
Serie Política Fiscal

102

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y TRANSFERENCIA
DE COMPETENCIAS: APROXIMACIÓN GENERAL Y
PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS
GOBIERNOS REGIONALES EN CHILE**

José Antonio Abalos König



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL/GTZ**

Este documento fue preparado por el Sr. José Antonio Abalos en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe.

El autor agradece el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de esta investigación. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. ALGUNAS REFERENCIAS TEÓRICO-CONCEPTUALES	13
1. Conceptos Básicos	13
2. Roles de los Gobiernos Regionales	16
3. Fuentes de Financiamiento	19
4. El Caso de la Desconcentración Financiera	20
III. EL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN EN CHILE: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	23
1. La Desconcentración en Ambitos Sustantivos	25
2. La Desconcentración en Materias Administrativas	26
3. El Caso de las Metas Regionales	27
4. La Exigencia por los cambios	28
5. Naturaleza y Complejidades de la Desconcentración	29
IV. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y EFECTOS PREVISIBLES	31
1. En el ámbito de la Política y la Administración	31
2. Moderniza la Gestión Pública Nacional y Regional, y eleva su productividad	32
3. Gradual y Selectiva: permite el Aprendizaje Socio-Institucional y reconoce la Diversidad	32
V. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS Y AREAS EVENTUALES EN TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS	35
1. Consideraciones Estratégicas	35
2. Propositiones Preliminares	37
VI. REFLEXIONES FINALES	47

BIBLIOGRAFIA	53
ANEXOS	57
A. Demandas explicitadas para ampliar la desconcentración	
B. Aspectos Jurídicos en la Transferencia de Competencias	
C. Antecedentes Financieros de Programas Eventualmente Traspasables a los Gobiernos Regionales	

RESUMEN

Se analiza los antecedentes y alternativas existentes en Chile, para profundizar el proceso de descentralización a través de un esfuerzo de transferencia de competencias desde los organismos sectoriales centralizados en beneficio de los gobiernos regionales, emergentes estructuras intermedias de administración territorial.

Una conclusión que se extrae, sobre la base de algunos antecedentes teórico-conceptuales, es que la diversidad de arreglos institucionales que pueden darse en este esfuerzo, lo que por un lado torna imposible trasladar mecánicamente experiencias en contextos aparentemente parecidos; pero por otro muestra la necesidad de no ignorar la riqueza y sabiduría que, merced a grandes éxitos y fracasos, se ha acumulada en todo el mundo.

El diagnóstico de los antecedentes históricos revela la insuficiente desconcentración existente tanto en materias referidas a cuestiones administrativas como sustantivas, situación que se ha visto confirmada recientemente con el ejercicio de formulación de metas o compromisos de gestión para los años 1995 y 1996, que todos los servicios públicos debieron realizar en cada una de las regiones. Sin embargo, la desconcentración es un esfuerzo que, al decir de las autoridades chilenas, es simultáneo al de descentralización, por ello finalmente se señalan algunas complejidades asociados a este proceso, y que permiten distinguir mejor los avances en uno u otros sentido.

Se plantean algunas preguntas e interrogantes que pueden permitir a cada gobierno regional determinar su realidad actual en la materia e identificar algunas opciones estratégicas para avanzar en el traspaso de competencias que potencien su actual capacidad de administración y desarrollo. Lo anterior demanda un ejercicio riguroso para definir los objetivos, evaluar los costos y beneficios que implica cada una de las alternativas y, entre otros, resolver los problemas asociados a la crisis de crecimiento que deriven de los traspasos de personal, recursos institucionales y financieros asociados a cada una de las materias que caigan bajo la responsabilidad de las autoridades regionales.

Finalmente, se describe "grosso modo" algunas áreas de trabajo o programas de la administración pública centralizada y que pueden servir de referencia inicial para identificar eventuales transferencia de competencias. Algunas de estas áreas derivan de una revisión de las responsabilidades y programas de los diversos ministerios, en tanto otras son planteamientos específicos planteados por autoridades regionales.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a la línea de estudios de profundización en temas claves sobre los cuales se está consolidado el futuro de la descentralización fiscal. El planteamiento central subyacente es que habiendo obstáculos de carácter histórico, geoeconómicos y socio-culturales que tornan difícil abordar el fortalecimiento de las administraciones regionales vía la descentralización fiscal; la transferencia de competencias constituye un instrumento válido que, no obstante sus propias complejidades, constituye una alternativa efectiva para profundizar la descentralización. El documento enfatiza una condición que debe tener el proceso de descentralización, sustentada tanto en la experiencia internacional como en las propias definiciones formuladas por las autoridades: la descentralización y transferencia de competencias deben asumir la gradualidad y selectividad que caracteriza todo proceso de transformación de estructuras político-administrativas, como también por lo complejo que representa el esfuerzo de aprendizaje socio-cultural que debe acompañarlo.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCIÓN

El avance del proceso de descentralización demanda fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades territoriales no supeditadas al poder central, sean estas regionales o locales. Tanto la literatura especializada como la revisión de algunas experiencias señala la existencia de dos modalidades polares.

La primera es realizar un traspaso de recursos financieros desde el nivel central a las regiones -p.e. vía asignación directa de ingresos vinculados tributos que anteriormente iban al presupuesto central- para que luego sean estas las que en función del volumen de recursos recibidos y de los desafíos específicos que enfrentan, decidan que áreas de la gestión van a asumir directamente. Esto es lo que se denomina descentralización fiscal de los ingresos.

La segunda alternativa consiste en el traspaso de funciones o responsabilidades sectoriales específicas, las que van simultáneamente acompañadas del monto de recursos demandados por su administración; esto es lo que se denomina descentralización fiscal por el lado del gasto. Esto último fue lo que se realizó en Chile con la transferencia de la administración de la salud y educación primarias a los municipios durante el Gobierno Militar. Sin embargo aquí, y como lo evidencia este último caso, una cuestión capital es consensuar la modalidad que asumen las transferencias de recursos desde el nivel central y el reajuste periódico respecto del incremento cotidiano del costo de tales servicios. La transferencia de competencias no se agota con la descentralización fiscal, ni esta última con la primera.

En efecto, por un lado es una forma indirecta de descentralización fiscal, pues no se dirige a apropiarse por parte de una región de determinados impuestos, sino más bien a asumir el control de instrumentos que el Estado central ha construido para promover el desarrollo. Estos instrumentos son líneas de trabajo regular de los organismos sectoriales centralizados y cuentan con recursos humanos, financieros e institucionales para su gestión.

Desde otro punto de vista, la transferencia de competencias puede tener modalidades de concreción muy distintas a la descentralización fiscal. Esto ocurre cuando el objetivo buscado son potestades específicas de autoridad que siendo muy relevantes pueden no irrogar traslado de recursos para su ejecución.

Un caso genérico lo constituye el cambio de órgano titular de algunas concesiones -en el área del transporte, los recursos naturales- y más específicamente en el otorgamiento de personalidad jurídica.

Diversas consideraciones históricas, institucionales y constitucionales hacen que la descentralización fiscal no sea un camino que pueda ser recorrido fácilmente en el caso chileno. Esto se observa claramente en la cultura política predominante que, extremando los problemas derivados de otras experiencias de descentralización o federalismo, a priori tiende a rechazar arreglos institucionales o financieros flexibles o heterogéneos, que amenacen erosionar las bases históricas del Estado Unitario.

Tales perspectivas conservadoras se han visto curiosamente reforzadas con la extendida sensibilidad que diversos sectores ciudadanos adoptan frente a la mantención de los equilibrios macroeconómicos. Por otro lado también influye la idea de que el objetivo de la equidad social se vería amenazado con arreglos tributarios o arancelarios que no beneficien por igual a todas las regiones.

Además, en el caso chileno, incide la desigual distribución de recursos naturales y del aparato productivo sobre el territorio, como también las inevitables oscilaciones que afectan a las economías regionales. Es por ello que, muchas veces desde el sentido común predominante en amplios sectores de la ciudadanía, se establecen censuras a priori para iniciar una discusión en profundidad sobre el tema. Lo anterior no obstante que es perfectamente posible imaginar alternativas de financiamiento, tanto para las administraciones regionales como las locales que, considerando todos los elementos indicados, puedan sin embargo dar rienda suelta a la imaginación y al esfuerzo que algunas comunidades regionales estén dispuestas a realizar para delinear los propios caminos de su desarrollo.

Acotando el vasto conjunto de temas indicados, la hipótesis central de este trabajo señala que la transferencia de competencias constituye un instrumento válido de fortalecimiento de los gobiernos regionales en la medida que resuelve tanto el problema de dotación de mayores recursos, como su aplicación a áreas específicas de la gestión territorial.

De manera de dar cumplimiento a lo sugerido en el título, el trabajo se estructura en torno a 4 capítulos y 3 anexos que detallan algunos antecedentes de relevancia.

El primer capítulo, busca precisar los conceptos básicos del tema; luego describe las funciones o roles que con mayor frecuencia son dotadas las autoridades regionales; posteriormente se presenta de manera muy sintética algunas de las fuentes de financiamiento con que comúnmente son dotadas estas entidades; para, finalmente, abordar el caso de la desconcentración financiera, cuestión que en determinadas circunstancias colinda con la descentralización fiscal.

El segundo capítulo aborda directamente la realidad actual del proceso de desconcentración de la administración pública chilena; luego entrega algunos antecedentes más recientes extraídos a partir de la experiencia de formulación de metas regionales o compromisos de gestión anual de todos los servicios públicos operando en cada región; finalmente junto con entregar otros antecedentes de acciones del gobierno que inciden en una profundización del proceso de desconcentración, se profundiza en la naturaleza y

complejidades que tienden finalmente a limitar las expectativas de este esfuerzo desconcentrador.

En tercer lugar, se abordan algunos efectos que deben esperarse de un efectivo proceso de transferencia de competencias. Estos deben esperarse en el ámbito de la política y la gestión pública como asimismo debe ir acompañado de un esfuerzo de aprendizaje social e institucional, tanto a nivel nacional como regional, que den sustento a este gran desafío.

Cuarto, se entregan algunas orientaciones de carácter estratégico que permitan a las autoridades regionales guiar con éxito este proceso, para posteriormente revisar algunas líneas de trabajo o programas ministeriales que por su naturaleza y objetivos pueden, de manera preliminar, ser sometidas a estudio a objeto de materializar la transferencia de competencias desde organismos sectoriales a las administraciones regionales.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio. Además de lo anterior se entregan tres anexos: uno, que sintetiza las demandas explicitadas por autoridades regionales para ampliar la desconcentración; dos, se sintetizan los aspectos jurídicos que sustentan y orientan la transferencia de competencias; y, por último, tres, se aportan los antecedentes financieros de programas eventualmente descentralizables, en datos extraídos de las Leyes de Presupuestos de 1995 y 1996.

II. ALGUNAS REFERENCIAS TEÓRICO-CONCEPTUALES

La palabra descentralización es crecientemente considerada en la mayoría de los debates públicos, en los medios de comunicación y en los proyectos gubernamentales que se plantean en diferentes países, al margen de su tamaño, nivel de desarrollo o concepción ideológica de estos. Por razones que se presentan en este trabajo, Chile no ha permanecido al margen de esta tendencia

Sin embargo, el concepto de descentralización, aunque rara vez definido, produce normalmente reacciones favorables, pues se le asocia con rapidez, iniciativa y participación; en tanto que los términos centralización y concentración tienden a vincularse con lentitud, burocracia, pérdida de libertades y de atribuciones locales (J.J. Servan Schreiber: "El Poder Regional" 1971).

Asimismo, la discusión sobre centralización-descentralización excede las referencias estrictas a la forma de organización del gobierno, abarcando dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y territoriales.

Con el fin de precisar los alcances de este trabajo se comienza por delimitar el contenido de los conceptos que se usan más adelante, luego se señalan los tipos de autoridades regionales o intermedias que pueden resultar de un proceso de descentralización, junto a ello se presentan las principales consecuencias que esto puede generar en el sistema político y el administrativo tanto nacional como regional.

Finalmente se sitúa la descentralización fiscal en el contexto de las formas de financiamiento utilizadas para dar soporte a los Gobiernos Regionales.

En este punto conviene aclarar que habiendo otras dimensiones del tema, aquí se abordará la dimensión territorial de la descentralización, fundamentalmente en la perspectiva de los Gobiernos Regionales de Chile.

1. Conceptos Básicos

Un Estado es centralizado cuando la mayor parte de las competencias las ejerce el gobierno nacional. Asimismo, la centralización corresponde a la tendencia de la administración central a

absorber para sí, el ejercicio de las competencias que la ley atribuye a otros entes tradicionales.

Igualmente, la centralización incluye su inclinación a radicar en la cabecera de la administración pública cualquier nueva competencia o responsabilidad que el proceso de desarrollo entregue al aparato estatal. Sin embargo, es conveniente relativizar tal afirmación.

"La centralización perfecta no puede existir puesto que desde el centro no se puede gobernar todo el territorio nacional; es evidente entonces que en éste deberán conjugarse distintos tipos de autoridades que gozarán de cierto poder y que estarán situadas geográficamente en todo el territorio nacional y con competencias parceladas y circunscritas a ciertas subdivisiones espaciales. Si dichas autoridades son independientes de la administración central, hablaremos de descentralización, en cambio si son órganos de aquella, estaremos en presencia de desconcentraciones territoriales". (Rufián y Palma, pág. 11, 1993).

En consecuencia, la desconcentración se refiere a la transferencia de competencias desde el Estado central a órganos que le están jerárquicamente subordinados. En este sentido, la desconcentración es aquí la técnica que permite operacionalizar la centralización.

La desconcentración puede expresarse en grados según la mayor o menor transferencia de competencias. En algunas situaciones la desconcentración se limita a competencias de ejecución de políticas a partir de decisiones adoptadas por la administración central. En otras, las autoridades desconcentradas están dotadas de un amplio abanico de competencias, lo que les permite abordar razonablemente el elevado número de decisiones que encierra la función administrativa, como también para atenuar la aplicación homogénea de políticas en todo el territorio nacional.

En el ámbito de la desconcentración se habla de órganos y no de entes, pues los primeros no tiene personalidad jurídica; asimismo las autoridades desconcentradas son designadas desde el centro y su poder revocado por la sola voluntad de este.

Hay varios elementos que, en determinadas situaciones, establecen relaciones próximas entre desconcentración y descentralización. En general, se estima que el factor distancia favorece niveles mayores de desconcentración, pues tiende a reducir las posibilidades directas de control de la autoridad central y, también, expone a las autoridades desconcentradas a las opiniones y demandas de los ciudadanos, obligándolas a conjugar los intereses del centro y los locales.

Es por esto que la desconcentración, impulsada en regímenes democráticos, normalmente asume la necesidad de establecer formas diversas de concertación con la población, algunas informales y otras reguladas jurídicamente. En una situación extrema, la desconcentración puede generar de hecho esquemas descentralizados, como también se da la situación inversa.

Por otra parte, la descentralización, si bien hoy día es una bandera política impulsada por muy diversos actores del espectro de cada país, pocas veces se repara en las complejidades y ambigüedades de este concepto.

Por un lado es un concepto relativo, pues "Centralización y descentralización son dos polos de un continuum, estados absolutos los cuales en la práctica no pueden definir a ninguna organización. Algunas decisiones deber ser tomadas a nivel superior, otras a nivel inferior de tal forma de optimizar los objetivos de una organización" (Abalos, pág. 8, 1986).

De lo anterior se desprende que cualquier Estado, en cualquier momento de su historia será centralizado y descentralizado, simultáneamente, cuyo punto de equilibrio será inestable y frágil, en la medida que responda al compromiso dinámico entre fuerzas centrípetas, que buscan reforzar la unidad del Estado, y centrífugas, que estimulan la expansión de la diversidad local.

Desde otra perspectiva, la descentralización es un concepto profundamente dinámico. Los avances y retrocesos demandados por los ciudadanos o por otro tipo de factores obligan a ajustes periódicos, traspasando ciertas áreas anteriormente centralizadas o bien a centralizar actividades que no lo estaban. Tales avances y retrocesos surgirían por: cambios en economías de escala, criterios de progresividad, equilibrios subnacionales, conflictos lingüísticos, existencia o ausencia de capacidades políticas y técnicas, aumento de demandas de participación, cambios en velocidad del desarrollo económico, etc.

Rufián y Palma (pág. 70, 1993), señalan tres requisitos que deben cumplirse simultáneamente para una efectiva descentralización:

1. que el ente receptor de las competencias posea personalidad jurídica;
2. que sus autoridades sean elegidas democráticamente; y,
3. que puedan actuar con independencia de la administración central sin que esta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad.

Sin embargo, los mismos autores reconocen la complejidad de estos supuestos considerando la diversidad de situaciones ambiguas que ofrece la realidad.

Algunas de estas complejidades surgen cuando, por ejemplo, la personalidad jurídica no se concede al ente territorial sino a su estructura de gobierno; o cuando se dan casos en que las autoridades descentralizadas no son elegidas directamente por la soberanía popular sino que derivan de algún mecanismo indirecto.

Esto se complejiza aún más cuando convergen autoridades nominadas centralmente junto a otros representativas de la región; o al sumar la dificultad de calificar la gran variedad y sofisticación de mecanismos de control existentes hoy día a disposición de las administraciones centrales.

Varios de los elementos recién mencionadas están presentes en el caso chileno. La personalidad jurídica la tiene cada Gobierno Regional y no la unidad población-territorio; asimismo, los Consejeros Regionales son elegidos por los concejales municipales y no por la ciudadanía en elecciones directas; por otro lado, la figura del Intendente termina por complejizar aún más la situación, tanto por ser designado discrecionalmente por el Presidente de la República, como por constituirse en presidente del Consejo Regional y ejecutivo del mismo.

2. Roles de los Gobiernos Regionales o Administraciones Intermedias

Diversos estudios coinciden sobre los roles que más frecuentemente asumen las administraciones regionales, las cuáles están marcadas por su carácter intermedio entre el Gobierno Nacional y el nivel municipal.

Recogiendo antecedentes para América Latina -desarrollados por González y Jaramillo- que confirman otro estudio realizado tiempo atrás por Kenneth Davey, de un estudio comparado de numerosos países del Tercer Mundo, se establecen las siguientes funciones relevantes de los Gobiernos Regionales:

- a. *Les corresponde un papel de apoyo técnico a la gestión de la administraciones locales y de articulador en el ámbito de la planificación con el nivel nacional.* En América Latina los municipios tienen, en comparación con el nivel regional, una mayor trayectoria a la par que en diversos momentos han gozado de notable protagonismo político. Sin embargo, sus falencias son numerosas y le impiden una resolución adecuada de los problemas y aspiraciones de mayor interés para las comunidades locales. Asimismo, la globalidad de sus responsabilidades y de las demandas que se le plantean en el marco de una frágil institucionalidad, dificultan la incorporación de las lógicas sectoriales que emanan desde la administración central. Lo anterior ha estimulado una dependencia del nivel local respecto del regional, en la medida que este último, por su tamaño superior y mayor cercanía al nivel central, puede apoyarlo con asistencia técnica, administrativa y financiera. Otro tanto se da en el ámbito de la coordinación de la planificación local: sea porque los planes locales deben ser coherentes con los formulados en el nivel regional; por las limitaciones técnicas de muchas administraciones municipales incapaces de elaborar sus propias planificaciones y recurren de apoyo a este nivel superior; y, finalmente, porque el nivel regional apoya con financiamiento propio, de carácter sectorial e incluso internacional, proyectos que son presentados por autoridades locales. Estos y otros factores influyen para que, reconocido en la legislación o no, el nivel regional ayude a coordinar acciones del nivel local, tanto en una dimensión horizontal, con otros municipios, como con otros niveles de la administración nacional.
- b. *Apoya la articulación de la planificación territorial con la nacional.* La experiencia demuestra que el nivel regional adquiere gran trascendencia cuando, por ejemplo, permite identificar proyectos cuyas características excedan una comuna específica, por lo que no

pueden ser abordados desde un gobierno local en particular. "Igualmente es notorio el hecho de que la nación haya acudido insistentemente en distintas experiencias nacionales a una instancia intermedia para garantizar mayor eficiencia en su política asignativa de recursos y para aumentar los niveles de gobernabilidad del territorio, ante la insuficiencia de los esquemas sectoriales. En efecto, la visión sectorial está desprovista de la espacialidad necesaria para garantizar el realismo en la formulación de las políticas y aún existiendo agencias regionales del nivel central de carácter sectorial, estas no operan con la suficiente capacidad de interlocución en la priorización de las inversiones, ni reflejan la voluntad, la legitimidad y la intersectorialidad que se deriva de la existencia de un nivel administrativo con perspectiva territorial y a veces respaldado por la existencia de un gobierno regional, estadual o departamental" (González, E., Jaramillo, I., 1995).

- c. *Una función crecientemente asumida por las autoridades de nivel intermedio corresponde a la prestación de bienes, servicios y el ejercicio de responsabilidades administrativas.* "Evidentemente existen actividades que resultan claramente ineficientes si se administran desde el nivel central, pero difícilmente las podrían asumir las municipalidades, pues sobrepasan la territorialidad de una jurisdicción local" (González, E., Jaramillo, I., 1995). En este contexto, la asunción de este tipo de actividades puede responder simultáneamente a dos objetivos nacionales, por un lado la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos y, por el otro, representa una alternativa para efectuar el tránsito desde un Estado centralizado, que incluso puede ser relativamente desconcentrado, hacia otro cabalmente descentralizado. Implícito, en este creciente rol proveedor de recursos del nivel intermedio, es el arreglo fiscal que puede empezar a configurarse. Mientras mayor el número y relevancia de los servicios que provea el nivel intermedio, mayor será la presencia en el presupuesto global del Estado. A su vez la experiencia que estas autoridades y funcionarios vayan acumulando, como también el mayor reconocimiento de las comunidades regionales y locales por mejoramientos en la calidad de los servicios, genera condiciones político-sociales más propicias para explorar formas más definitivas de descentralización fiscal.
- d. *El ejercicio de facultades normativas o regulatorias.* "La heterogeneidad de las realidades geográficas, ambientales, étnicas, culturales, económicas, políticas y sociológicas del territorio en el que se extienden los diversos Estados nacionales y la multiplicidad de las intervenciones que debe realizar el Estado respecto de los variados aspectos de la intrincada realidad histórica de cada jurisdicción, han puesto de manifiesto la insuficiencia de reglamentaciones universales que deben ser adaptadas en forma acorde con cada problemática específica de carácter espacial" (Gonzalez, E., Jaramillo, I., 1995). Como es de esperar, en el contexto de países federales el nivel intermedio ha tenido un importante papel en el ámbito regulatorio, tanto dictaminando como velando por el cumplimiento de ciertas normas. Sin embargo, procesos de descentralización aplicados en modelos de organización estatal de carácter unitario han abierto espacios para que cuerpos legislativos nacionales u órganos del ejecutivo central se despojen de algunas facultades de regulación legal o normativa y las depositen en el nivel intermedio.

- e. *La promoción del desarrollo económico.* Mientras se ha reducido aceleradamente la presencia estatal directa en actividades económicas -de explotación de recursos naturales, industriales, de servicios y financieras-, esta ha sido reemplazada por un refinado despliegue de políticas y programas que directa e indirectamente buscan apoyar el desarrollo del sector privado. Así se provee infraestructura -barrios industriales, caminos, energía y agua- o se establecen servicios de apoyo técnico -en la agricultura, ganadería, pesca, las PYMEs, turismo, etc.-, e incluso se focalizan programas crediticios y de apoyo a la investigación técnico-científica, la capacitación de personal y, entre otros, en la apertura de mercados externos. Aquí conviene aclarar una confusión existente entre privatización y descentralización. En efecto tanto en la discusión como en varios de los procesos de cambio estructural en que se han empeñado algunos países latinoamericanos, la privatización es acompañada de descentralización, buscando simultáneamente reducir el tamaño del Estado y también redistribuir el poder restante entre diferentes entes para, finalmente, reducir el poder de la administración central. Sin embargo, como señalan Rufián y Palma (pág. 62, 1993): "En realidad la diferencia es clara; en primer lugar porque la descentralización es un proceso que afecta a la administración del Estado, considerada como aparato público, mientras que la privatización a lo que afecta es al sistema económico. En segundo lugar hay que señalar que la privatización tiene efectos muy diferentes porque no se trata ya de que el poder del Estado sea redistribuido entre diversos entes también públicos, sino de reducir directamente ese poder estatal transfiriéndolo a entes privados. Consecuencia de la privatización será una reducción de la administración pública en general, lo que no ocurre con la descentralización en la que el poder de la administración simplemente se distribuye en diversas instancias de gobierno."
- f. *Los Gobiernos Regionales asumen de manera creciente la representación de la comunidad local en materias que exceden su campo de responsabilidad ejecutiva.* Debe reconocerse que las comunidades regionales de América Latina no han tenido un rol muy relevante como actores políticos y, en consecuencia, en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional. Esto se explicaría: por la falta de raíces históricas con un potencial movilizador; por la ecuación no resuelta entre desigualdades interregionales e inequidades intrarregionales (o planteado en términos más dramáticos identidad territorial versus conciencia de clase); y, entre otras, por los desajustes entre la división político-administrativa histórica y los criterios más técnicos que en los últimos años se han usado para definir regiones. Servan-Schreiber también relativiza este rol de representación política del nivel intermedio: "... los países con una poderosa tradición de gobierno local no tienen tanta necesidad de unas regiones intermedias entre el poder central y las colectividades de base, ya que han dejado que se forme espontáneamente, en el curso de su historia, asociaciones geográficas con iniciativas e intereses comunes; en cambio los países que no tienen esta tradición no podrán tener auténtica descentralización municipal mientras no acepten dotarse de colectividades intermedias que constituyan un escalón de administración y gobierno democráticos entre el poder central y cada uno de los municipios, aunque estén asociados en uniones municipales." (El Poder Regional, págs. 60-1, 1971).

Reconociendo que la sociedad política no se ha estructurado de manera descentralizada, Sergio Boisier, uno de los forjadores del pensamiento regionalista latinoamericano, ha planteado insistentemente la necesidad de construir previamente la región como espacio social, que debe evolucionar hacia un verdadero espacio cultural (S. Boisier, "Las regiones como espacios socialmente construidos", revista de la CEPAL, n°35, 1988).

Sin embargo, a pesar de limitaciones estructurales como las peculiaridades y cambios en los cuerpos legales que las reconocen, en el ámbito latinoamericano poco a poco las regiones empiezan a constituirse en referentes, en canales de expresión, de sectores que siendo diversos están vinculados a un mismo territorio, y por lo anterior, con posibilidades de generar protagonismo, tanto a través de movimientos colectivos, como de liderazgos individuales.

3. Fuentes de Financiamiento

La experiencia internacional muestra un amplio abanico de modalidades de financiamiento de los gobiernos regionales u otras categorías político-administrativas existentes entre lo nacional y lo local. Las principales son las siguientes:

3.1. Las transferencias del Gobierno Central, que pueden responder a varias modalidades:

- a. asignaciones para un propósito específico, incluyendo aquí aportes para enfrentar desastres naturales o económicos, la promoción de determinados sectores sociales, productivos o geográficos, o su focalización en función de prioridades determinadas por la autoridad central;
- b. diversas modalidades de subsidios;
- c. la participación en los ingresos de algunos impuestos o tributos nacionales. Aquí las regiones entre sí pueden tener iguales o diferentes porcentajes de participación de lo recaudado, de acuerdo a los indicadores que se consideren en su afectación;
- d. préstamos que puede realizar el nivel central, los que se caracterizan por tener tasas de interés y modalidades de pago especiales, respecto de las existentes en el ámbito financiero privado;
- e. finalmente, los aportes de capital, a veces reembolsables, otras no.

3.2. Ingresos a partir de:

- a. impuestos regionales, que también pueden responder a varias categorías:
 - * establecidos por la región de acuerdo a su propia legislación;
 - * fijados por la legislación nacional en cuanto a su materia, pero determinadas regionalmente en cuanto a sus tarifas o porcentajes; y,

- * finalmente, impuestos nacionales que pueden o son sobretasados por las autoridades regionales.
- b. luego deben considerarse los ingresos por derechos, licencias y cargos, por ejemplo en operaciones e infraestructura de riego, rentas de propiedades y entradas a espectáculos.
- c. préstamos, no provistos por el Gobierno Central, sino por agencias internacionales o del sector financiero privado, tanto para enfrentar déficits presupuestarios coyunturales como el financiamiento de inversiones productivas, entre otras.
- d. empresas de propiedad de los gobiernos regionales y que se orientan preferentemente a promover la comercialización externa de productos o estabilizar el abastecimiento local, la generación y/o distribución de energía, centros de eventos y diversiones, etc. El sentido último de tales empresas es la exploración y desarrollo de determinados rubros productivos, evitar prácticas monopólicas o monopsónicas, o simplemente generar ingresos para otras actividades no cubiertas con los ingresos regulares.

3.3. Finalmente, las relaciones financieras gobierno central-región pueden adquirir mayores niveles de complejidad.

Esto ocurre cuando se considera una gran variedad de articulaciones existentes entre las regiones, provincias o departamentos y comunas. Es así como en algunos esquemas los gobiernos regionales:

- pueden otorgar subsidios,
- conceder préstamos,
- asignar impuestos o, finalmente,
- compartir tributos o aranceles con las administraciones locales.

4. El caso de la Desconcentración Financiera

Además de lo anterior, en algunos casos pueden considerarse los recursos asignados por las agencias o ministerios centrales a sus equipos desconcentrados territorialmente.

La complejidad o lo controvertido de esta fuente de recursos como también su importancia no está dada tanto por la magnitud de ellos sino por determinar quién controla su uso.

En algunos casos la desconcentración sólo cubre la gestión, en otros alcanza a amplias decisiones; en algunos casos son recursos que deben coordinarse con acciones de los gobiernos regionales y, finalmente, pueden estar sometidos a esquemas de negociación bajo diversas formas de consejos o comités con una relevante participación del sector privado o de otros actores de la comunidad regional.

Lo recién mencionado implica desconfiar de una evaluación simple de las ventajas de la descentralización respecto de la desconcentración.

Como se vio anteriormente, ciertos esquemas de descentralización fiscal pueden constituir en la práctica formas simuladas de control central si se consideran las restricciones que se imponen sobre los recursos supuestamente descentralizados. Tales restricciones pueden darse, por ejemplo cuando desde el centro se determinan las áreas susceptibles de inversión y sus montos, las modalidades de control en la ejecución de programas y proyectos, rigideces en las políticas de personal, etc. En el caso chileno, un análisis estricto de las modalidades de financiamiento de los gobiernos regionales -como el FNDR, los programas ISAR e incluso los propios convenios de programación Región-Ministerios Centrales-, perfectamente podría concluir que, por las cortapisas impuestas desde el nivel central, muchas derivadas de convenios con organismos internacionales -como el BID y Banco Mundial-, los grados de autonomía son escasos, situando a tales recursos más cerca de esquemas desconcentrados que de una efectiva descentralización financiera.

III. EL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN EN CHILE: ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

La configuración histórica de la administración pública chilena dio lugar a una estructura extraordinariamente compleja y diversificada, con una orientación preeminentemente sectorial en la organización de sus actividades y una marcada concentración territorial de sus órganos decisorios.

En efecto, la naturaleza unitaria del Estado chileno y la raigambre centralista que recorre desde sus primeros días la conformación de su administración pública significó la concentración en la capital de prácticamente todas las decisiones de la gestión estatal.

El correlato espacial de esta situación significó una distribución desigual de los recursos humanos públicos que concentró en Santiago las labores de diagnóstico, propuesta, priorización, decisiones de ejecución, facultades de evaluación, etc. asignando a las regiones funcionarios de baja jerarquía administrativa y abocados a la ejecución de decisiones emanadas desde el nivel central.

Esto fue acompañado de esquemas de autoridad, de operación, circuitos de información y otros que determinaron una cultura burocrática, fuertemente polarizada entre núcleos creativos y rectores y otros subordinados y pasivos; ninguna vocación por coordinar el trabajo sectorial en cada uno de los territorios; y, finalmente, la ausencia absoluta de mecanismos para internalizar las demandas y propuestas de las comunidades locales.

Esta forma histórica de administración, caracterizada por una organización que privilegió la especialización sectorial, el centralismo de su esquema decisional y la ética de servicio público de sus funcionarios generó diversos beneficios. No obstante, en las últimas décadas ha surgido en diversos sectores de la vida nacional la necesidad de reemplazarla por otra dotada de mayores grados de flexibilidad en su estructura global y esquema operativo y, en consecuencia, con una mayor autonomía de trabajo de los equipos territoriales de cada uno de las instituciones.

Así a mediados de los años 70, bajo el gobierno militar, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa -CONARA-, fue la encargada de impulsar el proceso de desconcentración, que se tradujo en la identificación de un marco territorial único -13 regiones y 50 provincias- para las labores de gobierno interior y administración.

De esto último derivó la creación de las Secretarías Regionales de cada uno de los ministerios -exceptuando Interior, Relaciones Exteriores y Defensa- para asegurar la mejor implementación de las políticas sectoriales nacionales y su coordinación local en cada región del país.

Esto significó un avance notable no sólo porque iniciaba un proceso de reestructuración del aparato público, sino también pues situaba el tema en la agenda pública.

Sin embargo, estudios y la experiencia cotidiana muestran que los grados de desconcentración, tanto en cuestiones sustantivas o administrativas, son insuficientes y varían notablemente entre ministerios o servicios, haciendo difícil la coordinación territorial entre los organismos (SEREMI y direcciones regionales y provinciales de servicios), y generando problemas de eficacia, eficiencia y oportunidad en la implementación de programas y políticas y el uso de los recursos.

Como parte del proceso de democratización y modernización del Estado chileno, a partir de 1990 se han impulsado grandes cambios en su estructura, buscando dotarlo de condiciones más propicias para impulsar el desarrollo económico, social y cultural, y simultáneamente elevar la eficacia y eficiencia en su gestión.

El Gobierno del Presidente Aylwin, al promulgar la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, complementó la reforma que ya había fortalecido las competencias y recursos de los gobiernos locales. Esto situó al país en un proceso de transformación conducente no sólo a reestructurar el Estado chileno bajo los objetivos de la desconcentración, sino que la nueva naturaleza de los entes regionales y comunales los sitúa definitivamente bajo el ámbito de la descentralización.

Ambas acciones han generado mayores condiciones para que representantes de las comunidades locales y regionales, apoyados en sus propios equipos funcionarios, sean los que definan estrategias de desarrollo, diseñen políticas, asignen recursos a proyectos específicos, y asuman la articulación de estas acciones con aquellas que impulsan los organismos sectoriales.

Parece conveniente saber cual es el punto de partida, o mejor dicho cuál es el estado del arte de la desconcentración al interior de sector público chileno, para luego dar a conocer algunas demandas para profundizar los grados de autonomía de que disponen los equipos regionales de cada ministerio o servicio.

Esto es importante, pues de acuerdo a diversos aportes teóricos, como también lo que enseñan algunas experiencias, el proceso de descentralización tiene estrechas relaciones con el de desconcentración. En algunos casos esta última es un paso necesario e incluso un prerequisite para avanzar en la primera; en otros pueden ser simultáneos y relativamente independientes; finalmente, en algunos contextos, la desconcentración puede ser una respuesta de autoridades centrales celosas de su poder, que -como mal menor- la prefieren para no abordar definitivamente la descentralización.

A continuación se entregan algunos antecedentes que se apoyan en estudios realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), otros emanados del ejercicio de formulación de Metas Ministeriales y Metas Regionales, que coordina la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), como también de la experiencia y observaciones del autor. Los antecedentes se entregan como tendencia general predominante, reconociendo la existencia de instituciones relativamente desconcentradas y otras con equipos muy dependientes de sus oficinas centrales.

1. La Desconcentración en Ambitos Sustantivos

Los servicios públicos chilenos muestran deficientes sistemas de diagnósticos, identificación de objetivos, definición de políticas, planes y programas, formulación de metas anuales y explicitación de las actividades que las cumplen. Este es una debilidad que recorre a un número importante de ministerios y organismos funcionalmente descentralizados y que se agudiza cuando se analiza la situación de los equipos territoriales.

La primera constatación que se observa es una escasa participación de los SEREMI en: el establecimiento/ajuste de la misión y objetivos del sector, la definición de estrategias, la formulación de las políticas institucionales, la determinación de los mecanismos de operación y de los instrumentos de evaluación de resultados y rediseño de acciones.

La segunda es que estos (SEREMI) son marginados de las propuestas presupuestarias con las que cada sector define el trabajo que realizará el año siguiente. Estas son formuladas centralmente por cada ministerio para su aprobación primero por el Ministerio de Hacienda y luego por el Parlamento.

Tercero, a pesar que las unidades centrales ya tienen certeza a noviembre-diciembre de cada año del marco presupuestario de cada sector, en muchos casos y sólo después de avanzado el año calendario se procede a informar a cada equipo territorial de la participación que le corresponderá en la ejecución de los programas y compromisos contraídos por su servicio. En la práctica, esta información fluye de manera escasa y esporádica, impidiendo a cada equipo territorial planificar oportunamente su trabajo anual.

Como es obvio, la formulación presupuestaria tiene que ver con los volúmenes de recursos disponibles, sus flujos temporales, los programas específicos, focalización de beneficiarios/territorios, modalidades de operación, etc.

Por la modalidad que impera en la práctica, usualmente los diagnósticos nacionales no se corresponden con la realidad local, lo que hace que haya una implementación deficiente en calidad, cantidad y oportunidad de las acciones diseñadas centralmente.

Esto último es una consecuencia natural en un país con una multiplicidad de medios climático-ecológicos, productivos, sociales y culturales.

Lo anterior establece límites objetivos, aunque también subjetivos, a cada uno de los servicios o SEREMI para integrarse en acciones y oportunidades de coordinación intersectorial que surgen del Gabinete Regional -integrado por el Intendente, los SEREMI y Gobernadores- o de las iniciativas que impulsa el Gobierno Regional, el sector privado, las universidades, ONG, los municipios, y particularmente los diversos núcleos de iniciativa social o institucional.

A ello se agrega una reconocida incapacidad en muchos SEREMI para asumir en plenitud la condición de autoridad máxima del Ministerio, respecto de jefaturas regionales de servicios subordinados.

Así, las limitaciones reales o percibidas para una operación más flexible, adecuada a los problemas y potencialidades locales mantienen en muchos casos la condición de una administración pública nacional rígida, estandarizada y con una fuerte vocación archipelágica en su accionar.

2. La Desconcentración en Materias Administrativas

Los principales problemas en el plano de la desconcentración administrativa son los siguientes:

Hay una deficiente estructura organizacional, imprecisa o inadecuada distribución de funciones y/o atribuciones, con métodos y procedimientos ineficientes.

La ausencia de explicitación de una política de coordinación entre los niveles central, regional y provincial imposibilita la existencia de efectivas redes de trabajo. Lo anterior se traduce en contactos inadecuados y/o insuficientes con el nivel central y por ende falta de información en calidad y oportunidad para el trabajo de terreno.

Como resultado de lo anterior se reduce en la práctica la autonomía que se deriva de la delegación o desconcentración de funciones de que formalmente están investidas las jefaturas territoriales, las que se ven forzadas a mantener esquemas y acciones ya conocidas y sancionadas por el nivel central, impidiendo la adecuación a las dinámicas condiciones locales.

La articulación entre las unidades centrales y regionales acusa deficiencias en su base material expresada en la ausencia o insuficiencia de medios y/o equipos computacionales y de comunicación (Fax, Teléfono, Telex etc.).

El área de administración presupuestaria y de personal evidencia diversas limitaciones.

Primero, la generación centralizada del presupuesto explica desajustes entre necesidades y disponibilidades; problemas de oportunidad en su gestión; y, entre otros, una excesiva rigidez y burocracia en su operación.

Segundo, la gestión desconcentrada tiene un inadecuado sistema de reclutamiento y de selección de personal; con bajas remuneraciones y la imposibilidad de introducir estímulos monetarios. Esto afecta en cantidad y calidad la dotación de profesionales o técnicos especializados, lo que viene acompañado de alta rotación o inestabilidad del personal directivo y a contrata.

El personal desconcentrado sufre la ausencia de políticas de recursos humanos, verificada en la falta de una efectiva carrera funcionaria, de programas de capacitación y desconocimiento de muchas materias referidas a las evaluaciones y calificaciones; todo lo anterior redundando en un clima laboral con relaciones humanas insatisfactorias. Así, por ejemplo, es frecuente que la evaluación del personal realizada por las jefaturas locales sea alterada sustancialmente por los niveles centrales, carentes de información y legitimidad para ello.

Finalmente, otra área deficitaria es el sistema de administración de bienes, de abastecimiento y de presupuesto. Esta acusa equipamiento inadecuado u obsoleto; insuficiencia de oficinas o espacio físico, de bienes muebles, vehículos, materiales y/o útiles.

3. El caso de las Metas Regionales

El Gobierno, a través de los Ministerios del Interior, Hacienda, Mideplan y la SEGPRES, esta última en la coordinación ejecutiva, decidió, en marzo de 1995, demandar la formulación de metas regionales. En esencia, estas representan los logros o productos que, en el transcurso del año, se comprometan a realizar los servicios públicos operando en la región, el gobierno regional, como también aquello que se ejecuta de manera conjunta -por ejemplo, los programas de inversión sectorial de asignación regional y las obras contempladas en los Convenios de Programación-. Esta iniciativa permitió verificar los problemas existentes en muchos servicios desconcentrados, entre estos se puede mencionar los siguientes:

- la incapacidad técnica de algunos servicios por identificar sus metas anuales;
- la falta de una explícita desagregación territorial de las políticas y programas nacionales impulsados desde el nivel central;
- la ausencia de modalidades regulares de información y coordinación entre unidades centrales y territoriales;
- la insuficiente autonomía para flexibilizar o adecuar localmente algunas líneas de trabajo;
- finalmente, la práctica de algunos servicios nacionales que reducen o reasignan arbitrariamente los presupuestos asignados a los SEREMI o direcciones regionales.

Lo revelador de esto es que sólo con ocasión del ejercicio de metas regionales, los SEREMI tuvieron conocimiento y acceso a los documentos de Metas Ministeriales. Este

último es un ejercicio-documento que viene siendo preparado desde 1995 y resume los compromisos anuales de cada ministerio con la Presidencia de la República.

En conclusión, la introducción de una innovación en la gestión de la administración pública chilena, como lo es la formulación y evaluación de metas regionales viene, por un lado, a confirmar la insuficiencia de la desconcentración existente, y por otro, viene a corroborar las áreas donde esta es más necesaria y urgente.

4. La exigencia por los cambios

Es importante enfatizar que estos problemas son observados en la práctica, pues en teoría prácticamente todos los ministerios y servicios públicos nacionales han elaborado esquemas formales que, sin dudas, aprobarían cualquier examen de desconcentración.

Consciente de muchos de los problemas que afectan el trabajo cotidiano del aparato estatal, el gobierno ha impulsado el Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos que se está aplicando en medio centenar de instituciones.

Su objetivo último es promover una nueva visión de la gestión pública, cambiando los énfasis desde los procesos (políticas, procedimientos e instrumentos) hacia los resultados de estos procesos.

Para ello se impulsa una mayor familiarización con técnicas modernas de gestión, incorporar la planificación estratégica en la administración, como también la asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión. En este último rubro se enfatizan tres áreas en las que cada servicio debe explicitar sus instrumentos para evaluar:

- la eficacia (calidad, cobertura y oportunidad)
- la eficiencia (relaciones entre insumos y productos)
- el desempeño financiero (generación de ingresos, equilibrio, ahorro, autosuficiencia, etc.)

Si bien no está centrado únicamente en la necesidad de la desconcentración, de su lectura se advierte que para su implementación se hace inevitable un fortalecimiento de los equipos territoriales de cada ministerio o servicio público.

5. Naturaleza y Complejidades de la Desconcentración

Al igual que la Transferencia de Competencias generadoras de descentralización, las demandas de desconcentración según su naturaleza e impacto pueden agruparse en tres tipos:

- a. en primer lugar aquellas que implican la transferencia formal de una potestad desde la autoridad ministerial central a la autoridad ministerial regional, sin efecto en la dotación de los recursos (concesiones de autorización, resolución de trámites, etc.);

- b. luego están las que implican desconcentrar una o algunas funciones específicas y que van acompañadas, en menor o mayor grado, por los recursos para una mayor capacidad operativa;
- c. finalmente, están aquellas que se denominan acciones de desconcentración financiera, y que se dirigen claramente a reducir los recursos bajo control central de cada servicio y su traslado a los equipos territoriales del mismo.

La administración pública chilena, como se dijo, está compuesta por un número extremadamente voluminoso y heterogéneo de instituciones que en sus leyes orgánicas, esquemas de trabajo interno, flexibilidades para la coordinación con otros organismos públicos y con el sector privado, como en sus modalidades de atención de usuarios, reflejan las circunstancias históricas en que fueron creados.

De lo anterior se derivan algunos problemas que puede enfrentar un énfasis excesivamente optimista en el proceso de desconcentración.

- a. primero, están los diversos arreglos jurídico-institucionales que los rigen: organismos centralizados, funcionalmente desconcentrados, empresas públicas, etc.
- b. segundo, las diversas áreas de la gestión y el tipo de trabajo que ellos realizan: algunas corresponden a la infraestructura, otras al fomento productivo, muchas implementan programas sociales; varias tienen un trabajo primordialmente de gabinete y escasa interacción con la comunidad, otras ejecutan programas masivos, etc.

Para abordar este problema se ha sugerido la elaboración de una suerte de "Estatuto de la Desconcentración" que, reconociendo las heterogeneidades dentro del sector público, identifique áreas homogéneas de gestión -infraestructura, fomento productivo, desarrollo social, por ejemplo- y para cada una proponga niveles precisos de desconcentración.

- c. Finalmente, en lo que puede ser la principal limitación de esta estrategia desconcentradora, está la persistencia en cada región de la multiplicidad de servicios públicos, muchos de los cuales alcanzan niveles de gestión -número de oficinas, funcionarios, volumen presupuestario- relativamente modestos.

En efecto, en cada región existen en promedio 14 a 16 Secretarías Regionales Ministeriales, las cuales están integradas por varios servicios dependientes, generando así un número superior a las 50 instituciones, sin agregar las empresas estatales.

El análisis de las Metas Regionales señala que en promedio cada servicio público impulsa de cuatro a seis programas (4 a 6) en cada región, lo que significa centenares de líneas de trabajo que están actuando simultáneamente en el espacio regional.

Como cada una de ellas refleja procesos de planificación -diagnóstico, políticas, programas y metas- de administración de recursos y modalidades de trabajo muy heterogéneos, esto emerge como un formidable obstáculo a la coordinación intersectorial y territorial.

Por lo anterior, una estrategia desconcentradora sólo resuelve parcialmente los problemas indicados, pero mantiene la dificultad de que en cada región se expresen las características de la administración pública centralizada.

Incluso en la alternativa más interesante, la desconcentración financiera, no puede obviarse que muchas de las fuentes de financiamiento sectorial contienen modalidades de evaluación, elección, procedimientos y plazos de notable complejidad, aceptables para operaciones de gran envergadura, pero absolutamente entradoras cuando ellas son llevadas a operar en pequeña escala.

IV. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

"La política de descentralización es la más importante reforma que ha tenido la administración francesa después de la revolución ... Es una onda de choque que va a estremecer una tras otra la mayoría de las áreas del sector público."

J Rodin "Le sacre des Notables" 1985

La descentralización es una de las políticas más recomendadas para mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión pública. Sin embargo, como lo señalan las bases programáticas del Gobierno de la Concertación, de esta se esperan una serie de otros efectos: "La descentralización del Estado es indispensable para acercar las decisiones a quienes éstas afectan. Ello supone la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y los municipios".

A continuación se revisan algunos de estos supuestos asociados a la descentralización y la transferencia de competencias, para luego abordar algunas perspectivas estratégicas que orienten su implementación.

1. Efectos probables en el ámbito de la Política y la Administración

La Transferencia de Competencias introduce, directa e indirectamente, varios cambios en el Sistema Político Nacional y Regional:

- a. Eleva la eficiencia del Sistema Político: pues potencia el rol conductor del nivel central al permitirle una mejor concentración en temas estratégicos, como el diseño y seguimiento de grandes políticas, librándolo de cuestiones menores o burocráticas; le da mayor estabilidad y legitimidad al sistema político; elimina la tendencia a la homogenización de políticas y genera condiciones para ampliar los actores involucrados en la toma de decisiones.
- b. Potencia el liderazgo político regional: da mayores atribuciones a la autoridad y la hace más responsable frente a la comunidad regional, redefine y complejiza las relaciones Gobierno Regional y Parlamento; estimula una interlocución más activa con los diversos sectores de la comunidad y particularmente las autoridades comunales.

2. La Transferencia de Competencias moderniza la Gestión Pública Nacional y Regional y eleva su productividad.

- a. Racionaliza la administración pública nacional: permite revisar el conjunto de funciones y atribuciones, reasignándolos según niveles territoriales óptimos, estimula un mejor uso de los recursos, incorpora la diversidad interregional y facilita la coordinación entre instituciones; simplifica el diseño y gestión de acciones públicas y, finalmente, aumenta la moral y compromiso funcionario junto con una mayor capacidad de control y evaluación por parte de la sociedad.
- b. Estimula una redefinición del trabajo de la burocracia regional respecto de otros actores estatales y societales: con los ministerios y servicios públicos nacionales (hacia una relación de apoyo en acciones concretas, perfeccionamiento y capacitación de recursos humanos, asesoría en investigación y desarrollo, etc.); al ampliar sus capacidades operativas hace perentoria la coordinación con los municipios; finalmente, torna más propicia la búsqueda de acciones conjuntas con el sector privado, las universidades, gremios, organizaciones otros núcleos de iniciativa social y con capacidad de transformación del paisaje físico, económico y socio-cultural regional.

3. Un proceso Gradual y Selectivo que permite el Aprendizaje Socio-Institucional y reconoce la Diversidad.

Es importante señalar que la transferencia de competencias materializa los conceptos de la descentralización como un proceso gradual y selectivo, reconoce la complejidad del aprendizaje socio-institucional en que debe apoyarse y recoger la diversidad de contextos y expectativas de cada uno de los actores. Esto se sintetiza en tres cuestiones distintas.

- a. En primer lugar, deja abierta la puerta a un fortalecimiento paulatino y permanente de las facultades de los gobiernos regionales. Lo que se compara favorablemente con la rigidez que muestra la ley orgánica de municipios.
- b. En segundo lugar, es selectiva en la medida que rompe con normativas estándares y dotación homogénea de facultades y atribuciones, permitiendo que cada región pueda aspirar y conquistar las competencias que le sean más relevantes, siendo esperable observar en algunos años más la existencia de niveles de avance heterogéneos de una a otra región.
- c. Finalmente, rompe con la tradición político-institucional chilena, en la medida que traslada la iniciativa desde las autoridades o actores políticos nacionales hacia otras situadas en el nivel regional.

V. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS Y AREAS EVENTUALES EN TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

1. Consideraciones Estratégicas

La demanda e incorporación de nuevas competencias obligan al Gobierno Regional a un riguroso esfuerzo de autoexamen y de planificación estratégica.

En la dimensión más política algunas preguntas orientadoras: ¿Qué objetivos o que problemas busca resolver la región al solicitar el traspaso de una competencia?. Para esto se anticipan algunas respuestas tentativas:

- a. controlar la gestión de los temas centrales de la Estrategia de Desarrollo, esto es particularmente relevante cuando la región ha incorporado plenamente a la comunidad en su formulación, ejecución y evaluación, dando lugar a un verdadero proyecto político sobre lo que la región quiere ser.
- b. privilegiar áreas de la Administración Pública con abundantes recursos humanos e institucionales en las cuales se puedan alcanzar dos objetivos simultáneos: introducir un mejoramiento en su gestión (cantidad, calidad, oportunidad de su trabajo) y simultáneamente permitan la conformación de un pool adecuado de recursos institucionales, humanos y financieros susceptible de un manejo más integrado y productivo (como por ejemplo abordar flexiblemente las pulsaciones estacionales de trabajo que rigen a algunas instituciones).
- c. enfatizar aquellas áreas geográfico-sectoriales donde concurren una gran diversidad de servicios, lo que demanda enormes esfuerzos de coordinación, pero cuyos errores o problemas de gestión se transforman en costo político de la autoridad territorial. Entre otros ejemplos, servicios vinculados al fomento en regiones forzadas a la reconversión productiva en un contexto de alta sensibilidad social y política, o la administración de áreas metropolitanas donde concurren múltiples servicios sectoriales, varias municipalidades, además del gobierno regional.

Alternativamente pueden considerarse áreas relevantes de la gestión sectorial con problemas estructurales de eficacia y eficiencia. Aquí, es importante separar lo que pueden ser deficiencias asociadas a determinadas coyunturas o personas de diagnósticos definitivos sobre la mala estructuración de un determinado servicio o programa que se ejecuta en la región.

En un plano más técnico: ¿Qué tipo de competencias y atribuciones deben solicitarse?; ¿cómo estimar sus costos y beneficios?; ¿qué ventajas tiene una dispersión versus la concentración en áreas de gestión?.

La respuesta a estas preguntas debe contar con el examen de los siguientes elementos:

- a. El tipo de competencia a solicitar obliga a un exhaustivo diagnóstico de las diversas áreas de trabajo en que se sustenta una institución a nivel regional o de algún programa específico en el cual se está interesado. Por lo general estas se dividen entre el servicio de atención al público y las funciones técnicas de respaldo o trabajo de gabinete (normativa, control, diseño, presupuesto, gestión de recursos humanos, etc.).

Muchas veces unas y otras constituyen un todo complejo, expresado en líneas de trabajo con encadenamientos absolutos cuya separación afecta severamente la gestión. En otros casos es fácil advertir la existencia de unidades de gestión más autónomas o fácilmente separables, las que pueden ser objeto de transferencia y relocalización bajo una nueva autoridad, en este caso el Gobierno Regional.

- b. La estimación costo/beneficio se relaciona con la necesidad de determinar los umbrales de las economías de escala presentes en cada área. No obstante que la revolución científica y tecnológica -particularmente en la informática y las telecomunicaciones- favorece formas de producción y gestión en unidades pequeñas competitivas con otras grandes, subsisten ámbitos en los cuales tamaños excesivamente pequeños son contraproducentes.

Por lo anterior y de manera simulada deben establecerse indicadores de gestión a lograr con la nueva estructura que excedan en un grado razonable aquellos que se obtienen hoy día. A partir de los mismos insumos (personal, equipamiento, presupuestos) señalar en cuanto mejorará, comparado con la situación actual, el producto o la gestión del servicio/programa a transferir (calidad, cantidad, cobertura, oportunidad, costos, etc..).

No está demás señalar que esta evaluación de los costos y beneficios vinculados a una determinada transferencia de competencias debe considerar, para el período inicial, eventuales caídas en la eficiencia, eficacia y oportunidad en la gestión debido a los ajustes de personal, infraestructura y presupuesto que acompañan al proceso.

- c. por otro lado, cada Gobierno Regional debe decidir una política de mediano y largo plazo de solicitud de nuevas competencias. Algunas alternativas son:
 - demandar traspaso de competencias en aquellas áreas que se observa hoy día con una gestión más deficitaria, aún cuando sean de naturaleza y ámbitos muy diversos.
 - buscar la conquista de nuevas competencias privilegiando algunas áreas que presenten homogeneidad sectorial o temática o geográfica. Así ella podría concentrarse en

algunos ámbitos de gestión, por ejemplo en el ámbito de los programas sociales, o del fomento productivo, o bien de la infraestructura.

- finalmente concentrar la solicitud de transferencia de competencias en servicios o programas que sean relevantes en determinadas áreas geográficas priorizadas en la estrategia de desarrollo o generadoras de tensiones sociales o políticas (lograr mayor control en trabajo en áreas rurales, administración de centros urbanos, etc.).

Finalmente, la transferencia de competencias, incluso contando con la mejor disposición de las autoridades centrales y regionales, no está exenta de problemas, tanto de carácter técnico como político-institucional, tanto con las autoridades sectoriales que pueden internalizarlo como una pérdida de poder o una apreciación negativa sobre la gestión desempeñada, como también con el propio personal que deba ser traspasado, que enfatizará la incertidumbre del nuevo esquema más que los eventuales beneficios.

Por ello deben preverse los mecanismos de consulta, apoyo y transferencia de información que operarán tanto en sus etapas iniciales como en el mediano y largo plazo

2. Proposiciones Preliminares

A continuación se describen algunas áreas de la gestión pública centralizada que han sido mencionadas, en diversas conversaciones sostenidas en 1995, por autoridades regionales como susceptibles de transferencia. Tales áreas incluyen transferencia fundamentalmente de potestades reglamentarias o de ejercicio de autoridad -no siendo acompañadas necesariamente de traslados de personal o recursos-, otras implican un impacto menor en la reasignación de recursos, finalmente algunas contemplan la transferencia de elevados volúmenes de recursos humanos, institucionales y financieros sea para solventar programas o la inversión en infraestructura.

Es claro que las competencias que se indican recogen grados diversos de prioridad en las diversas regiones, ni tampoco puede esperarse que sean ellas las que necesariamente inicien este proceso. Esto último pues corresponde a un tema de incipiente interés y respecto del cual los Gobiernos Regionales no cuentan con estudios ni pueden anticipar los problemas o modalidades que esto tomaría en cada caso. Lo que se entrega es sólo una aproximación muy preliminar.

Es importante reiterar que las líneas de trabajo ministeriales que se mencionan a continuación lo son sólo a manera introductoria al tema, siendo muy posible que varias de ellas, en un análisis más afinado, sea altamente complejo su transferencia a alguno de los Gobiernos Regionales; igualmente, es muy probable que en este listado preliminar se omitan algunas otras que perfectamente podrían iniciar un proceso como el planteado en este documento.

Los antecedentes financieros que se entregan en el anexo 1 están tomados principalmente de las leyes de presupuesto de 1995 y 1996 y las cifras expresadas en millones de pesos de cada año. Ellas se entregan a modo referencial, siendo muy probable que en su ejecución final se den variaciones de cierta relevancia.

a. Ministerio del Trabajo

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE): El acelerado cambio que ha experimentado la estructura productiva nacional ha dado lugar a una nueva regionalización económica. En ella se destacan regiones con aceleradas tasas de crecimiento económico y otras sumidas en drásticos procesos de reconversión productiva. En este contexto, el Estado ha identificado una serie de instrumentos destinados a apoyar directa e indirectamente a los agentes productivos.

En este contexto las unidades regionales del SENCE tienen como misión diagnosticar, promover y supervisar la capacitación de los trabajadores ocupados, de aquellos con problemas de reconversión laboral, como también de otros sectores específicos que requieren un apoyo especial para su inserción plena en el mundo del trabajo: mujeres, sectores de escasos recursos, etc. Los programas ejecutados en regiones movilizan importantes recursos económicos e institucionales.

Son diversos los organismos y los instrumentos actuantes en el ámbito del fomento productivo en las diversas regiones del país, los que sin negar sus bondades muestran sin embargo persistentes problemas de coordinación entre ellos como también su ensamble con las políticas que impulsan los gobiernos regionales. De aquí el interés de algunos de ellos por abordar eventualmente una transferencia de sus competencias.

SENCE actúa fundamentalmente financiando acciones de capacitación que quedan a cargo de empresas privadas especializadas en diversos rubros. Por lo anterior, la transferencia, a diferencia de otras, tendría un impacto significativo en el traslado de recursos financieros más que personal o recursos institucionales.

b. Ministerio del Interior

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: Se ha sugerido cambiar la modalidad de administración del presupuesto del Gobierno Regional y, específicamente, al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

En la situación actual el Intendente, como ejecutivo del Gobierno Regional, puede crear asignaciones de proyectos en Item Inversiones Menores, por un monto máximo de hasta M\$12.000.- y el Ministerio del Interior, a través de la SUBDERE, tiene la competencia para la creación de asignaciones en los items de Estudio para Inversión e Inversión Regional, con visación previa del Ministerio de Hacienda.

La propuesta apunta a que el Intendente pueda crear todas las asignaciones, con Toma de Razón de la Contraloría Regional, sin visación previa del M. de Hacienda. Esto aceleraría la gestión permitiendo optimizar el uso de una importante cantidad de recursos, los que se fraccionan en un elevado número de proyectos de bajo volumen cada uno.

No implica transferencia de recursos humanos ni de medios, los que ya existen en el Gobierno Regional y la Contraloría Regional; sin embargo se hace necesario incorporar esta nueva modalidad en la Ley de Presupuesto de la Nación.

c. Ministerio de Defensa

Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER): Este servicio está encargado de diagnosticar, promover y ejecutar programas e inversiones en el campo del deporte y la recreación planteados en un sentido amplio.

Para esto realiza un vasto programa de inversiones en infraestructura -gimnasios, multicanchas, centros de recreación y esparcimiento, etc.- los que ameritan una fina articulación con aquellas acciones que impulsan autoridades regionales, provinciales y locales.

Sin embargo, su carácter de organismo centralizado no permite regularmente una interlocución fluida con las autoridades descentralizadas, estimándose interesante la transferencia de algunos de sus programas al gobierno regional.

d. Ministerio de Agricultura

En Chile, técnicamente menos del 20% de la población nacional vive en áreas rurales. Sin embargo, esto no hace justicia al porcentaje real de habitantes que vive en ciudades y pueblos de tamaño intermedio desempeñando actividades productivas vinculadas directa e indirectamente a los cultivos, la ganadería o la silvicultura. Asimismo, la producción de este sector ha crecido notablemente en los últimos años siendo uno de los pilares del dinámico proceso exportador nacional.

El organismo sectorial responsable de su desarrollo es el Ministerio de Agricultura

Algunas de sus funciones son: planificar, elaborar y dirigir la política sectorial; fomentar, orientar y coordinar las actividades silvoagropecuarias del país; conservar, proteger y acrecentar los recursos naturales renovables; procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos; proteger y controlar la sanidad pecuaria y vegetal del país; emprender programas de investigación e incrementar la producción agrícola, pecuaria y silvícola, además del fomento lechero. Los organismos más importantes que lo conforman son:

1. Corporación Nacional Forestal (CONAF): Sus responsabilidades principales son:

- Contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, para lo cual debe participar en la elaboración y ejecución de los planes nacionales o regionales de desarrollo forestal; y en la administración y el desarrollo del patrimonio forestal del Estado (parques nacionales, reservas forestales y bosques fiscales), procurar el adecuado manejo y aprovechamiento de los bosques que se establezcan por acción directa o indirecta de la Corporación.
- Organizar, financiar y ejecutar las labores de reforestación y viveros que se programen (en terrenos, tanto públicos como privados); elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de protección y conservación de los recursos forestales del país, especialmente en cuanto se refiere a la prevención y combate de incendios, control de plagas, corrección de torrentes y otros, y desarrollar todas las actividades que permitan cumplir más adecuadamente con su función, tales como mejoramiento genético, asistencia técnica y financiera, y capacitación.

En lo que compete al manejo y desarrollo de los recursos forestales, varias de las regiones chilenas -particularmente desde Araucanía hacia el sur-, tienen millones de hectáreas forestales, de las que parte importante puede ser intervenida económicamente.

Así, las estrategias de desarrollo de tales regiones le dan un papel central, a la par que plantean la necesidad de conocer e investigar tecnologías, infraestructuras y equipos que permitan un desarrollo económico efectivo y sustentable ecológicamente.

Hoy día, el sector forestal ha incrementado fuertemente su participación en las economías regionales, y su producción orientada a diversos mercados tiene fuerte impacto en el comercio, el transporte, la generación de empleo y el ingreso de divisas, además de los impuestos que se ven estimulados.

Por otro lado, el manejo de parques nacionales y áreas silvestres protegidas, ofrece un enorme potencial para potenciar su gestión en una perspectiva económica.

El turismo de las regiones australes ha crecido fuertemente en los últimos años y se ha canalizado en gran medida hacia el entorno de los parques nacionales. La incorporación integral de los Parques Nacionales en políticas regionales que articulen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental plantea la necesidad de trasladar su dependencia desde un organismo sectorial específico hacia los gobiernos regionales.

Esta transferencia implicaría el traspaso patrimonial de los parques nacionales hacia los gobiernos regionales interesados; los profesionales, técnicos y personal de apoyo, como también de los presupuestos de operación -mantención y vigilancia- como los de inversión.

2. *Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)*: El Instituto administra diversos programas que cubren una parte significativa de las áreas rurales del país como asimismo en el apoyo directo e indirecto a distintos agentes que participan de las actividades productivas de cultivo, pecuarias y silvícolas.

Las principales líneas de trabajo hacia el mundo campesino y de pequeños productores son las siguientes:

- incorporación al desarrollo tecnológico,
- asistencia crediticia,
- acceso de estos a beneficios legales de la inversión privada en obras de riego y drenaje,
- apoyo a la comercialización y agroindustria
- fortalecimiento de organizaciones campesinas con respaldo técnico, crediticio y capacitación
- formulación y gestión de proyectos de desarrollo rural
- apoyo a creación de microempresas de jóvenes rurales

En general INDAP es la principal institución del Estado promoviendo acciones en el medio rural, particularmente a sectores marginados y con dificultades de acceso a la economía moderna y exportadora. Sin embargo, se han planteado algunas observaciones para justificar el traspaso en algunas regiones de los programas de INDAP hacia una administración bajo la autoridad de los gobiernos regionales.

Entre estas se incluyen las siguientes: que algunos de los programas no apuntan necesariamente a lo que se estima son las prioridades más urgentes al interior del mundo rural; que las jefaturas territoriales carecen de la autonomía para flexibilizarlos y adecuarlos a la realidad local; que la productividad de los programas puede ser mejorada; finalmente, que dada la centralidad que tienen las acciones de INDAP en el mundo rural respecto a la planificación de actividades de otros servicios públicos, lo natural es su transferencia hacia los gobiernos regionales.

e. Ministerio de Economía

1. *Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)*: La pesca y acuicultura se ha constituido en una de las principales ramas de actividades económica de varias regiones chilenas, tanto por el volumen de las inversiones que moviliza, como por el impacto en el empleo y los cuantiosos retornos por concepto de exportaciones.

Algunas autoridades regionales han señalado la conveniencia del traspaso de algunas funciones desempeñadas por este instituto en tales áreas, incluida la capacitación. No obstante que este organismo sectorial de dependencia central ha tenido un rol importante en el auge observado en los últimos años, se estima que sus recursos tanto en el plano de la investigación, el fomento y la capacitación (F.I.P. y FONSIP) pueden y deben articularse mucho mejor con aquellos que maneja la autoridad regional.

2. *Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)*: Los flujos turísticos se han incrementado notablemente en el país durante la última década -tanto aquellos de origen nacional como los externos-, transformándose en una importante fuente de ingresos y

empleo, generadora de impuestos para las administraciones locales y dinamizadora de las economías regionales.

Se ha planteado el interés en algunas autoridades de traspasar al Gobierno Regional actividades de investigación, planificación, promoción y coordinación del desarrollo de esta actividad hoy bajo tutela de un organismo centralizado. Esto permitiría potenciar aún más su crecimiento mediante una mayor articulación con el sector privado, una estrategia más agresiva hacia actuales y nuevos mercados, como asimismo en la concreción de proyectos públicos de ampliación de la infraestructura con recursos regionales.

Los recursos humanos e institucionales, como asimismo los presupuestos de operación e inversión son relativamente precarios en todas las regiones, por lo que lo más relevante para los Gobiernos Regionales es la transferencia de las facultades y atribuciones para una operación fluida, y no tanto los recursos en cada región asociados a este servicio.

f. Ministerio de Obras Públicas

La naturaleza de sus actividades incluye obras de carácter e impacto territorial diverso. El cumplimiento de sus funciones se realiza a través de varias direcciones, las que en su conjunto mueven uno de los mayores volúmenes de recursos humanos y presupuestario del sector público.

Dirección de Aeropuertos: Proporcionar la infraestructura de los aeropuertos del país, realizando, a proposición de la Junta de Aeronáutica Civil, las obras básicas y complementarias.

Dirección de Obras Portuarias: Construir las obras básicas y complementarias de los puertos, muelles y malecones, sean fluviales, lacustres o marítimos.

Dirección de Riego: Ejecutar aquellas obras de ingeniería destinadas a racionalizar el uso de los recursos hidrológicos, especialmente las de apoyo al sector agropecuario.

Dirección de Vialidad: Realizar las labores normales de conservación y construcción de caminos, puentes, túneles, defensas fluviales y obras viales complementarias.

Dirección de Planeamiento y Urbanismo: Otorgar asesoría en materias de proposición de programas de obras e inversiones, políticas específicas, aspectos del endeudamiento externo y control de avance físico-financiero de todos los proyectos del sector.

Dirección General de Aguas: Ejercer la administración del recurso agua en todo el país, en lo que respecta a su conocimiento, distribución, asignación, uso, conservación y preservación.

Superintendencia de Servicios Sanitarios: Estudiar, proponer y controlar el cumplimiento de normas técnicas sobre diseño, construcción y explotación de servicios sanitarios y

residuos líquidos industriales en todo el país; calcular las fórmulas tarifarias, tarifas y aportes que deben cobrar los prestadores de servicios sanitarios; informar sobre otorgamiento de concesiones, ampliación o modificación de los mismos; aplicar sanciones a los prestadores de servicios sanitarios que infrinjan la legislación existente.

Obtener y centralizar los datos de funcionamiento de obras que sean útiles para futuros estudios o proyectos hidráulicos; realizar en sus laboratorios, o donde corresponda, investigaciones científicas o tecnológicas en el campo del escurrimiento de fluidos; actuar como árbitro o perito en aquellas materias relacionadas con la hidráulica que sean sometidas a su consideración, y colaborar con la docencia universitaria.

Dirección de Arquitectura: En el marco de la edificación pública, entre las funciones de las Direcciones Regionales de Arquitectura, ellas tienen la competencia de realizar el estudio, proyección, construcción, ampliación y reparación de las obras que le encargan los Ministerios, las instituciones o Empresas Estatales, Sociedades en las que el Fisco tiene participación y, finalmente, las municipalidades.

Entre sus tareas, actúa como unidad técnica de buena parte de los recursos de inversión que manejan los Gobiernos Regionales. Siendo una entidad de carácter técnico regulada por autoridades sectoriales centrales, la centralidad de su trabajo en lo que son las inversiones regionales le genera a estas últimas una serie de dependencias y limitaciones que en determinadas circunstancias impiden un gestión más eficiente, favoreciendo crisis y conflictos entre las autoridades centrales y regionales y un menoscabo al proceso de descentralización.

Datos de su Dirección Nacional indican que en los últimos 5 años aproximadamente el 93% de las obras se financia vía recursos del FNDR mientras que el 7% son fondos propios.

En una situación extrema se ha recomendado el traspaso de todos los recursos físicos, humanos y financieros hoy asignados a tales Direcciones Regionales.

g. Ministerio Secretaría General de Gobierno

Sus objetivos principales se centran en la promoción de la Participación Comunitaria, la difusión de las Políticas Públicas, y la articulación de la relación Autoridades-Ciudadanía

Las estrategias de desarrollo de todas las regiones, al igual que otras políticas de prioridad nacional -como el Programa Nacional de Superación de la Pobreza- contemplan incorporar crecientemente a la comunidad y sus organizaciones e instituciones en la elaboración de diagnósticos, identificación de propuestas, priorización, ejecución y evaluación de acciones de desarrollo.

Lo anterior pasa por elevar las capacidades -información, capacitación, debates- de los diversos sectores sociales, políticos, económicos y culturales, que permitan contar con una población informada y articulada con los diversos sectores de la gestión pública.

h. Ministerio de Educación

Este Ministerio ha sido un importante protagonista de la construcción del Estado Nacional, del sentido de identidad y de la creación de una sociedad con niveles de educación y cultura relativamente buenos en comparación con otros países subdesarrollados.

Sin embargo, en los últimos años ha surgido un extendido consenso en cuanto a que el modelo educativo debe adaptarse a las nuevas condiciones económicas, sociales y culturales que definen la sociedad chilena y su forma de inserción en las tendencias mundiales.

La descentralización en la gestión de la educación y la cultura son propuestas que encuentran escasa resistencia. Incluso ha sido el propio ministerio el que ha establecido

la necesidad que sean las respectivas comunidades educativas las que en cada lugar aseguren que los programas y actividades satisfacen cabalmente sus necesidades actuales y futuras.

Tres son los ámbitos en los cuales pueden darse proceso de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales, sin menoscabo del papel tutelar, asesor y orientador del MINEDUC: el fomento al desarrollo artístico y cultural -natural en un país tan heterogéneo-; el desarrollo científico y tecnológico; y diversos proyectos de mejoramiento educativo tanto en los niveles básico como medios.

i. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Este Ministerio tiene un rol trascendental en diversas áreas que, por un lado enfrentan demandas sociales de alta sensibilidad social y política, y por el otro, a través de sus inversiones, directa e indirectamente establece un marco de transformaciones que influyen de diversas formas en el quehacer del sector privado y de otros servicios públicos.

Entre sus diversas áreas de trabajo está la planificación y regulación del desarrollo de los asentamientos urbanos, incluyendo las grandes áreas metropolitanas, ciudades intermedias y pequeñas, y otros asentamientos humanos de menor extensión. Si bien la LOCGAR entrega al Consejo Regional la aprobación de los Planes Reguladores comunales e intercomunales, los informes técnicos del MINVU son de trascendental relevancia.

Otra área importante son las inversiones urbanas que realiza, entre estas están: equipamiento comunitario, programa de parques urbanos, pavimentación y vialidad urbana.

Asimismo, es el organismo público responsable de administrar los diversos programas de subsidios que favorecen a sectores populares y medios tanto en áreas urbanas como rurales.

La mayor parte de los programas que implementa regionalmente el MINVU tienen un alcance mediano o pequeño cuya dependencia de un organismo centralizado genera dificultades para su adecuación a las particularidades locales y su integración y concertación con las acciones de otros organismos. Lo anterior no niega que las SEREMI del MINVU sean una de las que disfrutan de mayores grados de desconcentración.

j. Ministerio de Planificación y Cooperación

De MIDEPLAN depende el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) el cuál - como su nombre lo indica-, realiza un conjunto de actividades en apoyo a diversos sectores sociales, con los cuales se vincula directamente o bien a través de otros servicios públicos, fundaciones privadas y ONGs., estableciendo convenios de colaboración.

El trabajo del FOSIS tiene un alto componente de motricidad fina, en la medida que trabaja con sectores sociales o productivos que no siempre alcanzan a ser cubiertos por otras políticas estatales y mucho menos pueden integrarse a los circuitos del mercado.

Por lo indicado, los programas FOSIS muestran un alto potencial para que su administración y responsabilidad operativa sea transferida a los Gobiernos Regionales, donde podrían ser integrados a otras políticas y acciones de manera más fluida.

k. Regulaciones Sectoriales Diversas

Diversos ministerios tienen bajo su responsabilidad la regulación y concesión de autorizaciones diversas para actividades de interés económico privado, de instituciones u organizaciones de variado tipo.

Tales regulaciones, en la mayoría de los casos han sido establecidas de manera nacional y estandarizada mostrando diversas inadecuaciones en su aplicación práctica. Asimismo, muchos de los servicios encargados de su implementación no cuentan con los equipos técnicos o no disponen de la autonomía suficiente para su operatividad práctica.

Su transferencia al Gobierno Regional permitiría destrabar numerosos cuellos de botella burocráticos, acercar la regulación a las realidades concretas y estimular nuevas iniciativas de parte de la comunidad regional.

Entre las áreas de regulaciones más recurrentes están:

- Medio ambiente
- Transporte (uso de vías, por ejemplo)
- Telecomunicaciones

- Personalidad Jurídica a Corporaciones Privadas
- Regulaciones forestales

VI. REFLEXIONES FINALES

No obstante el carácter eminentemente exploratorio de este trabajo, es posible extraer algunas conclusiones preliminares, aún cuando ellas deban seguir siendo testeadas en investigaciones ulteriores.

En el plano teórico-conceptual, los antecedentes revisados señalan un abundante material que permite darle precisión a cada uno de los términos aquí usados. Sin embargo, ello no niega que existen diversas escuelas, asociadas tanto a tradiciones académicas como también a experiencias nacionales, que muchas veces generan situaciones contradictorias en el uso dado a los términos. Así, en su primera parte el documento plantea una definición de los principales términos usados a lo largo del trabajo, como los de desconcentración y descentralización, buscando así superar algunos de los problemas que suelen plantearse.

Más allá de las inevitables opciones teórico-conceptuales a asumir, los antecedentes revisados muestran que entre los ejes centralización-descentralización y los ámbitos de gestión nacional-local, representan verdaderos continuum, con situaciones y problemas concretos que se resisten a ser clasificados en forma simple y unilateral. Si esto es ya complejo en el ámbito de lo estrictamente administrativo, lo anterior se ve complejizado aún más cuando se introducen las variables políticas, sociales y culturales que sirven de marco referencial de fondo en la cual se implementan las a este respecto.

Es así como ciertos esquemas llamados de descentralización fiscal pueden encubrir, en la práctica, formas implícitas de control central si se consideran las restricciones que se imponen al manejo operativo de ciertos recursos. Algo de esto se da, por ejemplo, en las modalidades con que operan las principales fuentes de recursos, así llamados en Chile, de decisión regional, como son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los programas ISAR -Inversión Sectorial de Asignación Regional-.

Por otro lado, y con base en razones que se entregan en el documento, un análisis focalizado exclusivamente en la descentralización fiscal por el lado de los ingresos presenta menores posibilidades de éxito en el caso chileno. En consecuencia, y probablemente como una conclusión principal, se plantea la conveniencia de concentrar la mirada y los esfuerzos en la transferencia de competencias como una alternativa más viable de fortalecimiento de las responsabilidades de administración y desarrollo de los Gobiernos Regionales.

Lo anterior sin negar que la transferencia de competencias no se agota con la descentralización fiscal por el lado del gasto, como tampoco esta última con la primera.

Sin embargo, la opción adoptada si bien ordena el proceso de búsqueda del fortalecimiento de esta estructura intermedia, traslada el problema a la naturaleza misma del aparato público, su conformación histórica y los obstáculos que han surgido para impulsar la desconcentración de los servicios públicos.

En efecto, la revisión de algunos antecedentes sistematizados en el Ministerio del Interior -impulsor principal del proceso- como también la evidencia recogida recientemente en torno al esfuerzo de formulación de metas regionales muestran en forma clara las dificultades que surgen en este campo.

Entre los principales problemas que afectan a los servicios desconcentrados están: su incapacidad técnica para identificar sus metas o compromisos de gestión anual; la ausencia de una explícita desagregación territorial de las políticas y programas nacionales impulsados desde el nivel central; la ausencia de modalidades regulares de información y coordinación entre unidades centrales y territoriales; la insuficiente autonomía para flexibilizar o adecuar algunas líneas de trabajo; finalmente, la práctica de algunos servicios nacionales que reducen o reasignan arbitrariamente los presupuestos asignados a sus equipos regionales.

Como efecto de este estado de cosas, desde diversos sectores se ha planteado la necesidad de abordar con mayor rigor y decisión un ulterior esfuerzo en esta materia que permita arribar a una suerte de "estatuto de la desconcentración" el cual, reconociendo las heterogeneidades en el sector público, permita alcanzar adecuados niveles de autonomía. Esto último como precondition para que cada servicio sectorial pueda articular creativa y provechosamente sus acciones con los estímulos que emanan de los respectivos gobiernos regionales, de otros organismos desconcentrados, las administraciones municipales y, por sobre todo, las demandas y planteamientos de la comunidad.

Sin embargo, en el caso chileno, al igual que otras experiencias, la desconcentración no termina por resolver todos los problemas, por ello se hace necesario asumir con realismo sus limitaciones y entrar de lleno a evaluar las ventajas y desventajas de la transferencia de competencias.

Probablemente una de las limitaciones más claras sea la coexistencia en un mismo territorio de más de 70 servicios públicos especializados, implementando más de doscientos programas específicos -distintos en sus diagnósticos, focalización, calendario, modalidades operativas, etc.-. Esto al hacer imposible técnica y humanamente su efectiva coordinación, genera duplicidades y rivalidades entre servicios, aislamiento institucionales, sectores sociales y geográficos supra y subatendidos; y, finalmente, un inadecuado uso de los recursos públicos.

La experiencia internacional, al igual que la bibliografía existente identifican diversas consecuencias y efectos que deben esperarse del proceso de descentralización y transferencia de competencias. El mejor sustento de esto son los cambios percibidos -aunque siempre insuficientes- en el desarrollo de capacidades políticas y técnicas de gestión, en la dimensión

territorial, que se observan en la última década, impulsados tanto por las reformas introducidas durante el régimen militar y su potenciación a partir de 1990 con la llegada de la democracia.

Por esto es posible anticipar cambios aún mayores en el sistema político y administrativo si se asume resueltamente la transferencia de competencias.

La lectura de los antecedentes jurídicos -normas constitucionales y procedimientos legales y administrativos- existentes se concluye que este esfuerzo, si bien debe sortear algunas complejidades en su desarrollo práctico, no muestra obstáculos insalvables en su concreción final. La Ley de Gobierno y Administración Regional, como también aquella que reguló la conformación de las plantas de personal de los gobiernos regionales establecen adecuados precedentes que pueden ser utilizados en este caso.

Por todo lo anterior, el problema tiende a situarse fundamentalmente en ámbito de la voluntad política en la cuál sustentarse y en la iniciativa que puedan desplegar las propias autoridades y comunidades regionales. Respecto de lo primero, la decisión presidencial sobre el particular ha sido reiterada en diversas oportunidades, asimismo recientes planteamiento de los principales partidos y líderes políticos -sintetizado en la suscripción de la "Agenda de la Descentralización"-, permiten configurar un cuadro inicialmente favorable. Asimismo, el compromiso explícito de la Administración Frei, de aumentar de 21 a 42% el volumen de recursos de inversión públicos bajo decisión de autoridades regionales, es coadyuvante a una mayor consideración de la transferencia de recursos y competencias hacia las regiones, como una alternativa crucial en este desafío.

El documento finalmente aborda dos cuestiones claves al tema de estudio. En primer lugar, y en lo que constituye una tremenda innovación en el arreglo político-administrativo chileno, la iniciativa de petición sobre esta materia queda radicada primordialmente en las propias autoridades regionales. De ellas debe surgir la decisión de solicitar la transferencia de competencias, que será sometido a la consideración de el o los servicios nacionales interpelados, para que finalmente el Presidente de la República, acoja o rechace la solicitud regional.

Durante el tratamiento de este punto, se formulan diversas preguntas que permitan a las autoridades regionales orientar la definición de una estrategia de mediano y largo plazo sobre el particular. Los énfasis de la estrategia regional de desarrollo, la eficiencia y eficacia relativa de los servicios públicos, la convergencia de un número excesivo de servicios en ciertas áreas temáticas o geográficas -gestión de áreas urbanas o rurales, desafíos de reconversión, etc.-, las ventajas de ir conformando áreas de gestión integrada y pools de recursos multifuncionales -versus la compartimentalización hoy existente-, son entre otros, algunos de los puntos de vista sugeridos.

Es probable que ellos sean más relevantes en algunas regiones que otras, sin embargo ofrecen, al menos, un punto de partida, desde el cuál elaborar una propuesta global.

La segunda cuestión clave, la constituye la oferta potencial de alternativas en la administración sectorial centralizada. Con las limitaciones propias de una revisión superficial, el documento describe numerosas áreas de actividad de los organismos centralizados que perfectamente pueden ser integrados bajo la autoridad y estructura operativa de los gobiernos regionales. El conjunto de estos programas alcanza a \$ 670.000 millones de pesos, una parte considerable del gasto público total. En algunos casos esto involucra a todo un servicio público operando en determinada región, en otros alcanza a la estructura encargada de implementar una política o programa específico, para, en su dimensión más abstracta, focalizarse en una facultad o potestad específica para conceder, asignar o regular determinadas materias, sin que implique traspaso de recursos institucionales.

Sin embargo, la estrategia que desarrolle cada región debe explicitar el tipo de relaciones que, en las áreas traspasadas, seguirá manteniendo con los organismos públicos centrales. La identificación de adecuados espacios de cooperación -de traspaso de información, de mecanismos de innovación, de preparación de personal y otros-, serán cruciales, sobre todo en los primeros momentos, para el desenlace exitoso de esta iniciativa.

Lo anterior asegura que, como dos caras de una misma moneda, el fortalecimiento de los gobiernos regionales a partir del traspaso de diversas competencias sectoriales, debe ir de la mano con el proceso de cualificación creciente de las labores de los organismos sectoriales nacionales. En estos últimos no debe generarse una sensación de pérdida o menoscabo institucional por el desplazamiento de las responsabilidades en la administración local de políticas y programas. Muy por el contrario, este cambio les despeja el horizonte para abocarse plenamente al diseño de políticas nacionales, a la investigación y desarrollo de nuevos instrumentos de aplicación sectorial, el seguimiento de las experiencias que surgen de la realidad internacional, como también en el apoyo específico a las autoridades regionales en materias de normativa, capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos, evaluación general de líneas de trabajo, entre otras. Así, el destino final debe ser una administración pública central chilena efectivamente "post descentralización".

Si bien, esta parece ser una transición que deben asumir muchos de los organismos sectoriales centralizados, ello no reduce la responsabilidad que cabe a aquellas instituciones que han impulsado el proceso de descentralización chileno: la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior (SUBDERE), y la División de Planificación Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

Ambas instituciones deberán apoyar los esfuerzos y estudios preliminares que se ejecuten en las diversas regiones, ayudarlas a configurar una estrategia de transferencias de competencias que maximice los beneficios para la región y el país, reduciendo los costos y complicaciones que puedan surgir, particularmente en las primeras etapas, cuando las miradas críticas y desconfianzas sean más vehementes. Probablemente el apoyo con personal especializado, que se integre a esfuerzos temporales realizados en las regiones, además de estudios exploratorios, sea una de las modalidades más eficientes de cooperación.

Asimismo, deberán hacer un importante esfuerzo de seducción, convencimiento y pedagogía hacia los organismos centrales, que muy probablemente verán este proceso como una amenaza a su existencia institucional y una probabilidad cierta de descalabro en la gestión estatal. Las ventajas que tiene para los organismos centrales la transferencia de competencias, particularmente en cuestiones de escasa complejidad técnica y mucho stress administrativo, debieran ser obvias, sin embargo su internalización puede demandar demasiado tiempo si no se hacen esfuerzos específicos. Aquí, acciones de difusión, de diálogo y asesoría en la elaboración de propuestas de transformación institucional -desde la Planificación Estratégica a la Reingeniería- son algunas de las alternativas de apoyo efectivo.

Igualmente, un importante trabajo ha de desarrollarse en conocer, debatir y sistematizar los antecedentes y lecciones que surgen de otras experiencias nacionales, tanto en el propio continente como en el resto del mundo. Este no es un ámbito novedoso, muy por el contrario, pues son varias las instituciones de carácter internacional que ya han realizado indiscutibles aportes, permitiendo que Chile recoja y se beneficie del abanico de experiencias relevantes a nuestra realidad. Entre estos se destacan el aporte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), que individual o en conjunto con otros organismos ha generado actividades de estudio y debate de enorme utilidad.

En consecuencia, aquí también corresponde impulsar propuestas que permitan que nuevos esfuerzos de cooperación de países e instituciones vinculadas al tema, se hagan realidad, permitiendo avanzar un paso más en este complejo pero fascinante desafío que implica hacer de Chile un país unitario pero descentralizado.

BIBLIOGRAFIA

ABALOS, A. (1994), "La descentralización en Chile: Antecedentes históricos y desafíos actuales", Instituto de Estudios Urbanos, PUC, Serie Azul N°4, Santiago, págs. 1-21.

ABALOS, José A. (1995), " Contornos históricos y desafíos actuales del Estado", en: Chile, ruta al tercer milenio, ITESA, Santiago, págs. 21-47.

ABALOS, José A. (1995),"Relaciones entre los niveles regional y municipal", en: Desafíos para el fortalecimiento municipal, CPU, Santiago, págs. 73-91

ABALOS, José A. (1995), "Localización y Espacio en la acción de organismos estatales",Mimeo, SUBDERE-MIDEPLAN, Santiago, 14 págs.

ABALOS, José A. y HERNANDEZ, Luis. (1995), "Descentralización y Transferencia de Competencias", Mimeo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Santiago, 42 págs.

ABALOS, José A. y LIRA, Luis. (1986), "Desarrollo Regional, Liberalismo Económico y Autoritarismo Político: Chile 1973-1984", en: Pensamiento Iberoamericano, N°10, CEPAL/ICI, Madrid, págs. 185-205.

AHARON, Oswaldo. (1995), "Procesos de Regionalización", Seminario Internacional Espacio y Sociedad, Paper, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galan, Bogotá, 13 págs.

AYLWIN, Aturo. (1995), "Relaciones entre los niveles regional y municipal", en: Desafíos para el fortalecimiento municipal, CPU, Santiago, págs. 43-59.

BOISIER, Sergio. (1993), "Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano", ILPES, Documento 93/07, Santiago, 47 págs.

BOISIER, Sergio. (1992), "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-Empresas", Documento LC/IP/R.110 ILPES /APPR, Santiago, 33 págs.

BOISIER, Sergio. (1990), "La descentralización: un tema difuso y confuso", ILPES, Documento 90/05, Santiago, 33 págs.

BOISIER, Sergio. (1988), "Las Regiones como Espacios Socialmente Construidos", Revista de la Cepal, n° 35.

CORAGGIO, José Luis. (1994), "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", Cuadernos de CLAEH, N° 56, 2ª Serie, año 16, 1991, N°1, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Reproducido en Revista Gobierno regional y local, N° 8, 15 págs.

CUMPLIDO, Francisco. (1983), "La estructura institucional del modelo de descentralización", CED, Documento de Trabajo N°3, Santiago, págs. 5-13 y 38-46.

DAHER, Antonio. (1993), "Infraestructuras, regiones privadas y estatales de Chile", Desafíos de la Descentralización, Ignacio Irarrázaval, editor, Centro de Estudios Públicos, Santiago, págs. 159-202.

DAVEY, Kenneth. (1983), Financing Regional Government, John Wiley and Son, University of Birmingham, Inglaterra.

DE MATTOS, Carlos. (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", en: Pensamiento Iberoamericano, N°10, CEPAL/ICI, Madrid, págs. 13-35.

ESPINOZA, José y MARCEL, Mario. (1994), "Descentralización fiscal:el caso de Chile", CEPAL, Serie Política Fiscal, N°57, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago, págs. 17-72.

GALILEA, Sergio. (1990), "Los Desafíos metodológicos en la planificación regional latinoamericana: algunas cuestiones básicas", en: Políticas y Estrategias de Planificación ante los desafíos del Subdesarrollo. Sociedad Puertorriqueña de Planificación / SIAP / Escuela Graduada de Planificación, Puerto Rico.

GATTO, Francisco. (1990), "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus imbricaciones territoriales", en: Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, GEL, Buenos Aires, págs. 55-96.

GONZALEZ, E. y JARAMILLO, I. (1995), "El Nivel Intermedio en el Arreglo Institucional. Diagnóstico y Perspectivas en el Ambito Latinoamericano", Mimeo, docto. del Proyecto Cepal-GTZ de Descentralización Fiscal.

HERNANDEZ, Luis. (1995), "Complejidades y desafíos actuales de la descentralización en un Estado Unitario", en: Chile,ruta al tercer milenio, ITESA, Santiago, págs. 189-217.

JORDAN, Pablo. (1995), "Descentralización, un proceso en desarrollo", en: Chile hacia el 2.000, CEP, Santiago, págs. 349-381

MINISTERIO DE HACIENDA. (1995), "Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1995", Dirección de Presupuestos.

MINISTERIO DE HACIENDA. (1996), "Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1996", Dirección de Presupuestos.

MINISTERIO DEL INTERIOR. (1992), "Problemas de Funcionamiento de las Secretarías Regionales Ministeriales", Mimeo, Departamento de Personal, Capacitación e Investigación Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, 22 págs.

MINISTERIO DEL INTERIOR. (1992), "Funciones y Facultades Solicitadas por los Secretarios Regionales Ministeriales", Mimeo, Departamento de Personal, Capacitación e Investigación Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, s/p.

MONTEIRO DA COSTA, José Marcellino. (1994), "Incentivos fiscales y desarrollo regional: la experiencia internacional", ILPES, Documento 94/10, Santiago, 29 págs.

PALMA, Eduardo. (19330, "Los problemas políticos de la descentralización", en: La descentralización política de Chile, ICHEH, Santiago, págs. 13-47.

PALMA. Eduardo. (1991), "Una tradición inconclusa: El presidencialismo con descentralización territorial. El caso de Chile", Documento CEPAL/ILPES, Santiago, 26 págs.

PETERSON, Stephen B. (1994), "Experiencias comparadas en el diseño de descentralización fiscal", en: Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional, Seminario Internacional, región de Valparaíso, págs. 86-89

RUFIAN, Dolores y PALMA, Eduardo. (1993), La descentralización, problema contemporáneo en América Latina, Capítulo II: "Las nociones de centralización y descentralización", Cepal, Documento de la Dirección de Programas y Políticas Sociales, Santiago, págs. 47-107.

RUFIAN, Dolores. (1992), "La financiación de los procesos de descentralización", ILPES, Documento, Santiago, 29 págs.

SERVAN SCHREIBER, J.J.. (1971), El Poder Regional, Dopesa, Manifiesto de 1971, Barcelona.

URIBE-ECHAVARRIA, Francisco. (1991), "Desarrollo regional en el nuevo entorno de las políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano", Documento ILPES, Santiago, 26 págs.

VARIOS AUTORES. (1994), Manual para la gestión regional, Fundación Ebert /CED/Instituto para el Nuevo Chile, Santiago, págs. 26-46

VERGARA, Alejandro. (1991), "Marco Jurídico de la descentralización administrativa", Revista Chilena de Derecho, vol.18, Nº3, Santiago, págs. 411-418.

ANEXOS

ANEXO A

Demandas explicitadas para ampliar la desconcentración

En determinadas circunstancias la desconcentración es un antecedente o prerequisite para el avance del proceso de descentralización, e incluso en ciertos casos puede hacer innecesario insistir en la transferencia de competencias desde los ministerios o servicios centralizados hacia los gobiernos regionales. De acuerdo a antecedentes sistematizados en el Ministerio del Interior (1992a, 1992b) las principales áreas de funciones y facultades sustantivas solicitadas por los SEREMI eran las siguientes:

En Economía:

1. Establecimiento de convenios y/o programas de trabajo específicos con universidades y entes privados con personalidad jurídica.
2. Autonomía para resolver materias relevantes en el campo de las cooperativas, las asociaciones gremiales y otras.
3. Facultad para ejecutar proyectos propios en cada región o redireccionar proyectos nacionales.

En Hacienda:

Participar en la formulación y asignación presupuestaria de los servicios dependientes del Ministerio, que operan en la región, para un mejor uso de recursos sectoriales.

En Educación:

1. Desconcentrar decisiones de auspicio de filmes para excensiones tributarias.
2. Participación en revisión de balances de instituciones que operan con subsidio sectorial (sostenedores); atribuciones para supervisar la gestión administrativa y financiera de los DAEM; ejecutar proceso de liquidación y pago de subvenciones.
3. Autonomía para modificar el calendario escolar, adecuándolo a la realidad local; revisar el sistema de evaluación, establecer excención de pagos de aranceles y matrículas en casos excepcionales y otorgar pases escolares, etc.
4. Ampliar las atribuciones de orientación, coordinación y evaluación de todos los ámbitos de la educación regional, incluyendo los de nivel superior.
5. Mayores facultades en la aprobación de planes y programas de niveles pre-básico a medio; para el reconocimiento, la aprobación de carreras y convalidación de asignaturas de centros de formación técnica e institutos profesionales; como también para aprobar la creación de nuevas unidades educativas por sectores temáticos y áreas geográficas.

En Justicia:

1. Facultad de otorgamiento de personalidad jurídica y certificados de vigencia.

2. Atribución de autonomía para profundizar y diversificar áreas de trabajo directo con los servicios policiales.
3. Autonomía para realizar acciones de prevención y represión de tráfico de drogas, alcoholismo, y otras.
4. Facultad de crear corporaciones regionales de asistencia judicial, apoyadas en convenios con municipalidades.

En Obras Públicas:

1. Incrementar facultad de proposición y priorización de los proyectos que ejecuta el sector en la región;
2. Fortalecer condición de jefatura efectiva y de coordinación respecto de direcciones regionales del ministerio -Vialidad, Arquitectura, Riego, Obras Portuarias, Aeropuertos y Dirección General de Aguas.
3. Autonomía para resolver respecto del aumento de los costos de obras, aprobación de obras extraordinarias y para aumentar los plazos de ejecución. Mayores facultades para accionar en situaciones de emergencias y catástrofes.
4. Incorporación del SEREMI a directorio de empresa regional de servicios sanitarios para mejor coordinación de actores que actúan en área de infraestructura de agua potable y alcantarillado.

En Agricultura:

1. Fortalecer jefatura del SEREMI respecto de servicios dependientes, particularmente en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos específicos. Aquí se plantea que los SEREMI participen en proceso de designación de jefes regionales de servicios subordinados (Indap, SAG, Conaf).
2. Facultad para estudiar, convenir, contratar o suscribir y desahuciar acuerdos o convenios en áreas de interés sectorial regional; asimismo, la autonomía para crear comisiones asesoras, de integración variada, en áreas de interés sectorial/local.

En Bienes Nacionales:

1. Efectivizar la facultad para enajenación de propiedades fiscales, sin perjuicio de facultad central de control.
2. Adjudicación regional de propuestas para regularizar títulos (saneamiento de escrituras en sectores urbanos y rurales).
3. Incremento facultad en gestión de bienes fiscales, en especial derivados de herencias y aquellos de faja marítima de 80 metros.
4. Asumir representación ministerial en ventas directas, arrendamientos, desahucios, nulidades, concesiones y transferencias gratuitas, radicaciones, restituciones, etc.

En Trabajo y Previsión Social:

1. Afianzar jefatura del SEREMI respecto de servicios dependientes (SENCE, Dirección del Trabajo, etc.), particularmente en la definición de políticas, programas y proyectos que se ejecutan en la región.
2. Elaborar y proponer normativas en el campo laboral de alcance social/regional.

3. Resolver licitaciones de programas para la capacitación profesional y técnica, y en diversos beneficios previsionales.
4. Facultad sobre el establecimiento de oficinas locales de la Dirección del trabajo.

En Salud:

1. Afianzar jefatura respecto de direcciones de salud, particularmente en el manejo de la cobertura, la acreditación clínica, las políticas de desarrollo, el diseño de programas y la priorización de proyectos, entre otros.
2. Otorgarle a la SEREMI personalidad jurídica para actuar como unidad técnica/unidad ejecutora frente a proyectos de inversión sectorial regional.
3. Mayores atribuciones para fiscalizar a otros sectores, como el laboral, extrasistema, el industrial, entre otros.

En Minería:

1. Afianzar jefatura respecto de servicios del sector, tanto en diseño general de políticas, implementación de programas y ejecución de proyectos.
2. Se demandan mayores facultades de representación y decisorias en área de energía y cuestiones ambientales.

En Vivienda y Urbanismo:

1. Enfaticar jefatura de SEREMI, particularmente respecto del SERVIU, en temas como evaluación de metas, planes, programas e instrucciones emanadas del Ministerio, etc.
2. Realizar prórrogas de postergación de permisos municipales de construcción vía resoluciones de SEREMI y no decretos supremos.
3. Facultad para modificar contratos y de modificaciones presupuestarias en casos reconocidos por la ley y de interés del servicio.
4. Mayor autonomía en manejo de programas habitacionales, en evaluación de costos y en adquisición de terrenos.

En Transportes y Telecomunicaciones:

1. Contar con asignación regional de cupos respecto del transporte terrestre interregional (buses y camiones), para adecuarlo a la región y la integración fronteriza.
2. Afianzar la fiscalización regional en concesión de telecomunicaciones.
3. Autonomía regional para dictar reglamentos en área de transporte público de pasajeros; y también mayor flexibilidad para aplicar disposiciones generales nacionales.

En Secretaría General de Gobierno:

1. Autonomía para seleccionar proyectos regionales financiados con recursos sectoriales centrales, tanto de la División de Organizaciones Sociales como de la División de Comunicaciones y Cultura.
2. Asignación de recursos para implementar o financiar proyectos regionales en capacitación, cultura o difusión de políticas públicas.
3. Facultades efectivas para coordinar territorialmente acciones de difusión de diversos servicios públicos nacionales.

En Planificación y Cooperación:

1. Evaluar todos los proyectos de inversión pública en la región, sin limitaciones de montos o sectores, incluidos los estudios.
2. Ingresar en proceso de recomendación técnica y económica de proyectos aquellos de origen municipal y otros sectoriales o ISAR -Inversión Sectorial de Asignación Regional-, como el Programa de Mejoramiento Urbano y el Programa de Mejoramiento de Barrios.
3. Decidir regionalmente recursos para programas y proyectos FOSIS.

ANEXO B

Aspectos Jurídicos de la Transferencia de Competencias¹

1. Antecedentes Básicos

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, Ley 19.175 (LOGGAR) expande los instrumentos jurídicos para avanzar en la descentralización administrativa y en particular, para operacionalizar la transferencia de competencias.

En este sentido establece dos instituciones jurídicas de la mayor importancia:

- a) Los convenios de transferencia de competencias: Artículo 101.
- b) El procedimiento de solicitud de transferencia de competencias: Artículo 67.

Lo anterior conduce al siguiente cuadro de posibilidades, que da cuenta de dos asuntos separados:

- a) Primero, la aplicación del procedimiento para solicitar las competencias.
- b) En segundo lugar, esta solicitud puede derivar,
 - * en la firma de un convenio entre el Gobierno Regional (GR) y Ministerios o servicios, o bien;
 - * en el envío de un proyecto de ley al Congreso Nacional.

2. Características del procedimiento del artículo 67.

a) Su Naturaleza procedimental.

El artículo 67 no es estrictamente un mecanismo de transferencia de competencias, sino el procedimiento establecido para que el Estado adopte una decisión de tal naturaleza.

b) Introduce el Principio de Co-responsabilidad

Es una facultad de iniciativa para impulsar el traspaso de atribuciones, desde la administración central a la región. Aunque no establece un carácter vinculante, incorpora la colaboración con el Estado central para el cumplimiento del mandato del art.3º de la Constitución, consagrando el principio de co-responsabilidad regional en el proceso de descentralización.

3. Naturaleza de los convenios de transferencia de competencias: el artículo 101 de la LOGGAR.

¹. Los antecedentes de este capítulo fueron por aportados por Luis Guillermo Hernández Olmedo.

Los Gobiernos Regionales tienen un numeroso conjunto de funciones (es decir, materias, sectores o tipo de actividades) que potencialmente pueden desempeñar, y que también son de responsabilidad de órganos sectoriales centrales. Sin embargo, en lo que es la diferencia fundamental, estos últimos sí están dotados de atribuciones y recursos para su ejercicio efectivo.

En consecuencia, en la práctica se superponen en el mismo espacio similares funciones del Gobierno Regional y el servicio u órgano nacional respectivo, prevaleciendo estos últimos.

Es aquí, proveniente de la superposición de funciones en el mismo ámbito territorial, donde muestran su utilidad los convenios de transferencia de competencias. En esencia este establece, entre el Gobierno Regional específico y los servicios u órganos nacionales, un acuerdo sobre la distribución de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de funciones compartidas, en especial aquéllas cuya ejecución pasan a ser responsabilidad del Gobierno Regional.

Aquí no hay una nueva función entregada al Gobierno Regional, sino que expresa el ejercicio compartido entre éste y el órgano central, de las atribuciones necesarias, para lograr el cometido común en el ámbito territorial de que se trate.

En síntesis, el convenio requiere como requisito esencial, la radicación en el Gobierno Regional de la función similar que igualmente tiene como cometido el órgano central. Y en segundo lugar, su objeto versa sustancialmente sobre la distribución de atribuciones.

El mecanismo de los Convenios representa la tendencia actual en entender la autonomía de los entes locales y regionales no como competencias exclusivas y excluyentes, sino como la distribución de atribuciones, aún dentro de una misma función, en un continuo vertical entre las diversas administraciones existentes.

4. El Traspaso de Atribuciones por Ley o por Convenio: Algunas Diferencias

a) Según su Naturaleza jurídica.

El convenio es un acto administrativo, sujeto a los requisitos y formalidades de este tipo de acto y se expresa en un Decreto Supremo. El traspaso legal de competencias es materia de ley orgánica constitucional.

b) Según Tramitación.

El convenio tiene una tramitación al interior de la Administración; es iniciativa del Gobierno regional y su solicitud está reglamentada en el artículo 67. El proyecto de ley de traspaso es iniciativa exclusiva del Presidente de la República, quien actúa como co-legislador; su tramitación está sometida a las normas respectivas.

c) Según Instancia de Aprobación.

El convenio es aprobado en forma discrecional por el Presidente de la República, siendo obligatorio el pronunciamiento de éste. El traspaso vía ley, es competencia del Congreso Nacional y su aprobación está sujeta a las mayorías que establece el art. 63 de la Constitución para las leyes orgánicas constitucionales, 4/7 de ambas cámaras.

d) Según las Materias Incluidas.

El convenio sólo puede limitarse a las funciones ya asignadas al GR en la LOCGAR. El traspaso de competencias por ley puede involucrar cualquiera materia administrativa, siendo éste carácter su limitante constitucional.

e) Plazo de Duración y Revocabilidad.

El convenio puede establecer un plazo de duración o su carácter indefinido, como asimismo condiciones o cláusulas de revocabilidad. El traspaso legal es indefinido, sólo por excepción, las leyes establecen plazos a su vigencia. La atribución entregada por ley sólo puede ser derogada por otra ley, por lo que no opera la revocabilidad.

f) Instancias de Control.

El cumplimiento de los Convenios está entregado al mecanismo de solución de controversias que se disponga. A falta de éste, a la decisión del Presidente. Y el ejercicio de la función pública, al control de legalidad de la Contraloría. El ejercicio de competencia legal por los órganos autónomos, se ciñe al control de legalidad de la Contraloría y cuando corresponda, el control jurisdiccional respecto de los derechos de las personas.

ANEXO C

Antecedentes Financieros de Programas Eventualmente Traspasables a los Gobiernos Regionales(*) (millones de pesos de cada año)

MINISTERIO / INSTITUCION / PROGRAMA	1995	1996
MINISTERIO DEL TRABAJO		
SENCE		
Programa de Capacitación de Jóvenes	7.555	6.283
Capacitación y Formación Sindical	670	734
Programa de Becas 1	912	621
Programa de Becas 2	90	109
Total Ministerial	9.227	7.747
MINISTERIO DEL INTERIOR		
SUBDERE		
F.N.D.R.	64.826	72.954
Provisión del F.N.D.R.	6.530	7.327
Patentes Mineras F.N.D.R.	607	1.226
Infraestructura Educacional F.N.D.R.	11.495	14.210
Electrificación Rural F.N.D.R.	2.656	2.828
Total Ministerial	86.114	98.545
MINISTERIO DE DEFENSA		
DIGEDER		
Deporte Formativo	822	2.278
Deporte para Todos	2.673	3.201
Deporte Competitivo	2.042	3.181
Inversión Real	1.497	2.567
Total Ministerial	7.034	11.227
MINISTERIO DE AGRICULTURA		
CONAF		
Inversiones No Regionalizables	538	- 0 -
Maquinarias y Equipos Dir. Productivos	648	690

...continuación

INDAP		
Transferencia Tecnológica	7.425	10.885
Subvención Créditos Fomento Peq. Agric.	1.046	1.847
Total Ministerial	9.657	13.422
MINISTERIO DE ECONOMIA		
Fondo Investigaciones Pesqueras	1.449	1.117
Fondo Nac. Desarrollo Tecn. y Product.	2.743	1.278
Asistencia Técnica y Proy. de Fomento	2.279	7.829
Programa de Financiamiento PYME	6.886	6.105
Total Ministerial	13.357	16.329
MINISTERIO DE EDUCACION		
Fondo de Desarrollo Art. y Cultural	1.348	1.785
Bibliotecas para Liceos	1.198	3.502
Programa de Informática Educativa	1.249	2.937
Proyectos de Mejoramiento Educativo	2.742	2.866
Total Ministerial	6.537	11.090
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS		
DIRECCION DE ARQUITECTURA		
Inversiones para Conservación	397	623
Construcción Edificios M.O.P.	1.059	987
Edificios Gubernamentales Regionales	203	- 0 -
Restauración Edificios Nacionales	48	74
DIRECCION DE VIALIDAD		
Conservación	54.620	69.715
Mejoramiento	43.718	57.602
Reposición	38.117	40.923
Vialidad Urbana	22.069	20.137
Otras (ampliación, construcción)	15.825	33.772
DIRECCION DE RIEGO		
Grandes Obras	10.427	16.725
Obras Medianas	4.189	3.589
Otras (constr., rehabilit., reparación)	996	1.153

...continuación

DIRECCION DE OBRAS PORTUARIAS		
Puertos Comerciales	12.708	9.824
Caletas Pesqueras	1.558	4.076
Conexiones insulares, conservación	1.384	1.085
Total Ministerial	207.318	260.285
MINISTERIO SECRETARIA GENERAL GOBIERNO		
División Organizaciones Sociales (DOS)	1.043	1.035
Cultura Regional (SECOCU)	79	70
Otros Programas		293
Total Ministerial	1.122	1.398
MINISTERIO DE PLANIF. Y COOPERACION		
Asistencia-Capacitación Microempresas	4.759	5.622
Asistencia-Capacitación Campesinado	324	- 0 -
Generación Capacidades zonas pobres	955	496
Capacitación Laboral de Jóvenes	4.698	5.986
Total Ministerial	10.736	12.014
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO		
Inversión Parques Urbanos	3.090	2.789
Subsidios Unificados	36.870	38.650
Programa de Subsidios Especiales	17.983	19.928
Viviendas Básicas	72.491	69.452
Viviendas Progresivas	9.881	12.607
Subs. Básicos de Gestión	2.410	8.196
Subs. Soluciones Progresivas	10.882	14.343
Subs. Rurales y de Colonización	9.795	12.039
Pavimentación	25.166	34.188
Vialidad Urbana	19.443	20.576
Equipamiento Comunitario	2.842	4.363
Total Ministerial	210.853	237.131
TOTAL PRESUPUESTOS MINISTERIALES	561.995.-	669.188.-

(*) Nota: Millones de Pesos de cada año, tomado de la Ley de Presupuesto y otros antecedentes ministeriales.