreas de actividad de la sociedad” .

Además, durante el segundo gobierno de la Concertación, se llevó adelante la creación de nuevas comunas: Padre Las Casas, Concón, Chillán Viejo, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Padre

Hurtado y San Rafael. Con esta medida se focaliza la destinación de recursos a territorios con características particulares y se profundiza la democracia al tener sus habitantes la posibilidad de elegir y recurrir directamente a sus autoridades locales.

Actores regionales: Es importante destacar la percepción de una mayor demanda de ciudadanía por descentralización, materializada en la creación del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización (CONAREDE), que busca potenciar el papel de la comunidad respecto a la descentralización y gestión local y regional, como también la constitución de Comités Regionales del Consejo y en la importancia que se otorgó al tema en los programas de gobierno.

Desarrollo de la ciencia y la cultura: En este ámbito ha existido un reconocimiento de las enormes diversidades regionales, las cuales son a su vez fundamentales en el desarrollo global económico y social de los territorios. Por ello han existido unas primeras aproximaciones al tema, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad pública vinculada al desarrollo cultural, a través de elaborar un conjunto de proyectos de ley que pudieran mejorar las condiciones de este sector. Ante esta situación, se definió que la elaboración de estas iniciativas contemplara un diseño descentralizado, el que ha sido recogido en las tres iniciativas actualmente presentadas en el Congreso Nacional.

De igual forma, los Gobiernos Regionales han reconocido la relevancia del desarrollo cultural como protagonista del desarrollo regional y durante 1996 y 1999 se crearon, en doce de las trece regiones, los Consejos Regionales de la Cultura, las Artes y el Patrimonio, los cuales articulan a los diferentes actores culturales regionales y asignan recursos a proyectos y programas de claro impacto regional.

Datos Regionales sobre Ciencia y Tecnología

REGIÓN	FONTEC (MILES U\$)		Académicos con Ph.D.		FONDECYT (MILLONES \$)	
	1996	1998	1994	1998	1995	1998
I	189	515	20	31	91	158
II	441	605	79	102	143	276
III	133	116	17	19	3	0
IV	427	152	45	50	99	81
V	853	569	262	247	766	731
VI	237	613	0	0	-	0
VII	293	320	33	64	165	177
VIII	1.209	1.646	263	313	1.027	1.343
IX	370	511	54	73	214	193
X	404	838	137	135	738	844
XI	252	196	0	0	-	0
XII	523	568	6	10	54	56
R.M.	6.451	6.682	1129	961	9.020	10.141
Total	11.782	13.330	2.045	2.005	12.321	14.000
%R.M.	55%	50%	55%	48%	73%	72%

Fuente: SUBDERE

También en nueve Gobiernos Regionales se crearon los Comités de Ciencia y Tecnología Regionales, los cuales constituyen un importante espacio de discusión y reflexión a nivel regional sobre los requerimientos de cada territorio para su propio desarrollo económico. Estas iniciativas, coordinadas por los Gobiernos Regionales y las Universidades Regionales son un espacio abierto a los principales investigadores y directivos públicos y privados.

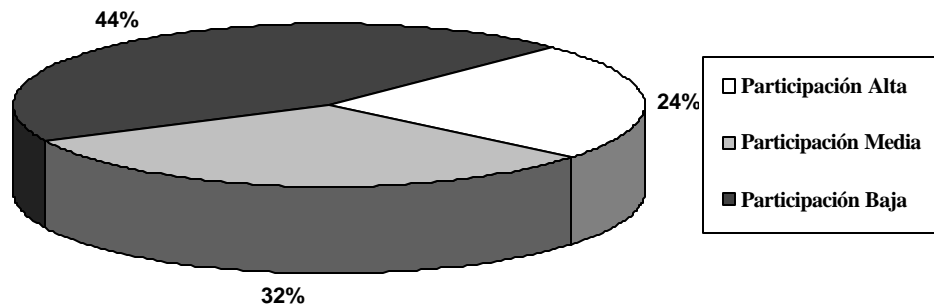
Por último, podemos mencionar la evolución en el área ciencia y tecnología que constituye un factor clave en el desarrollo sustentable de las regiones. El Índice de Competitividad Regional muestra que el factor Ciencia y Tecnología presenta una de las diferencias más importantes entre sus índices regionales máximo y mínimo, siendo todos los años estudiados la Región Metropolitana la que se supera sustancialmente a las otras regiones en las variables medidas. Sin embargo los datos muestran una tendencia a reducir el porcentaje que acumula la Región Metropolitana.

Participación ciudadana: En general existe la percepción de una participación ciudadana muy precaria en nuestro país, donde existiría una demanda insatisfecha por participar en las decisiones, aunque algunas organizaciones funcionales con objetivos concretos tendrían acceso a la solución de problemas puntuales con recursos estatales (por ejemplo, pavimentos participativos). Los avances concretos en este ámbito se refieren al nivel local, donde se entregó un nuevo marco jurídico para las organizaciones de participación ciudadana a través de nuevas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, y de la incorporación en la Constitución de una norma nueva sobre participación local, destacando los aspectos de ordenanzas de participación, un nuevo Consejo Económico y Social Comunal, audiencias públicas, oficinas de reclamos y plebiscitos comunales.

Además, el estudio “Participación de los Niveles Regional y Local en el Diseño y Gestión de Programas Públicos Sociales Prioritarios”, analiza las distintas características de diseño en programas públicos sociales (prioritarios) existentes en el país, con el fin de determinar los grados de participación de los Gobiernos Regionales y Municipios, en materia de: formulación, evaluación, priorización, asignación, ejecución, monitoreo y evaluación ex-post de éstos.

En el gráfico 1, se observa que los programas más centralizados o poco participativos superan al resto de las categorías, representando un 44% de la muestra. Le siguen los programas medianamente participativos, representando un 32%. Por último, los programas más participativos alcanzan un 24% de la muestra, lo que los sitúa en la menor proporción.

Gráfico 1
Programas Sociales según Categoría de Participación



Las etapas más participativas son: ejecución (95%), monitoreo (97%), evaluación (53%) y priorización (53%). Es decir, las etapas donde se analiza la factibilidad de un programa y su financiamiento posterior, su puesta en marcha y el seguimiento del mismo, está presente en los niveles regional y local, significando un paso adelante en términos de desconcentración y, en algunos casos, de descentralización.

III. Limitantes y problemas del proceso de descentralización

□ *Descentralización Política y Desarrollo Institucional*

Carencia de liderazgo y política de descentralización: Frente a la problemática centralización-descentralización, existe un relativo consenso por cuanto no se ha recogido la esencia del problema ni lo que sería deseable y necesario para la democracia y el mayor desarrollo del país. Ello redundaría en la carencia de una estructura institucional que lidere el proceso de descentralización, incluida la ausencia de liderazgos políticos potentes a nivel regional, de una política de descentralización y de un modelo o “hacia dónde se quiere llegar” consensuado para el proceso chileno.

Concepción administrativa del proceso: Todo lo anterior y el marco general en que se inserta el proceso de descentralización chileno, ha derivado en la percepción de una concepción meramente administrativa del proceso de descentralización con débil dispersión del poder, especialmente en el nivel regional, y un recargo de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión subnacional. Se reconocen avances en el ámbito legal y en el traspaso de recursos y atribuciones pero un déficit en la identidad, consolidación, autonomía y capacidad decisoria de los Gobiernos Regionales. Un factor adicional que ha contribuido a esta situación de debilidad en el nivel intermedio de la administración es la falta de precisión en las responsabilidades y una variedad de funciones compartidas entre distintos niveles.

□ *Descentralización Administrativa, Gestión Descentralizada y Desconcentración:*

Falta de coordinación en el territorio: la falta de claridad mencionada anteriormente, sumado a la falta de coordinación de las intervenciones sectoriales en el territorio, dificulta las acciones vinculadas a las estrategias de desarrollo regional y local. Una limitación en la solución de este problema es el desequilibrio de poder entre el GORE y los Ministerios del Gobierno Central, a través de los SEREMIS, en el territorio. De igual forma, las autoridades de los servicios desconcentrados responden a su superior del nivel nacional y no al Intendente. Por su parte, en el Intendente predomina el papel de representante del presidente de la República, más que representante de la comunidad regional. Un factor adicional de descoordinación es la dificultad para relacionar las políticas del nivel regional con el nivel comunal, debido a la carencia de instrumentos de coordinación entre ambas instancias.

Ausencia de mecanismos de evaluación de la gestión: En el área de gestión, el problema que más aparece es la ausencia sistema información para evaluar la gestión de los organismos descentralizados y por lo mismo la imposibilidad de establecer mecanismos de incentivos a la buena gestión, lo cual no ha sido resuelto por los PMG y el establecimiento de metas a los Gobiernos Regionales.

□ *Descentralización Fiscal*

Espacios para una mayor autonomía financiera: En el área financiera, se percibe una debilidad en materia municipal, expresada en una alta dependencia del FCM, una gestión deficiente en muchos municipios y una carencia generalizada de autonomía municipal para realizar inversiones de carácter local.

En el ámbito regional, el problema más acusado es la incapacidad de los Gobiernos Regionales para obtener recursos propios. Actualmente este nivel tiene como único ingreso propio el 70% de las patentes mineras, que representa una mínima parte en comparación con las transferencias centrales para gastos de inversión. Además, los Gobiernos Regionales reciben el 65% correspondiente a la enajenación de bienes raíces fiscales de la región pero vía transferencia del FNDR por lo que no puede considerarse como ingreso propio. Lo mismo ocurre con la ley de drogas, que constituye ingreso propio del Gobierno Central pero que luego se distribuye a las regiones según fórmula¹.

□ *Desarrollo Regional*

Concentración en la Región Metropolitana: En términos generales, unos de los principales problemas percibidos lo constituye el elevado centralismo que se materializa en la exacerbada concentración económica, demográfica, industrial, financiera, informativa, cultural y de servicios en la Región Metropolitana. Las grandes desigualdades y diversidades que existen en Chile no son equiparadas por una división territorial adecuada, permaneciendo como un obstáculo para la modernización y desarrollo del país, y al mismo tiempo como un factor de resistencia para la descentralización.

Falta de Participación y formación Ciudadana: Por el lado de la sociedad civil, siendo la descentralización un proceso de convocatoria de la sociedad, en Chile no hay una ciudadanía formada que permita una convocatoria real. La regionalización por si sola no ha generado actores regionales constituidos ni fuerzas demandantes de la descentralización. En la práctica, la propia dirigencia regional ha sido formada en una cultura de nación, de país, pero no se ha formado en el lenguaje de la descentralización o regionalización, de la identidad propiamente local o regional. Lo anterior se acompaña de mecanismos tímidos y restringidos en materia de participación de la sociedad civil.

Déficit en Desarrollo Cultural: Nuestro país tiene un importante déficit en el desarrollo de la cultura, las artes y el patrimonio. Esta situación ha tratado de ser revertida con un importante esfuerzo desplegado durante los últimos tres años por la División de Cultura del Ministerio de Educación y el fortalecimiento de los instrumentos públicos y de beneficio privado destinados a este objetivo. Sin embargo, a pesar de la riqueza cultural y artística existente en todo el territorio nacional, la institucionalidad vinculada a su desarrollo estaba altamente concentrada.

¹ Además, existen algunos impuestos muy puntuales en algunas regiones, como es el caso de la Zona Franca de Iquique en la primera región de Tarapacá.

Falta perspectiva regional en el área de Ciencia y tecnología: En el área del desarrollo tecnológico y de la investigación, los Gobiernos Regionales han comenzado a destacar por la importancia que asignan a este sector, el cual está siendo el motor del desarrollo económico mundial de nuestra época. El sector público chileno se ha caracterizado por crear un conjunto importante de instrumentos y programas orientados al fomento de la investigación y desarrollo tecnológico, sin embargo, la mayor parte de ellos tiene un diseño de concursabilidad nacional y no una perspectiva regional.

IV Lecciones y Desafíos

Sobre la base de los avances y problemas presentados en las secciones anteriores, a continuación se ordenan en distintas áreas los diversos desafíos para el proceso de descentralización chileno.

□ *Descentralización Política y Desarrollo Institucional*

Necesidad de una política consensuada y estructura institucional que lidere el proceso de descentralización : En él puede observarse que los principales desafíos en el ámbito político institucional se refieren a generar un proyecto consensuado para la descentralización en Chile, que contemple una política nacional de descentralización y una agenda participativa. Para ello se requiere una estructura institucional y liderazgos claros que conduzcan el proceso. Es indispensable constituir una visión sistémica de la reforma del Estado, tanto de su institucionalidad como de su gestión, que supere la actual visión sectorial y por servicio, por una que reconozca que gran parte de la acción pública futura será resuelta por las entidades descentralizadas y que, para que así ocurra, es indispensable realizar la modificación sustantiva del aparato público central desconcentrado y no tan sólo del apoyo a Gobiernos Regionales y Municipios. Esta reforma es lo que permitirá constituir el modelo deseado de Estado unitario descentralizado.

Profundización democrática: El requerido proyecto de descentralización debiese incluir a su vez la promoción de una profundización democrática que asegure un mayor compromiso y responsabilidad de los gobiernos locales y regionales con la comunidad y un desarrollo equilibrado a lo largo del territorio nacional.

Reforma integral en el ámbito regional: En el ámbito regional, el desafío se centra principalmente en reformas institucionales que transformen al Gobierno Regional en verdadero agente autónomo de desarrollo regional. Esta reforma integral de la institucionalidad regional, debiese permitir profundizar los mecanismos de elección de autoridades regionales y la diversificación de instancias de participación ciudadana en las entidades descentralizadas, así como otorgar mayores competencias a los Gobiernos Regionales, promover el estudio de un proyecto de ley de rentas regionales y mejorar efectivamente la articulación entre éstos y los diversos actores regionales. Incluso podría reforzar la capacidad normativa de los Gobiernos regionales, agregando atribuciones o iniciativas en este ámbito.

Considerar diversidades regionales: La construcción e implementación de políticas y leyes debiese considerar las diversidades regionales y asumir las riquezas de las diferentes realidades del país.

Evaluación Objetiva del Proceso: Por último, será necesario contribuir a la identificación de indicadores que permitan evaluar los avances e impactos de las políticas, leyes, planes y programas vinculados a la descentralización que permitan generar un proceso de aprendizaje dentro del mismo proceso, como asimismo sistematizar e intercambiar experiencias descentralizadoras que se dan en distintas partes del mundo a través de diferentes actividades.

□ *Descentralización Administrativa Gestión Descentralizada y Desconcentración*

Avanzar en la desconcentración y descentralización de servicios públicos: A nivel de competencias desconcentradas desde el nivel central al nivel regional, para que la desconcentración sea real y no aparente es fundamental que los principales servicios públicos regionales pasen a depender directamente del intendente y ser parte del Gobierno regional. Además, una primera expresión del fortalecimiento de las competencias regionales debiera ser la del traspaso a ellos de una serie de servicios actualmente centralizados y de clara incidencia regional como SERVIU; CORFO, SERNATUR, DIGEDER, INDAP, INE, además de la transferencia de instancias desconcentradas como la Dirección regional de Arquitectura, y Vialidad del MOP, los servicios de salud, los SERPLAC y las SEREMIS en general. Además podrían agregarse algunas empresas del Estado como CODELCO, y todos los programas que son localizables como obras portuarias, , pequeños aeropuertos, vialidad rural y urbana, etc.

Mayor claridad en las atribuciones: En materia de transferencias de competencias, funciones y atribuciones, debiese existir una mayor claridad entre los niveles que termine con las tensiones y duplicidades y facilite la coordinación. Al mismo tiempo debiese existir un programa que permita ir traspasando estas atribuciones en el tiempo a los niveles subnacionales pues aun existe un amplio terreno, especialmente en materia de educación y salud.

Mayor coordinación entre los actores: En cuanto a la coordinación deben abrirse espacios de debate horizontal entre diferentes niveles descentralizados para el tratamiento de temas que requieran consensos y facilitar alianzas de coordinación entre diferentes actores de la sociedad civil y actores públicos descentralizados.

Mejoramiento de la gestión local orientado a los clientes y modernización de la gestión pública regional: En el ámbito local, el desafío está centrado en el mejoramiento de la gestión, orientado a una gestión participativa, eficiente y flexible, con capacidades de liderazgo, coordinación e implementación de sus acciones. Asimismo debiese facilitarse y otorgar apoyo técnico a la asociatividad entre municipios. En el nivel regional el desafío es invertir para modernizar la gestión, otorgando a este nivel un sistema de competencias y la institucionalidad correspondiente, la capacidad de asociarse con el sector privado y la facultad de fiscalizar a los servicios públicos regionales. En ambos niveles debiese hacerse un esfuerzo por desarrollar capital humano que permita realizar una buena gestión y existir sistemas de evaluación de los resultados de la gestión.

□ *Descentralización Fiscal*

Ley de rentas regionales: Además de aumentar los recursos para inversión pública de decisión regional, el gran desafío consiste en dotar a los gobiernos regionales de autonomía y recursos claramente identificados para asumir las tareas que le corresponden. Debiese avanzarse en una reforma presupuestaria nacional de modo que el presupuesto nacional genere una partida

presupuestaria por región, al igual que cada ministerio., avanzar en la descentralización por el lado de los ingresos a través de tributos regionales, co-participación tributaria u otro mecanismo.

También es importante el fortalecimiento del patrimonio de los GORE de modo que las regiones puedan usufructar de los terrenos que hoy pertenecen al FISCO.

Gestión responsable y transparente en los municipios: En el terreno financiero, debiese promoverse una gestión más activa y moderna, que refuerce la transparencia y responsabilidad política en el nivel local. Lo anterior permitiría potenciar la descentralización fiscal aumentando los recursos propios municipales a través de diversas medidas como por ejemplo:

1. Transferencias directas a los municipios de fondos sectoriales y regionales
2. Autonomía para la fijación de impuestos territoriales
3. Autonomía para comprar o vender bienes inmuebles
4. Posibilidad de endeudamiento, por ejemplo, a través de la emisión de Bonos.

Por último, la gran diversidad existente en los municipios del país ha generado una importante demanda en orden a acrecentar la equidad entre los recursos municipales, materializada en la Ley de Rentas enviada al Congreso durante 1999.

Concesiones: En este ámbito destaca también que durante 1999, se crea el Fondo Concursable de Infraestructura, invitando a las propias Regiones, con la participación directa de los Gobiernos Regionales y servicios de la administración pública, a formular proyectos en el ámbito de la infraestructura pública que puedan ser materializados utilizando la Ley de Concesiones. Hay que destacar que son las regiones las que deben tomar la iniciativa. El gobierno, a través del MOP, sólo ha puesto a disposición de ellas esta herramienta, contribuyendo significativamente a descentralizar la decisión en la inversión regional y a profundizar y extender el proceso de regionalización, tarea demandada y priorizada desde las propias regiones.

□ *Desarrollo Regional*

Necesidad de Desarrollo más equilibrado: Uno de los desafíos centrales de la próxima década es lograr el desarrollo económico y social más armónico entre las regiones del país. Este objetivo implica focalizar parte importante de los esfuerzos en la decisión de reducir la excesiva concentración de la riqueza y crecimiento económico en la Región Metropolitana. Lo relevante para este objetivo es tener una política y una estrategia para desarrollarla, puesto que su éxito no será fruto de un sólo instrumento o de simples reducciones tributarias, sino de una acción sistemática, de un fuerte liderazgo regional y local, de la formación de una masa crítica de capital humano en las regiones y de la percepción de un sentido de urgencia y del reconocimiento de que lograr este objetivo no sólo responde a la necesidad de todas las regiones, sino a la necesidad de lograr un mayor bienestar para todo el país.

Fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica en las Regiones: Existe la necesidad de generar y difundir el conocimiento científico, priorizando las investigaciones y asesorías orientadas al entorno regional, creando una capacidad propia de innovación y aplicación eficaz del conocimiento, fortaleciendo la competitividad tecnológica, productiva y exportadora de lad

regiones y sirviendo de canal entre éstas y la dinámica evolución del conocimiento universal. En el mismo sentido, y para contribuir además al fortalecimiento de la identidad regional se requiere de un fortalecimiento de las Universidades regionales y de una reforma educacional adecuada a las características particulares de cada región.

Construcción de ciudadanía: Otro de los principales desafíos se refiere a la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la identidad subnacional, para asegurar una mayor participación, fomentar la vida cívica, y para que los propios ciudadanos tengan posibilidad de fiscalizar a los proveedores de servicios públicos. En definitiva el desafío consiste en la formación ciudadana para que la descentralización o redistribución del poder pueda ser un proceso efectivo y eficaz. Lo anterior debiese además ir acompañado de mayores avances en el desarrollo de mecanismos e instrumentos de participación de la sociedad civil y reformar la elección de autoridades.

Rescate y promoción de las identidades y cultura locales y regionales: Para revertir la cultura centralista imperante, el crecimiento equilibrado del territorio nacional y el avance real del proceso de descentralización debiese estar íntimamente ligado a la creación de una verdadera cultura e identidad regionales, generadora de una conciencia, voluntad y liderazgo regionales. En ello es fundamental el desarrollo de medios de comunicación regionales y locales.

Ordenamiento territorial y Gestión de las ciudades: El ordenamiento territorial e en cuanto a usos y alternativas de desarrollo del territorio debiese ser un tema propiamente regional, dotando a los Gobiernos regionales de los instrumentos respectivos. Además, se requiere generar una institucionalidad adecuada para gestionar y coordinar el desarrollo de las ciudades, especialmente de las metrópolis, donde el carácter de la gestión municipal es insuficiente para resolverlo y sus funciones están dispersas en diversas entidades públicas.

Finalmente, puede decirse que a pesar de no existir un acuerdo explícito sobre el estado actual de la descentralización en Chile, como tampoco una política de descentralización, existen variados actores e instituciones vinculados al proceso sobre cuyas visiones es posible hacer una síntesis sobre el marco global en que se inserta el proceso y los avances ocurridos en los últimos diez años. Esta síntesis permite identificar con relativa claridad los limitantes y desafíos del proceso, las áreas más precarias que habría que atender y los lineamientos que deberían seguirse en el caso particular Chileno para seguir avanzando en la descentralización del estado por la presente década.

Sin embargo, es necesario establecer un consenso explícito sobre las materias aquí presentadas, de manera de desarrollar una política y una agenda de descentralización, y de potenciar voluntades en torno a los programas, planes y acciones que deban desarrollarse para materializar este importante componente de la reforma del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

AGHON, GABRIEL. *Descentralización Fiscal en Chile: Principales Desafíos y Algunas Propuestas*". Estudio realizado para la SUBDERE. Mayo 1999

CONAREDE. *Descentralización y Desarrollo Regional*. Documento elaborado para una agenda de trabajo entre el Gobierno y la Sociedad Civil en enero de 2000.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. *Programa de Gobierno 2000-2006*. Diciembre 1999.

MIDEPLAN-SUBDERE-PNUD. *Reflexión y Análisis Sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Seminario realizado en agosto de 1998

PNUD. *Descentralización para el Desarrollo Humano en Chile: Lecciones y Desafíos*. Mesa de Trabajo Noviembre 1999

PROYECTO CHILE ARMÓNICO. *Cumbre de las Regiones, Todo Chile es Chile*. Seminario de octubre 1998.

SEGPRES-PNUD “*Agenda municipio 2000-2006. un nuevo trato: democracia local y calidad de vida para todos*”. Estudio realizado por SUR profesionales consultores, marzo de 2000.

SUBDERE. *Evolución e Indicadores de Avance del Proceso de Descentralización Chileno*. Estudio realizado por la División de Modernización, diciembre 1999.

SUBDERE. *Evaluación de la Descentralización 1994-1999: Cuentas de un Compromiso del Gobierno con el País*. Marzo 2000