

INT-1166

PES/DIDESCO/PNUD

"Capacitación Municipal"

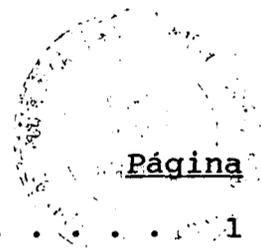


MODULO V

INSERCIÓN TERRITORIAL: VINCULACIONES ENTRE EL GOBIERNO,
LA ADMINISTRACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL Y EL GOBIERNO,
LA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

1990

INDICE



	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
1. Las dimensiones del desarrollo regional y local	2
2. La reemergencia de la preocupación por la descentralización	4
II. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO	7
1. El gobierno y la administración regional	13
1.1 El Intendente	14
1.1.1 Nombramiento, requisitos y cese	15
1.1.2 Competencias, Atribuciones y Responsabilidades	16
1.1.3 Las relaciones con las Municipalidades y los Alcaldes	16
1.2 El Gobierno y los Consejos Regionales	17
1.2.1 Caracterización general	17
1.2.2 Relación con Alcaldes y Municipios	19
1.3 Las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS) y los servicios públicos regionales	20
1.4 Las secretarías regionales de planificación y coordinación (SERPLAC)	22
2. El nivel provincial	23
2.1 Los gobernadores	24
2.2 Los delegados de los gobernadores	24
2.3 Las relaciones con el nivel regional	25
2.4 Las relaciones con el nivel municipal	25
2.5 Desafíos del nivel provincial	26
3. La coordinación de municipios dentro de la región	28
4. Los conflictos de competencia entre la autoridades regionales, provinciales y comunales	29
III. EL PROCESO DE PLANIFICACION Y LOS NIVELES TERRITORIALES	31
1. Consideraciones generales	31
2. Algunos antecedentes de la planificación regional en Chile	33
3. La planificación interregional	36
3.1 La División de planificación regional del MIDEPLAN	37
3.2 La Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE) del MINTER	38
3.3 Otros ministerios y organismos	39
4. La planificación intraregional	40
4.1 La coordinación política	41
4.2 La coordinación técnica	42

20

	<u>Página</u>
5. La planificación y el proceso presupuestario regional	45
5.1 Sistema de inversión pública y recursos regionales	45
5.2 Los presupuestos sectoriales regionales	51
5.3 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	53
IV. LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y LOCAL: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS	57
1. Modalidades y ámbitos de coordinación	59
1.1 Consideraciones generales	59
1.2 La articulación entre los niveles regional, provincial y local en Chile	62
BIBLIOGRAFIA	68
Anexo 1 DFL 22: SINTESIS DE REFERENCIAS A INTENDENTES Y GOBERNADORES	71
Anexo 2 CARACTERIZACION DE LOS COREDES	76

I. INTRODUCCIÓN

Este módulo analiza las relaciones entre los niveles regional y local en el contexto de descentralización y desconcentración que opera en el país.

Con tal objeto, se rescata la propuesta descentralizadora planteada por el actual Gobierno en el marco de intentos previos realizados en Chile y la preocupación creciente sobre este tema, lo cual se plasma en la reciente Reforma constitucional de noviembre de 1991 cuyas implicancias recién comienzan a analizarse.

Luego, se caracteriza la estructura de gobierno y administración interior del Estado, de acuerdo a la normativa vigente, deteniéndose particularmente en sus niveles regional y provincial, dado que el nivel local es extensamente analizado en los restantes módulos de este documento. Se anticipan ya en este punto diversas articulaciones interniveles que operan institucionalmente.

Considerando que a través de las tareas de planificación y presupuesto se visualizan mejor tales articulaciones entre los niveles territoriales, se describen sus principales actores y procesos.

Se concluye, sistematizando y destacando las articulaciones previstas entre los niveles regional, provincial y local y la pertinencia de profundizarlas, así como explorar nuevos mecanismos para asegurar una mejor implementación del proceso de descentralización.

Lo presentado en este trabajo debería ser complementado con un acabado análisis del funcionamiento observado en la práctica, "diversas prácticas", de los procesos descritos.

1. Las dimensiones del desarrollo regional y local

La consideración de niveles territoriales deriva de la diferenciación, heterogeneidad y necesidad de articulación entre los espacios de desarrollo. Diferenciación en términos de sus potencialidades (recursos reales y potenciales, poder y capacidad de organización, relaciones económicas), heterogeneidades en un mismo nivel territorial y articulación en términos de su inserción en la sociedad global. El objetivo de la distinción espacial de este trabajo es identificar las **dimensiones más relevantes en cada nivel**, que lo configuren efectivamente en espacio de desarrollo de los actores que lo conforman.

Cada nivel supone distintas posibilidades de autonomía en el dominio de sus alternativas de desarrollo, fenómeno que se complejiza en función de la alta interconexión global. Se habla así de la contradictoria relación entre la lógica funcional y de acumulación en el "espacio económico" a escala planetaria, y la lógica de sobrevivencia y mejoramiento de la calidad de vida en el "espacio vital", de escala local (Sabatini, 1988). De allí la necesidad de entender la **conexión** entre las fuerzas económicas globales y las identidades culturales territoriales como elementos centrales del desarrollo regional y local.

El concepto global de desarrollo se asocia al comportamiento de una cantidad de dimensiones de difícil jerarquización y prescindencia; básicamente nos referimos a la: económica, social, política, ambiental, tecnológica y territorial. La preocupación y ponderación de cada una de estas dimensiones es diferente dependiendo del ámbito territorial que estemos analizando; además es diferente en función de la perspectiva desde la cual se está haciendo el análisis.

En lo regional puede hablarse de desarrollo regional tanto desde la perspectiva nacional (interregional) como desde la intrarregional (Boisier 1990-b).

Desde un punto de vista **societal nacional**, el desarrollo regional tiene como propósito fundamental "garantizar la diversidad dentro de la unidad", vale decir asegurar a cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo. Por su parte la forma en que el proceso de desarrollo se muestra en términos espaciales se vincula con la concentración demográfica y de actividades, la centralización decisional y disparidades en los niveles de vida; problemas centrales del desarrollo regional.

En términos **intrarregionales** el desarrollo regional puede calificarse en cuanto a crecimiento económico, autonomía decisional, inclusión social, conciencia ecológica, sincronía intersectorial y territorial y pertenencia psico-territorial.

Ahora bien, considerando que el desarrollo regional puede visualizarse como el resultado de la acción de dos tipos principales de actores sociales y políticos, el Estado y la Región, que operan en varios ámbitos de decisiones, acogeremos la propuesta de Boisier de entender que el desarrollo regional de **largo plazo** dependerá básicamente de tres procesos donde estos actores interactúan con distintas ponderaciones de participación. Los procesos de i) captación de recursos por parte de las regiones, ii) el impacto territorialmente diferenciado de las políticas económicas globales y iii) de organización social regional. Es particularmente este último el que determina el paso de crecimiento a desarrollo regional y puede hacer de éste un proceso efectivamente endógeno. ¹

¹ Concepto que no se contrapone a la internacionalización del sistema sino más bien representa el resultado de la respuesta específica (forma de inserción) que da una región (comunidad) a la lógica mundial de organización y dinámica económica.

En cuanto al desarrollo local retomamos lo indicado al inicio de este punto sobre las dimensiones en cada nivel en la búsqueda de constituir espacios de desarrollo de los actores que lo conforman. Esto es de la mayor validez para el nivel local de desarrollo. La idea de desarrollo local asociada a desarrollo social y de la comunidad, nos lleva a rescatar lo que se espera aporte dicho nivel de desarrollo y más concretamente el municipio, como instancia para: redemocratizar la sociedad, descentralizar la gestión del Estado, hacer la prestación de servicios públicos, desarrollar una programación concertada de acciones de desarrollo y promover la participación de la población en el proceso de toma de decisiones. (Ahumada, 1989.)

Aparece entonces, tanto por cuestiones de escala de actividades como por la cercanía a la población, una cierta especificidad de los niveles territoriales; más vinculado a lo económico (y tecnológico) en el nivel regional y a lo social y a la prestación de servicios en el nivel local, reconociéndose un vasto campo de **responsabilidades compartidas entre ambos niveles**, particularmente en las dimensiones políticas del desarrollo.

Para las condiciones institucionales prevalecientes en Chile actualmente, es en ese ámbito, el de las responsabilidades compartidas y de la distribución del poder, donde mayores posibilidades de conflicto, neutralidad o cooperación pueden darse entre los niveles regional y local.

2. La reemergencia de la preocupación por la descentralización

Aunque el presente estudio no pretende dar cuenta del debate sobre las motivaciones, modalidades y efectos reales (costos y beneficios) de los procesos descentralizadores, ² en los que debe

² Proceso que contempla aspectos políticos, administrativos y de planificación y se relaciona con cuestiones tanto económicas como sociales y culturales. (Abalos, 1985.)

enmarcarse en términos generales el análisis de la relación regional y local, se considera pertinente presentar algunos de los elementos con que se asocia y plantear inquietudes sobre los resultados que se le asignan.

En primer lugar, cabe reconocer que hay fuerzas que empujan una mayor centralización política-administrativa del Estado en función de: la concentración del capital y de las actividades económicas, el desarrollo de funciones centrales sociales y económicas por necesidades de homogeneidad o por capacidad financiera, acostumbramiento de clases políticas y burocráticas al funcionamiento centralizado, lógica del desarrollo administrativo-burocrático, etc. Sin embargo tal efecto centralizador genera una reacción de las organizaciones locales y por ende demanda por un proceso de descentralización. Demanda asociada a necesidades de participación, a la presencia de desequilibrios territoriales, reacción a la uniformización, etc. (Borja, 1987).

Junto a esta demanda se agregan otros factores constituyendo lo que Boisier (1990 a) denomina " las fuerzas estructurales de la descentralización". Megatendencias, producto de la internacionalización de la economía y la política, que crean escenarios más favorables a los proyectos descentralistas, asociadas a: i) la revolución científica y tecnológica con sus impactos sobre la producción (escalas y dispersión), la informática y las comunicaciones, y el transporte; ii) la reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno, iii) la demanda territorial por mayores espacios de autonomía y autorealización, y iv) la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios.

Tales tendencias pueden ser aprovechadas desde el punto de vista del **desarrollo territorial**, en la medida en que se orientan hacia: i) mayor democratización de los procesos sociales, ii) mejor balance geográfico del crecimiento y desarrollo y iii) mayor

confianza y utilización de capacidades de la sociedad civil. Pero esto dependerá críticamente del modo en que se pongan en práctica tales procesos descentralizadores y del papel que jueguen allí las diversas instancias y niveles territoriales.

No es difícil ver la presencia de todos estos factores en la dinámica del proceso de descentralización en Chile, aún partiendo de la fuerte "tradición centralista" predominante en este país. Varios trabajos revelan el encadenamiento de situaciones y los graduales avances (también retrocesos) que contribuyeron al actual cuadro de reformas y propuestas para las instancias regional, provincial y municipal.³

La situación actual, que recoge la experiencia acumulada en este sentido, especialmente en los tres gobiernos anteriores, pone a la descentralización - en los planos institucional, económico y cultural - como depositaria de diversos propósitos, entre ellos: democratización de la sociedad (Aylwin, 1990), instrumental a los objetivos de gobierno y a mayores niveles de desarrollo con grados crecientes de equidad (Ordoñez, 1990).⁴

³ Ver por ejemplo Díaz y Galilea (1988), Boisier (1978), Sabatini y Vergara (1990)

⁴ Al respecto ver también: SUBDERE (1990), Molina (1990), Martner (1990).

II. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO

La Constitución de 1980 estableció cambios en materia de Gobierno y Administración Interior siguiendo al proceso de regionalización, iniciado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), a través de los decretos leyes 573 y 575, de 1974 y del Decreto Ley 2869 de 1979, que establece de manera más definitiva la división política territorial del país.

Esta reforma reclamaba la intervención del Estado para asegurar el equilibrio en el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, con el objeto de lograr una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional. Al respecto se indicaba que:

"la modernización del Estado de Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requiere un sistema que permita un desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente para que se materialice en la forma más perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la Integración, la Seguridad, el Desarrollo Socioeconómico y la Administración Nacional".

Y se planteaban como objetivos de la regionalización:

- a) una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin;
- b) una jerarquización de las unidades territoriales;
- c) una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y
- d) la integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente". (CONARA, 1974).

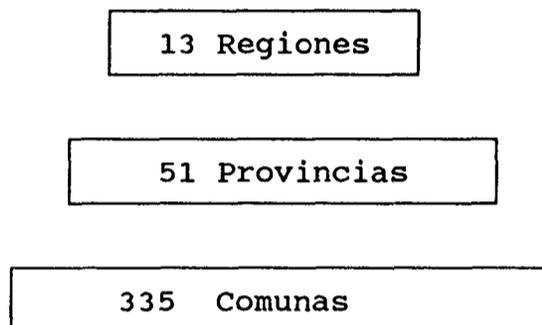
Los principales cambios que ello significó en la organización territorial se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Nivel	Antes de la Reforma 1974-80	Despues de la Reforma 1974-80
Regional	No existe	Corresponde a una o más provincias
Provincia	Máximo nivel territorial	Se crean a base de los antiguos departamentos
Departamento	Subdivisión de la Provincia para Gobierno	No existe
Subdelegación	Subdivisión del Depto. para Gobierno Interior	No existe, la reemplaza la Comuna
Distrito	Subdivisión de la Subdelegación para Gobierno Interior	No existe
Comuna	Igual territorio que una Subdelegación, para Administración Interior	División de la Provincia para efectos de Administ. Interior

Como se puede apreciar, la nueva división territorial para efectos de Gobierno y Administración Interior es mucho más simple que la anterior. El ente mayor pasa a ser la Región, agrupación de dos o más de las antiguas provincias, salvo algunas que por su extenso territorio forman ellas solas una Región, como la Primera Región, antigua Provincia de Tarapacá, y la XII Región, antigua Provincia de Magallanes.

De este modo las 25 provincias que existían anteriormente dieron forma a las trece nuevas regiones y, a su vez, con los departamentos y parte de los distritos se conformaron las nuevas provincias, quedando la nueva división del país, hasta 1991, para

efectos del Gobierno y Administración Interior, de la siguiente manera:



Cabe señalar que de las 335 Comunas, sólo 325 contaban con municipalidad, puesto que 10 Comunas eran administradas por otras municipalidades. En agosto de 1991, con la Ley 18992, se da origen a nueve municipalidades, quedando sólo la Comuna Antártica sin municipio propio.

Otro aspecto a destacar es que la Constitución de 1980 **unifica** las funciones de Gobierno y Administración Interior del Estado, quedando a un mismo nivel territorial la desconcentración político-administrativa y las instancias participativas. El sistema de Gobierno y Administración interior se organizó, entre otras características, a base del enfoque de Administración integral,

"por lo que no sólo comprende órganos de autoridad política (Intendentes, Gobernadores), sino además otros en el campo de la planificación y asesoría técnica (SERPLAC), de la administración sectorizada (SEREMIS), de la ejecución de funciones (Servicios Públicos Regionalizados)" (SUBDERE/Depto. Regionalización 1990.)

Para efectos de **gobierno** interior la estructura territorial comprende solamente la región y la provincia, sobre las que recae una desconcentración administrativa que alcanza básicamente hasta lo regional. La comuna, en cambio, se concibe sólo para fines de **administración** local y se estructura en términos de

descentralización administrativa. Sin embargo, aunque la mayoría de los alcaldes eran nombrados por órganos colegiados - de tipo funcional-corporativo que cogestionan con autoridades de naturaleza política - y debían desarrollar la función de administración comunal, en los hechos las decisiones políticas que se adoptaban se acercan suficientemente a la función de gobierno.

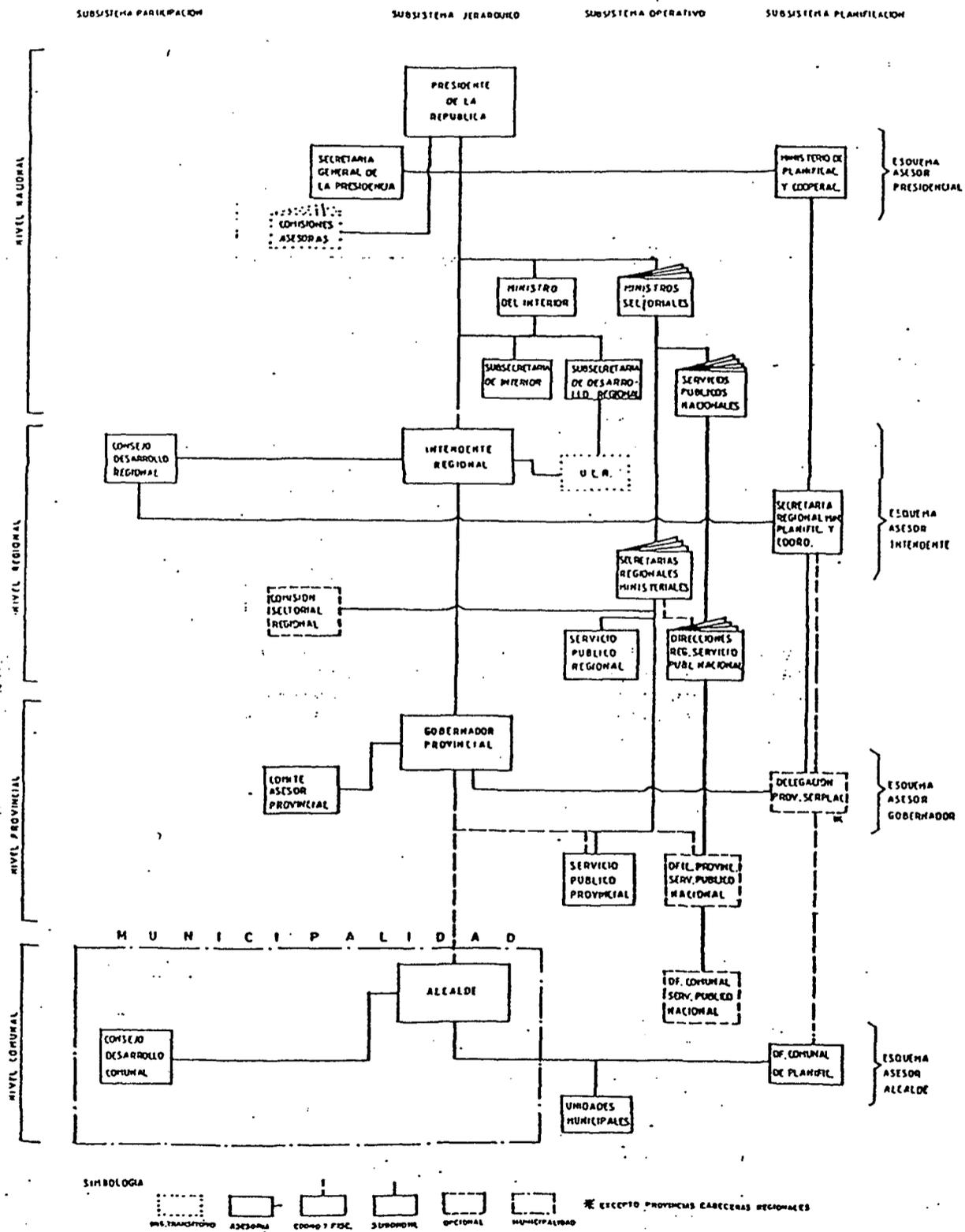
Las instancias de gobierno se diferenciaban básicamente por su representación del Presidente de la República, las responsabilidades de fiscalización y coordinación de servicios y por la disposición de la fuerza pública en el territorio bajo su ámbito.

La Reforma constitucional de noviembre de 1991 y el Acuerdo (de agosto de este mismo año) en que ésta se enmarca, reitera esta distinción entre gobierno y administración regional con respecto a la sola administración comunal, pero no explicita el carácter que asumirá el Provincia.

Actualmente, el organigrama de Gobierno y Administración Interior del Estado tiene la forma que se ilustra en el Gráfico 1, y hasta lo avanzado por la nueva reforma (91), las principales modificaciones, en cuanto a estructura, son la aparición de los Consejos Regionales en reemplazo del COREDE, un Consejo Económico Social (consultivo) a nivel de la Provincia, el Concejo Municipal en reemplazo del CODECO y un Consejo Económico Social a conformar en el nivel local.

Gráfico No. 1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO



Fuente: SUBDERE/Departamento Regionalización (1990).

La estructura de Gobierno y Administración Interior del Estado, para efectos de coordinación depende del Ministerio del Interior (MINTER), sin perjuicio de su dependencia jerárquica del Presidente de la República. Asimismo, el personal de Intendencias y Gobernaciones integra la planta de dicho Ministerio, se articula con sus subsecretarías para varias funciones y los recursos, tanto para los presupuestos operativos como para los presupuestos regionales, se asignan vía este organismo. También hay una relación importante con la Subdirección de Racionalización y Función Pública del Ministerio de Hacienda para cuestiones vinculadas a recursos humanos (planta, funciones).

Sintéticamente, las características que el proceso de descentralización asume en los niveles territoriales luego de las reformas, es el siguiente:

Requisito para la descentralización	Región 74-80/ 91	Provincia 74-80 / 91	Municipalidad 74-80 / 91
Personalidad Jurídica propia	No / Si	No	Si
Presupuesto propio	No / Si	No	Si
Sometimiento jerárquico del gobierno central	Si	Si	No
Elección democrática de autoridades	No / */ Parcial	No	No / Parcial */

*/ Elección indirecta del Alcalde y Consejo regional por parte de los concejales municipales.

Se puede apreciar que las reformas aplicadas, entre 1974 y 1980, más las correspondientes leyes orgánicas, sin duda fortalecieron a la Municipalidad que, en realidad, pasa a cumplir con la mayoría de los requisitos planteados desde un punto de vista político-administrativo de la descentralización. En las reformas de 1991 en cambio, se produce una importante modificación para la región, permitiéndosele avanzar efectivamente hacia las tareas de gobierno y se agregan las condiciones para una descentralización política al nivel comunal.

De todos modos, las Leyes Orgánicas de Municipalidades y Regiones, actualmente en estudio en el Parlamento, probablemente constituirán un avance en la operación descentralizadora a los diferentes niveles, a través de la precisión en cuanto a funciones y atribuciones de las instancias decisionales.

1. El gobierno y la administración regional

De acuerdo a los fundamentos y objetivos ya señalados, se identificaron los siguientes requisitos para definir una región:

- contar con una dotación de recursos naturales en la perspectiva de desarrollo económico de amplia base;
- poseer una estructura urbano-rural que asegurara un nivel de servicios básicos a la población;
- base poblacional (fuerza de trabajo y mercado de consumo) suficiente para impulsar el desarrollo;
- delimitación geográfica que armonizara seguridad nacional y metas de desarrollo regional y nacional;
- tamaño que apuntara a la eficiencia en términos de administración territorial y manejo de sus recursos (CONARA: 1974).

Pero, ese proceso ha tenido dudosos resultados en términos de desarrollo regional. Asimismo, no ha representado un gran avance en cuanto a la participación de las regiones en las decisiones que las afectan. Las regiones manejan sólo 10-15 por ciento de la inversión regional (a través del FNDR), no tienen representación en las discusiones presupuestarias sectoriales y contaban con

insuficientes atribuciones y equipos técnicos para sus labores de gobierno.

La reforma de 1991, cuyo significado recién empieza a analizarse, viene a transformar de un modo importante esta situación, particularmente en lo que se refiere a recursos financieros y probablemente las Leyes orgánicas serán un avance respecto a sus atribuciones y funcionamiento.

Al respecto cabe destacar la posibilidad facilitada por la reforma, de una efectiva **articulación** del Gobierno regional con otros actores del desarrollo territorial y particularmente con el sector privado; cuestión que ha sido puesta como uno de los factores claves de la nueva política regional. Esta posibilidad deriva tanto de las fuentes adicionales de recursos con decisión dentro de la región - incluido el eventual acceso a empréstitos por tales Gobiernos - como de la personalidad jurídica con que contarán estos entes y la posibilidad de asociación con personas naturales o jurídicas.

De cualquier modo se explicita que para el gobierno y administración regional:

"se desarrollará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo"....."incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos"

Mientras las leyes orgánicas se encuentran en estudio, la estructura, competencias y atribuciones de las regiones, a través de sus autoridades y organismos desconcentrados pueden presentarse como se expresa a continuación.

1.1 El Intendente

La Reforma constitucional de 1991 indica que el **gobierno** de cada región reside en el Intendente, que será de la exclusiva

confianza del Presidente de la República y ejercerá sus funciones de acuerdo a las leyes y a las instrucciones que reciba de éste, siendo su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

1.1.1 Nombramiento, requisitos y cese

No existe una Ley de Intendentes y Gobernadores. El DFL 22 de 1959,⁵ así como los DL 573 y 575 de 1974 y la ley 18575 de 1987 han sido contemplados en la Constitución de 1980. Sin perjuicio de lo anterior, muchos de sus artículos siguen siendo aplicables a la actual situación político-administrativa del país.

De acuerdo a ellos el Intendente Regional es nombrado por un período de tres años y se mantiene en su puesto mientras cuente con la confianza del Presidente.

Los requisitos para ser nombrado Intendente son los exigidos por el Estatuto Administrativo para ingresar a la Administración Pública, a saber:

- ser ciudadano, es decir, estar inscrito en el registro electoral;
- haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización cuando fuere procedente;
- tener salud compatible con el desempeño del cargo;
- haber aprobado la Educación Básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley.

Por otra parte, el DLF 22 determina que no podrán desempeñar este cargo⁶:

- los menores de 21 años;
- los que estén declarados en quiebra por sentencia ejecutoria, y;

⁵ Decreto que continúa vigente en algunas de sus partes a pesar de referirse a una estructura y autoridades territoriales distintas (aunque asimilables) a las actuales (ver Anexo 1). El DL 1439/76 determina esta adecuación.

⁶ Disposiciones comunes a los Gobernadores.

- las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado.

1.1.2 Competencias, Atribuciones y Responsabilidades

Según la Reforma de 1991, el Intendente forma parte del Gobierno regional y presidirá el Consejo regional, correspondiéndole:

"la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región".

En tanto le corresponderá presidir el Consejo regional pasa a constituirse en jefe del ejecutivo regional. Asimismo debe proponer la inversión de los recursos consultados para la región en el FNDR.

De acuerdo a la Constitución del 80 le correspondía además formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales y, de acuerdo al artículo 7 de la LOM, velar por que las Municipalidades actuaran dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. Las leyes orgánicas determinarán la modificaciones al respecto.

De cualquier modo el DFL 22 es más específico en estas materias como puede verse en Anexo 1.

1.1.3 Las relaciones con las Municipalidades y los Alcaldes

La reforma incorpora un importante cambio en esta relación al eliminar la participación del Intendente en el proceso de designación de alcaldes; éste podía opinar respecto a la terna que presentaba el CODECO al COREDE.

Sin embargo, el principal vínculo se seguiría produciendo a través de la distribución de diversos fondos sociales como los

subsidios familiares, el subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado y el programa de mejoramiento de barrios.⁷

Por otra parte, corresponde al Intendente resolver las cuestiones de competencia suscitadas entre municipalidades de distintas provincias dentro de la región y, finalmente, según artículo transitorio del DFL 22, autoriza, aprueba y regula acuerdos municipales.

1.2 El Gobierno y los Consejos Regionales

La reforma (A7) establece un Gobierno regional para la **administración** superior de cada región, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ésta.

1.2.1 Caracterización general

El Gobierno regional se constituye por el Intendente y el Consejo regional, disponiendo, para el ejercicio de sus funciones, de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Esta reforma contempla además la posibilidad para el gobierno regional de contratar empréstitos, dentro de la modalidad contemplada en la Constitución (A62), y la posibilidad, sujeta a ley, de asociarse con personas naturales o jurídicas con fines de desarrollo regional.

Los gobiernos regionales dispondrán para su funcionamiento de un conjunto de recursos que cabe mencionar puesto que amplía y diversifica de un modo importante la posibilidad de una **auténtica política regional**. En el acuerdo se plantean con mucha claridad tales fuentes: recursos propios, FNDR incrementado con el Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (PMB y LS) y

⁷ Entre 1990 y 1993 se preveía que éste ascendiera al equivalente a un tercio de los fondos disponibles en el FNDR-BID.

aporte fiscal; y participación en la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y en Convenios de Programación. En el punto relativo a la planificación y proceso presupuestario analizaremos en mayor profundidad el significado de estas modificaciones.

El Consejo regional se establece como órgano de carácter **normativo, resolutivo y fiscalizador** dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional. Difiere entonces del Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) establecido por la Constitución de 1980 y posterior regulación a través de la ley 18605, como órgano de carácter colegiado, que funcionaba junto al Intendente Regional, vale decir como cogestor tanto en el gobierno como en la administración Regional y cuya función era solamente **asesorar** al Intendente en lo económico, social y cultural. De cualquier modo ambos cuerpos colegiados se concibieron para hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso de la región.

El Consejo regional será elegido por los concejales municipales, constituidos en colegio electoral por cada una de las provincias de la región. Según el Acuerdo, en cada provincia se elegirán dos consejales regionales y, adicionalmente, un número de 10 ó 14 consejeros según el tamaño de la región (menor o mayor que un millón de habitantes respectivamente). Los consejeros adicionales se distribuirán entre las provincias de acuerdo a su número de habitantes.

En cuanto a sus funciones se indica que el Consejo deberá:
"aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el FNDR"

El Acuerdo indica además que corresponderá a este Consejo resolver la distribución de los recursos correspondientes a la ISAR.

En los artículos transitorios de la reforma se indica que tanto el Intendente como el COREDE mantendrán su actual composición y atribuciones de acuerdo a la legislación vigente, mientras no se proceda a la instalación de los gobiernos regionales creados en ésta. Así el COREDE continúa dotado de facultades consultivas, codecisionarias y exclusivas. Se han indicado en Anexo 2 las características de este organismo en cuanto a: composición, requisitos para inscripción, requisitos y causales de cese de sus miembros, facultades y atribuciones.

1.2.2 Relación con Alcaldes y Municipios

El principal vínculo entre los Consejos regionales y el nivel local se daba a través del nombramiento de Alcaldes de acuerdo a las pautas que aparecen en Anexo 2. Esta situación ha cambiado radicalmente con la reforma, donde se establece otro tipo de relación puesto que, como se ha indicado, serán los concejales municipales quienes elijan los integrantes del Consejo regional.

Actualmente, el COREDE puede conocer los presupuestos sectoriales y municipales y recomendar prioridades. Por otra parte se ha planteado en el Acuerdo que el Consejo regional tomará conocimiento, previo a su ejecución y con sólo con algunas excepciones, de programas o financiamiento del Gobierno central hacia municipios de la región.

Otro ámbito de importante articulación se daría respecto a los fondos que administrará el Gobierno regional dada la probable permanencia de la mecánica que actualmente opera para el FNDR. Como se sabe, allí se considera que tanto los SEREMIS como las Municipalidades pueden presentar proyectos y el Intendente y el COREDE tienen un rol en la selección de los mismos, sin perjuicio de la evaluación que realiza el órgano desconcentrado de MIDEPLAN.

1.3 Las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS) y los servicios públicos regionales

El rol de estos organismos y su relación con los participantes del gobierno regional es materia de estudio dentro de las leyes orgánicas, por ello sólo podemos atenernos a las normas ya existentes para su caracterización.

Las SEREMIS representan la actual desconcentración territorial de los Ministerios, con excepción de Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia.

Desde las primeras directivas sobre tales servicios, DL 575,⁸ se indica básicamente que:

- el SEREMI es el representante del respectivo ministro en la región y actúa como colaborador directo del Intendente al que está subordinado en cuanto a políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional; debe proponerle el programa anual de trabajo de su sector y mantenerlo informado de su cumplimiento;
- como todos los jefes de servicios, los SEREMIS son de la exclusiva confianza del Presidente de la República y su designación se efectúa oyendo al Intendente;
- le corresponde ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector, de acuerdo a instrucciones del Intendente y con las normas técnicas del respectivo Ministerio;
- debe estudiar con los directores regionales y jefes de instituciones, los planes de desarrollo del sector y preparar con ellos el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector, que debe remitir a la SERPLAC;
- tiene que cumplir lo encomendado por su ministerio en cuanto a planes y programas de carácter nacional e interregional, manteniendo permanentemente informado al Intendente;
- debe coordinar la relación entre directores regionales de servicios y el Intendente.

Sobre este último punto cabe explicitar la distinción efectuada en la Ley de Bases ya citada, entre servicios públicos

⁸ Especialmente A 14-17, A 19-20; y con posterioridad la Ley de Bases generales de la administración del Estado (L.18575 de 1986).

regionales y direcciones regionales de servicios públicos nacionales.

Los primeros corresponden a los servicios públicos centralizados o descentralizados que se crean para desarrollar su actividad en todo o parte de una región; vale decir, no existe organismo, planta ni presupuesto nacional. Ellos están sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente, aunque sujetos a las políticas nacionales y normas técnicas del ministerio respectivo. Se encuentran en esta categoría, el SERVIU, los servicios regionales de salud, los servicios provinciales de educación, etc.

Los segundos, Direcciones regionales de servicios públicos nacionales, corresponden a la desconcentración territorial de servicios. En tal caso el director regional depende jerárquicamente del director nacional pero, para los efectos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional, están subordinados al Intendente a través del SEREMI respectivo. Se encuentran en esta categoría SERNATUR, SENCE y otros.

Es interesante destacar la participación de SEREMIS en el proceso de planificación regional, a través del Gabinete Regional y comités interministeriales a nivel regional,⁹ generados para abordar determinados problemas; pero muy especialmente en el proceso nacional de inversión pública. En éste debe formular, evaluar proyectos, seleccionar proyectos de sus servicios dependientes a nivel regional, presentar proyectos para financiamiento regional (FNDR) o sectorial a la Intendencia o Ministerio respectivamente, supervisar la ejecución de tales proyectos (ver acápite III.5).

⁹ La instrucción del MINTER de octubre de 1990 al respecto, contempla los comités: social, de fomento productivo y de infraestructura, con participación de SEREMIS, asesores de Intendencia, jefes de servicio, encargado de UCR Y gerentes generales de empresas públicas en la región, según corresponda.

Es importante enfatizar finalmente su rol en la coordinación de la política sectorial y regional, por lo que cabe esperar tengan un rol significactivo en la administración de los nuevos fondos sectoriales con participación regional como son los ISAR y Convenios de programación.

1.4 Las secretarías regionales de planificación y coordinación (SERPLAC)

Cabe rescatar para estas secretarías el mismo comentario introductorio hecho sobre SEREMIS y servicios regionales.

Estas Secretarías se crearon por el DL 573/A9, como asesoras del Intendente y el COREDE y dependientes del Intendente pero, con tuición técnica del organismo central de planificación. Posteriormente, se precisan mejor sus atribuciones y responsabilidades así como articulaciones con otros organismos públicos en el Reglamento orgánico de las SERPLAC (DL 937/75 y DS 746/75).

La nueva ley que creó MIDEPLAN sustituye las normas anteriores, definiendo a las SERPLAC como secretarías regionales ministeriales y asignándole entre sus principales tareas:

- i) Preparar las políticas, los planes, los programas de desarrollo y el presupuesto regional, ajustándose a los planes nacionales y teniendo en cuenta las demandas de la comunidad regional para su consideración por el Intendente.
- ii) Realizar la evaluación de los proyectos a ser financiados por el FNDR y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo.
- iii) Apoyar al Intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas y de los planes, programas y proyectos y presupuesto regional.

Hay diferencias entre las funciones otorgadas en 1974 y 1990, existiendo tareas que deja de realizar y asumiendo otras nuevas.

Entre las primeras están: procurar vinculaciones de carácter técnico con el sector privado de la región, prestar apoyo y asesoría técnica en el estudio de los problemas de la administración del Estado y colaborar en tareas de capacitación de su personal. Actividades que recaerían ahora en la SUBDERE.

Entre las nuevas tareas se encuentran: colaborar con las municipalidades (a solicitud de ellas) en la generación, diseño y evaluación de proyectos de inversión comunal; identificar áreas y sectores de extrema pobreza o de mayor atraso y proponer políticas, programas o acciones destinadas a superar tales situaciones. Además se agrega lo descrito en el punto ii. del párrafo anterior (ver también acápite III.4.2)

Por otra parte en la misma Ley se establece el FOSIS, con asiento en las SERPLAC, y se establece además explícitamente la necesidad de coordinar con otras reparticiones del Estado, en particular, con el FNDR en cuanto a desarrollo social.

2. El nivel provincial

La Constitución de 1980 hace una breve referencia al gobierno y administración provinciales, asignando ambas responsabilidades a un Gobernador.

La reforma del 91 en cambio, no explicita el carácter que tendrá esta instancia territorial, indicando que cada provincia tendrá una Gobernación como **órgano territorialmente desconcentrado del Intendente**, a cargo de un Gobernador. Asimismo agrega que existirá un Consejo económico y social provincial de carácter consultivo, con características a definir por la ley orgánica.

2.1 Los gobernadores

Están subordinados al Intendente respectivo y serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. En el DL 575/A25 se explicita que será nombrado por el Poder ejecutivo oyendo al Intendente. La ley contempla que el Intendente podrá ser además Gobernador de la provincia cabecera de la región.

De acuerdo a la normativa vigente, le corresponde especialmente supervigilar los servicios públicos existentes en la provincia. Aunque en el decreto mencionado se explicitan algunas otras funciones no se legisla con posterioridad sobre ellas (fiscalizar planes, programas y proyectos de desarrollo provincial).

Se indicaba, además, que habría un Comité asesor presidido por el Gobernador e integrado por las personas que éste designe, pudiendo citar a los Alcaldes para que asistan a sus reuniones. En la práctica se han observado pocas experiencias de implementación de estos Comités y probablemente el Consejo creado por la reforma, aparte de otros elementos que puedan definir las leyes orgánicas en estudio, puede invalidar la necesidad de tales cuerpos.

Las atribuciones específicas de los Gobernadores, contempladas en DFL 22, se encuentran en Anexo 1.

2.2 Los delegados de los gobernadores

Los gobernadores pueden designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades. En el primer decreto se señalaba que estas delegaciones específicas podían recaer en los alcaldes u otras autoridades de la provincia en casos de aislamiento geográfico de la localidad o cuando el gobierno y administración interiores se dificultan por complejidad de

problemas u otras circunstancias. Se indicaba, además, el requisito de autorización del Intendente.

Las competencias delegadas pueden recuperarse en cualquier momento por la autoridad que la concede.

2.3 Las relaciones con el nivel regional

De acuerdo a lo expresado anteriormente, la relación básica es la de subordinación de la Gobernación al Intendente. Antes de la reforma además, la participación de los primeros en el COREDE les permitía presentar los problemas, hacer proposiciones y tener ingerencia sobre los criterios y decisiones que efectaban al nivel regional.

La constitución de los nuevos Consejos regionales y su forma de elección respeta la representatividad provincial según su tamaño de población.

A esto se agrega la posibilidad de incorporar a los gobernadores en el gabinete regional, ¹⁰ lo cual aumenta su incidencia en el proceso decisorio regional.

Otro importante mecanismo de coordinación se establece a través de los delegados provinciales de SERPLAC, particularmente en el proceso de formulación de inversiones y presupuesto.

2.4 Las relaciones con el nivel municipal

La Ley de municipalidades aún vigente contempla la participación del Gobernador provincial para la coordinación entre municipalidades y servicios públicos que actúan en sus territorios, cuando no se producen acuerdos directos entre ellos y a petición de

¹⁰ Instrucción del MINTER de mayo de 1990.

cualquiera de los alcaldes interesados. Asimismo contempla, dentro de las disposiciones transitorias, la resolución por parte del gobernador de las cuestiones de competencias que se susciten entre municipalidades de una misma provincia.

Se recoge además la posibilidad de delegación ya planteada en el punto anterior, que puede recaer sobre un alcalde.

Por otra parte cuando existen los delegados provinciales de SERPLAC, ellos constituyen el nexo técnico con los SECPLAC y facilitan además la articulación entre la SERPLAC y las autoridades provinciales y municipales, asesorando a éstas en materia de planificación y administración presupuestaria.

Finalmente se otorgó a los gobiernos provinciales un importante rol en la implementación del Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal. Corresponde a este nivel analizar y seleccionar los proyectos de mayor interés postulados por la municipalidad u otras organizaciones comunitarias con personalidad jurídica, enviar sus recomendaciones a la SUBDERE, previo conocimiento del Intendente y repartir el presupuesto asignado a la provincia.

2.5 Desafíos del nivel provincial

Para concluir este punto cabe llamar la atención sobre las escasas herramientas entregadas hasta el momento a este nivel, para desarrollar efectivamente su labor de gobierno, aparte de su participación en los órganos deliberativos y decisorios regionales. Ello contrasta con la existencia de una identidad histórica y especialización productiva en muchas de las provincias, que facilitaría el mayor involucramiento de su población en la reflexión y propuestas para su desarrollo.

Asimismo, esta instancia gubernamental suele tener debilidades en sus equipos técnicos, lo que limita sus posibilidades de mayor desarrollo en la identificación y gestión de programas y proyectos que, por su alcance, no pueden ser asumidos a nivel municipal.

Con tales antecedentes cabe preguntarse sobre el tipo de problemas para los que la provincia constituiría el ámbito privilegiado para análisis y definición de propuestas. Podría ser, por ejemplo, algunos niveles o especialidades dentro del sistema educativo y de capacitación?¹¹ algunas funciones en la coordinación de ayudas sociales? o un apoyo más explícito en la coordinación comunal?. No sabemos que dirán al respecto las leyes orgánicas.

Si bien puede asociarse su especificidad a cuestiones de escala, parece claro que también se referiría a los plazos u horizontes de planificación y acción. Cabe esperar que la provincia efectúe propuestas en el corto y mediano plazo, mientras que la región puede hacerlas para un horizonte estratégico de largo plazo.

De cualquier modo, esta instancia territorial podría constituir algo más que un mero intermediador entre los niveles regional y local, facilitando el desarrollo efectivo de ambos. Pero, sin duda, donde tiene un rol importante, es en la construcción social regional donde la pertenencia provincial, por contraposición al centro, puede alimentar en vez de competir con los esfuerzos de desarrollo de una identidad asociada a un ámbito territorial mayor como es la región.

¹¹ Asociado a la especialización productiva que mencionábamos.

3. La coordinación de municipios dentro de la región

La Constitución indica que se podrá establecer la coordinación de todos o algunos de los municipios y entre éstos y los servicios públicos dentro de una región, respecto a problemas comunes (A112). Por otra parte los decretos de 1974 contemplaban la posibilidad de definición de Areas metropolitanas que suponían coordinación de inversiones y servicios estatales y municipales existentes en tal área, dando cabida en su organización a las autoridades municipales respectivas (DL573/A21 y 22).

En la reforma se rescata la posibilidad de asociación entre municipios, quedando para las leyes orgánicas la definición de la participación municipal en ellas.

Estos planteamientos muy generales hacen sin duda referencia a las posibilidades de aprovechar escalas para el mejor desarrollo de las actividades que le competen y atiende, por su parte, la heterogeneidad de situaciones presentes en el tamaño, recursos y capacidad de organización de estas unidades.

Mayor precisión hay en la LO municipal dando la posibilidad de celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado (A6) y haciendo participar a los gobernadores provinciales en la coordinación, cuando no se producen los acuerdos entre los diversos organismos (A8). Explícitamente indica que puede desarrollar con otros órganos de la administración del Estado las funciones compartidas examinadas en un Módulo anterior de este trabajo (A4).

Por otra parte tampoco hay normas precisas para la coordinación de estas unidades con los niveles provincial y regional, aparte de las atribuciones de supervisión y fiscalización de estos últimos sobre sus respectivos ámbitos territoriales (región y provincia) y de lo ya señalado en la revisión de

atribuciones de Intendente, COREDE, Gobernadores y futuros Consejos regionales.

Considerando lo incipiente de la legislación en este aspecto cabe ilustrar la variedad de mecanismos previstos en la institucionalidad francesa como referencia para futuros desarrollos, tomando precauciones dadas las diferentes condiciones y realidades así como las dificultades observadas en esa práctica de la referida experiencia.

En el citado caso se contemplan básicamente tres mecanismos: sindicato intercomunal (supone articulación con vocación o propósito único), distrito de comunas (múltiples actividades intercomunales) y comunidades urbanas. Estas últimas, consideradas establecimientos públicos de carácter administrativo, tienen competencias exclusivas definidas por ley y están diseñadas básicamente para la programación y realización urbana así como del transporte y, eventualmente, liceos y colegios. ¹²

4. Los conflictos de competencia entre la autoridades regionales, provinciales y comunales

La Administración del Estado cuenta con un marco legal que, teóricamente, debe impedir duplicaciones o interferencia de funciones o vacíos de responsabilidades y ello se complementa con la Contraloría General de la República en el ámbito del control de legalidad de los actos de la Administración. Sin embargo, considerando que los cuerpos legales proceden de distintos períodos y otorgan a los órganos administrativos diversos grados de descentralización y deconcentración, es probable que pueden adoptarse medidas inconexas. Por ello, se contemplan mecanismos de cooperación interadministrativa que complementan los esquemas constitucionales y legales para la coordinación en la aplicación de

¹² Pueden absorber transferencia de competencias de las comunas integrantes.

políticas y gestión administrativa. Entre los principales estarían MIDEPLAN, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y comités interministeriales (SUBDERE/ Dpto. Reforma Estructural, 1990).

Por su parte la Reforma constitucional, en su artículo 12/115, indica sólo que la ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia entre las autoridades territoriales, así como el modo de dirimir las discrepancias entre autoridades de un mismo nivel territorial.

La LOC que daba origen a los CODECOS precisa que, dentro de las atribuciones exclusivas de este órgano, debe resolver las controversias que se produzcan entre el Alcalde y el CODECO en los casos que la Constitución y la LOC respectiva exijan el acuerdo de este último.

Además la LOM vigente contempla dentro de sus disposiciones transitorias la participación del Gobernador para resolver problemas de competencia entre municipalidades de una misma provincia y la participación del Intendente cuando se trata de municipalidades de distintas provincias.

Sin duda, se plantean vacíos en este ámbito cuyo esclarecimiento requeriría un fino análisis tanto de la legalidad como de la experiencia. Sin embargo, ello es parte del proceso de aprendizaje que la descentralización requiere y, dentro de ello, juegan un rol clave el material de difusión que asegure información común a los distintos actores de este proceso y la capacitación tanto en los aspectos teóricos como operativos relacionados.

III. EL PROCESO DE PLANIFICACION Y LOS NIVELES TERRITORIALES

Como se indicaba en las primeras páginas, las tareas de planificación y presupuesto suponen más claramente una articulación entre los niveles territoriales; de allí la pertinencia de detenernos a presentar tales procesos.

1. Consideraciones generales

Se ha indicado con bastante claridad que determinadas modalidades de planificación pueden contribuir a la creación y desarrollo institucional en una óptica descentralizadora; remarcando la necesidad de una convergencia entre descentralización, planificación y participación social (Abalos op.cit.). Así la planificación gubernamental, por la complejidad de situaciones aborda, constituye un proceso permanente, de aproximaciones sucesivas, de simultaneidad en sus fases y de negociación entre los actores involucrados.

La complejidad de este proceso puede presentarse a través de sus atributos: primero, participación de **todos aquellos órganos** que influyen en el proceso de toma de decisiones y segundo, **variada naturaleza de los problemas** que enfrenta, en función de las dimensiones del desarrollo.¹³ Ello obliga a manejar diversas hipótesis explicativas, construcción de escenarios alternativos y propuestas posibles, búsqueda de consistencias y coherencias entre distintos ámbitos (territoriales, sectoriales) y análisis de viabilidad de las propuestas.

Los dos atributos enunciados hacen que este proceso no tenga sólo connotaciones técnicas sino constituya una actividad política

¹³ Una categorización de esta diversidad, propuesta por Boisier (1982), contempla los siguientes problemas y tipos de planificación: aplicación de recursos escasos a objetivos múltiples jerarquizados (económica), eficiencia en el uso de recursos (técnica), disposición física de actividades (espacial), distribución de oportunidades (social), modificación del poder (política) y control ecológico (ambiental).

y social y a ello se vincula el análisis de **viabilidad** planteado. En esta línea se define por ejemplo planificación como: "una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores reales, públicos y privados, como también por la difusa y creciente gama de las demás entidades no gubernamentales". (Costa-Filho, 1988.)

Debemos agregar todavía, y particularmente en el ámbito de este trabajo, un tercer atributo del proceso de planificación, su **territorialidad**; y esto en una doble perspectiva, tanto por los niveles a que hace referencia como a los niveles en que se desarrolla. Vale la distinción puesto que puede hacerse planificación para un nivel desde la perspectiva de uno mayor (planificación interregional que se hace a nivel nacional) y puede hacerse planificación en un nivel determinado para todas las dimensiones y problemas en ese ámbito geográfico (la planificación intraregional). De cualquier modo, ambos tipos de planificación se encuentran altamente interconectados, dificultando la identificación de sus límites.

La existencia de niveles territoriales de planificación en función de los problemas clásicos del desarrollo regional -concentración, disparidades y centralización- atiende normalmente objetivos de: eficiencia en el sistema económico en su conjunto, equidad social territorial y participación, luego reclama un espacio en cada una de las etapas y tareas ya planteadas.

De este modo y discutido en más de una oportunidad, la planificación regional asume un carácter esencialmente estratégico debido a: i) la participación (negociación - concertación) de distintos actores en este proceso (Estado-Región), ii) el bajo grado de cerramiento de cualquier espacio (y con mayor razón el subnacional) y iii) la incertidumbre creciente (diversidad de escenarios posibles) en los ámbitos sobre los que actúa. Así se

entiende el desplazamiento de la planificación hacia formas relacionadas con la formulación de estrategias y la gestión, con la necesidad de Proyectos políticos regionales (Boisier, 1991), con sistemas de información, decisiones y seguimiento y, por lo tanto, con una relación cada vez más estrecha **decisión - acción**.

La participación de los distintos actores en los procesos determinantes del desarrollo regional de largo plazo, ya enunciados al inicio de este trabajo - captación de recursos, impacto de políticas económicas y organización regional - dan origen a las funciones básicas de la planificación regional: asignación, compensación y activación. Cabiendo aquí distintos roles a los distintos niveles territoriales de gobierno.

Asociado a esta participación se vinculan los procesos de descentralización y desarrollo regional, puesto que la región sólo se constituirá en actor en la medida, que junto a la definición de estructuras territoriales políticas y administrativas autónomas, se efectúe la construcción política y social de las comunidades regionales. Esto es una necesidad en todas las regionalizaciones definidas como un acto de voluntad política (Boisier, 1988).

Se considerará tal marco de referencia para evaluar los procesos de planificación y presupuesto constatados en el presente caso, e identificar los actores involucrados en cada una de sus tareas. Hemos anticipado ya las escasas posibilidades de participación que tenían las regiones, hasta antes de la reforma, en las decisiones que las afectan y por tanto en poder asumir efectivamente responsabilidades de gobierno.

2. Algunos antecedentes de la planificación regional en Chile

Los primeros antecedentes en cuanto a planificación regional en Chile nos llevan especialmente: al tratamiento diferenciado a zonas extremas (excenciones, conformación de corporaciones), a la

creación de comités provinciales de desarrollo y al impulso dado a la planificación económica, primero a través de la CORFO (y sus agencias zonales) y luego con la creación de ODEPLAN y ORPLANES (L16635 de 1967), derivados de una definición de regiones con una orientación a la planificación.

Efectivamente, la regionalización desarrollada en tal período (1966) se efectúa con la idea de "regiones para el desarrollo integrado" teniendo como propósitos: la regionalización del plan nacional, la descentralización administrativa y la elaboración y ejecución de planes regionales (Stöhr, 1967). Los criterios con que se efectúa esta regionalización así como sus implicancias frente a los "regionalismos implícitos" preexistentes se encuentran en la referencia citada.

El planteamiento descentralizador atendía a la superación de las desigualdades estructurales y "crisis de inclusión" por asincronismo entre el desarrollo socio-político y el económico que venía dándose en el país. Se pretendía una modernización de la estructura económica y social, transformación que se esperaba tuviese resultados en términos de desarrollo regional. Sin embargo tales esfuerzos tuvieron limitados resultados, producto de su propia concepción; la iniciativa descentralizadora, más que responder a demandas de mayor autonomía, fue impulsada desde el centro, con un énfasis economicista antes que político y con la lógica resistencia de instituciones centrales (Stöhr, 1972).

Tal proceso constituye el inicio de lo que el gobierno anterior plasmara en el actual sistema de gobierno y administración interior del Estado presentado en la parte II. de este Módulo (ver organigrama en gráfico 1). Al respecto, podríamos señalar que todos los órganos que allí aparecen, participan del proceso de planificación, por ello dentro de los subsistemas considerados en tal organización --de participación, jerárquico, operativo y de

planificación-- destacaremos los más relevantes para la planificación territorial (regional-provincial-local).

Para el presente gobierno el compromiso con el tema descentralizador ha estado, desde las Bases programáticas, permanentemente asociado al proceso de democratización de la sociedad, lo cual podrá constatarse en el tipo de organismos y autoridades generados por la reforma para fines de gobierno regional y administración comunal.

Desde el punto de vista de la planificación interregional (nacional) la coordinación normativa y fijación de políticas a nivel nacional corresponden al Gobierno central y Parlamento, pero nos centraremos en aquellos órganos de mayor vinculación técnica con la planificación regional-nacional. En ese sentido aparece en primer lugar el MIDEPLAN y en particular su División de Desarrollo Regional, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior (MINTER), el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SGP), las Oficinas de planificación de los ministerios y Direcciones nacionales de regiones, existentes en algunos Servicios públicos nacionales, Comités y Comisiones interministeriales.

Con respecto a la planificación intraregional encontramos básicamente dos tipos de órganos: los de coordinación política a nivel regional, Intendente y COREDE -futuros Consejos regionales- y los de coordinación técnica, SERPLAC, SEREMIS. En el nivel provincial están el Gobernador, el futuro Consejo económico y social y los delegados provinciales de SERPLAC. Finalmente al nivel comunal se encuentran el Alcalde, CODECOS -futuros Concejos municipales y Consejo económico y social- y SECPLAC.

En los puntos siguientes se analizarán las funciones de los diversos órganos y particularmente de los niveles regional y

provincial puesto que el comunal es detenidamente analizado en otro módulo de este trabajo.

Finalmente, la comprensión global de este proceso requiere agregar todavía un elemento más para ilustrar las articulaciones territoriales. Esto es el presupuesto, particularmente cuando la L.O. de administración presupuestaria explicita que este sistema deberá estar orientado por el sistema de planificación del sector público y considera que el presupuesto será la expresión financiera de planes y programas.

Luego de la reforma esto se torna todavía más importante puesto que, como ya se comentaba, dentro de las principales transformaciones contempladas para el nivel regional aparece el "patrimonio propio", con un abanico mayor de fuentes de financiamiento y participación en la inversión sectorial. Sobre ello nos detendremos básicamente en lo que son los presupuestos regionales de inversión y en el FNDR, haciendo sólo breves referencias a los nuevos instrumentos (patentes mineras, ISAR, Convenios de programación).

Es importante enfatizar que a través de la administración financiera se rescata la orientación a la descentralización administrativa y regional (DL 1263/A3, A8).

3. La planificación interregional

En términos generales, se puede indicar que esta forma de planificación considera al país como un sistema articulado con grados variables de integración entre regiones. Esta instancia, conducida por los organismos centrales de gobierno, se propone generalmente un desarrollo nacional geográfico más armónico y equitativo para lo cual se apoya en la regionalización en alguna de sus diversas formas y orientaciones (funcional, de planificación, de administración o política). En la práctica esta forma de

planificación ha puesto particular énfasis en dos problemas, el económico (asignación de recursos entre regiones) y muy secundariamente y con propósitos más cooptativos que democratizadores, el de distribución del poder (descentralización regional), (Boisier, 1982).

En el caso de Chile estas consideraciones se reflejan, en gran medida, en el quehacer de los organismos que examinaremos a continuación.

3.1 La División de planificación regional del MIDEPLAN

Se describe en la Ley de creación de este Ministerio ¹⁴ que esta División tiene como responsabilidad básica, la realización de estudios, y otras labores para elaborar proposiciones de políticas, planes y presupuestos de inversión regional, y el apoyo técnico a las SERPLAC. En ese marco se encuentran tareas como las siguientes: elaboración de estrategias para cada una de las regiones, recomendaciones de políticas e instrumentos de desarrollo regional, evaluar los efectos regionales de políticas globales y sectoriales, participación en la preparación de los presupuestos regionales, seguimiento de proyectos estratégicos y desarrollo de sistemas de información tanto inter como intrarregionales. Muchas de tales tareas se realizan con orientación a las SERPLAC o en una suerte de trabajo conjunto.

Para el desarrollo de sus tareas esta División se coordina en especial con la División de planificación, estudios e inversión del propio MIDEPLAN (particularmente para lo que es evaluación/jerarquización de proyectos y formulación de presupuestos de inversión) y con la SUBDERE y el Ministerio de Hacienda también en materias presupuestarias y priorización de proyectos, como se verá con mayor detención.

¹⁴ Se encuentra en estudio la reglamentación de esta ley.

Con la SUBDERE hay además un trabajo compartido respecto a propuestas para fortalecer los gobiernos regionales y avanzar en el proceso de descentralización. No cabe duda que de la implementación de la reforma se desprenderán muchas exigencias en este sentido.

3.2 La Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE) del MINTER

Existente a partir de 1984, fecha de creación del cargo de Subsecretario (Ley 18359), asume tareas de colaboración en materias relativas a coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local y en funciones de modernización y reforma administrativa; dando continuidad, de alguna manera, a los trabajos realizados por CONARA.

En ese marco, sus funciones de coordinación de la aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo regional están, especialmente referidas a materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional. Además se le han asignado tareas específicas en cuanto a presupuesto y gestión de programas del FNDR y de la asignación del FCM, así como gestión en otros programas de carácter local (Mejoramiento de barrios, Mejoramiento urbano). Fondos que son descritos y analizados en otro Módulo del presente trabajo.

Para el desarrollo de sus funciones y en particular en lo referido a la gestión de programas con financiamiento BID, cuenta con oficinas ejecutoras regionales (UCR), dependientes del Departamento de Inversiones de esta Subsecretaría, que mantienen una importante coordinación con las SERPLAC en cada región.

Es probable que de las reformas en materia de financiamiento para los gobiernos regionales, se desprendan tareas adicionales para esta subsecretaría, dado que algunos de los fondos pasarán a administrarse dentro de los procedimientos del FNDR como se

examinará más adelante. De cualquier modo las leyes orgánicas determinarán tales cuestiones.

3.3 Otros ministerios y organismos

a) El Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Creado en 1990, debe realizar funciones de coordinación y asesoría al Presidente y a los Ministros, proveyéndolos, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan. Para sus funciones se organiza en una Subsecretaría y seis Divisiones: Ejecutiva, Jurídica, Legislativa y de Coordinación Interministerial, de Relaciones Políticas e Institucionales, de Estudios y de Secretaría y Administración General de la Subsecretaría.

De sus tareas cabe mencionar en el contexto de este punto, la coordinación con MIDEPLAN de la confección del Mensaje anual presidencial, el apoyo a comités interministeriales y los análisis y evaluaciones de la realidad nacional en el ámbito político y económico-social.

b) Oficinas de planificación y presupuesto de los ministerios (OPLAP)

En estas oficinas se produce planificación y coordinación interregional (implícita) a través de los proyectos que analiza, del mismo modo que en los servicios públicos donde existen Direcciones nacionales de regiones.

A estas oficinas les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las SEREMIS, y presentarlos al Ministro para su aprobación. Se vinculan estrechamente con MIDEPLAN para estos mismos fines.

c) Comités y comisiones interministeriales

Se definen como mecanismos de orientación, información y acuerdo ministerial, no constituyen instancia decisoria, y tienen como objetivos: cautelar los requerimientos de coherencia gubernativa, coordinar la implementación de los programas y políticas de gobierno y presentar al Presidente opciones de decisión política en materias complejas. (SUBDERE/ Dpto. Reforma Estructural, 1990.)

Existen cinco comités interministeriales en los ámbitos: político, económico, económico-social, infraestructura y de desarrollo; y ocho comisiones en los siguientes temas: riego, medio ambiente, descontaminación de la RM; transporte urbano e interurbano, comercio exterior, separación y mejoramiento de los puertos y crédito externo.

4. La planificación intraregional

Dentro de las consideraciones generales puede señalarse que la planificación intraregional hace referencia al proceso aplicado a nivel subnacional (región, provincia o municipio) y que puede ser considerado genéricamente "planificación regional" en la medida que corresponde a un ejercicio multidimensional, que permita realmente definir como región a un determinado territorio.

El cambio en las condiciones externas, básicamente en cuanto a un menor crecimiento y fondos públicos, mayores costos de energía y transporte, nuevos patrones tecnológicos, mayor inestabilidad en el entorno y mayores demandas por participación local y regional, han contribuido a un planteo de estrategias de desarrollo regional predominantemente endógenas que suponen básicamente: potenciar la movilización e interacción de los recursos regionales, orientarse a la capacidad endógena de solución de problemas, aumentar la participación de los niveles bajos en los procesos de toma de

decisiones, orientarse a la innovación, integrar fuerzas económicas regionales, identidad regional y estructura de toma de decisiones (Stöhr, 1983.)

Por tales razones la planificación intraregional que en la práctica se había vinculado especialmente a cuestiones de tipo técnico, espacial y ambiental, actualmente tendría un importante componente de activación regional y podría asumir un papel más preponderante (más activo y con mayores posibilidades de negociación) en la planificación nacional. Esto se expresaría formalmente en un Proyecto Político Regional que propenda a un "estado" de desarrollo regional, con las características y atributos ya mencionados: crecimiento económico, autonomía decisional, inclusión social, conciencia ecológica, sincronía intersectorial y territorial y pertenencia psico-social (Boisier, 1991).

Es muy importante marcar los nuevos temas de preocupación en esta modalidad de planificación puesto que, aceptado el carácter sistémico de la competitividad y de la retroalimentación con la equidad, cabe a los gobiernos regionales especial preocupación por el condiciones del "entorno" de las actividades productivas y de servicios, vale decir del lugar en que ellas se localizan y pueden desarrollarse. Por ello las condiciones de la información en la región, de la educación y formación profesional y del desarrollo de ciencia y tecnología son temas prioritarios en lo que se podría llamar la nueva "política regional (intra)".

Veamos qué ocurre en el sistema chileno con los organismos que tienen un papel preponderante en esta modalidad de planificación!

4.1 La coordinación política

Como ya se indicaba, a nivel regional ella es asumida por el Intendente y COREDE, en los que radica la formulación de la

política y planes de desarrollo regional, sujeto a los planes nacionales, la aprobación y control de ejecución de los proyectos del plan y presupuesto regional, la distribución del FNDR y de algunos fondos sectoriales sociales. Con la reforma, el Gobierno regional asume tales tareas contando con mayores posibilidades de recursos para una efectiva tarea de gobierno.

A nivel **provincial**, la coordinación ejercida por el Gobernador sólo permite proponer proyectos de desarrollo al Intendente y priorizar proyectos de algunos programas de desarrollo local sin mayor presencia de los comités asesores a este nivel. El Consejo económico y social establecido en la reforma podría tener una significación mayor en este sentido.

Sobre el nivel **comunal**, analizado posteriormente, baste anotar que corresponde al Alcalde y CODECO la formulación del plan comunal sujeto a los planes nacionales y regionales, entendiéndose que tales responsabilidades luego serán asumidas por el Alcalde y el Concejo, con alguna consideración del Consejo económico y social de ese nivel.

4.2 La coordinación técnica

A nivel **regional** ésta es realizada especialmente por las SERPLAC, ya descritas. Pero cabe remarcar lo que constituye en la práctica el trabajo de estas oficinas y para ello consideraremos lo que se indica en un documento preparado por MIDEPLAN-SERPLAC V Región (1990). Allí se analizan las siguientes áreas de trabajo:

- estadísticas e información sobre desarrollo regional: tarea permanente desde el origen de estas Secretarías.
- planificación y políticas de desarrollo regional: tarea exclusiva en cuanto a identificación de problemas y potencial del desarrollo, proposición de estrategias, criterios de prioridad para nuevas inversiones y participación en elaboración de programas y diseño de políticas de desarrollo.
- presupuestos regionales: tareas en la formulación y apoyo en la evaluación de cumplimiento de los presupuestos

regionales para lo cual colabora con los organismos estatales regionales.

- preinversión y proyectos del sector público: ha sido la actividad principal de SERPLAC involucrando entre otras: la identificación de oportunidades de inversión pública y privada, evaluación, recomendación técnica e inclusión en el presupuesto, seguimiento y evaluación de impacto, etc. Probablemente deberá contribuir en la proposición de metas de inversión pública regional para la formulación del presupuesto nacional.
- formulación y revisión de proyectos elegibles para el FNDR (y Programa FNDR-BID): tarea altamente vinculada a la anterior, supone asegurar el flujo al BIP (en el Sistema nacional de Proyectos) de proyectos específicos de inversión y su análisis, técnico-económico, para lo cual actúa en estrecha coordinación con las SEREMIS y UCR.

No es difícil imaginar la participación de estas oficinas en la formulación y operación de propuestas asociadas a las nuevas fuentes de financiamiento así como al nuevo carácter del Gobierno regional.

Finalmente cabe señalar que aunque no dependen jerárquicamente de la SERPLAC, tanto la oficina regional de PROCHILE como el encargado regional del FOSIS tienen su sede en este organismo, lo que facilita un trabajo articulado en los temas abordados por tales organismos, promoción de exportaciones y desarrollo social respectivamente.

Otro organismo que participa de la coordinación técnica a nivel regional son las SEREMIS, en primer lugar por el trabajo conjunto y de mutuo apoyo con la SERPLAC. Por otra parte ellos participan del Gabinete regional donde se analizan los problemas y políticas regionales permanentemente y, como ya se indicó, han configurado comités regionales de carácter interministerial, con el objeto de facilitar la coordinación para la identificación de problemas y búsqueda de propuestas integrales. En dichos comités se incluyen Direcciones regionales de servicios públicos y empresas

públicas con asiento en la región, en el estilo de los organismos interministeriales nacionales ya presentados.

Las UCR forman parte de este proceso por su estrecha colaboración con SERPLAC, por labores de asesoría al Intendente y participación en el Gabinete regional.

A nivel **provincial**, puede haber delegaciones provinciales de SERPLAC, que sirven de enlace entre SERPLAC, autoridades provinciales y municipalidades comprendidas allí, y asumen las tareas propias de SERPLAC en el ámbito provincial (DS 746/A2). Probablemente también habrán tareas allí derivadas de la implementación de los Consejos económicos y sociales en ese nivel.

Finalmente, ambos procesos de planificación, interregional e intraregional, se entrelazan a través de un conjunto de articulaciones interniveles, lo que se da básicamente a través de los siguientes mecanismos y requerimientos:

- participación de concejales municipales en la designación del concejales regionales
- la preparación de políticas, planes, programas y presupuestos regionales ajustados a los nacionales,
- la participación de los Gobernadores provinciales en el organismo que aprueba planes y presupuestos regionales (COREDE) y en el Gabinete regional. Participación que deja de darse en el COREDE luego de la reforma
- el plan de desarrollo comunal ajustado a los planes nacionales y regionales. Los planes comunales de inversión son sometidos al Intendente y COREDE o, probablemente futuro Consejo. Además el Acuerdo plantea el conocimiento previo que harán los Consejos regionales del financiamiento central a los municipios, y
- el subsistema de planificación: MIDEPLAN- SERPLAC- delegados provinciales- SECPLAC se encuentra jerárquica y/o técnicamente articulado, en particular cabe a la SERPLAC colaborar a las municipalidades en relación a los proyectos de inversión local.

Pero, sin duda, el mecanismo que compromete mayor articulación entre los niveles territoriales es el de formulación de

presupuestos y todo el proceso de preparación y seguimiento de proyectos en sus diferentes etapas.

5. La planificación y el proceso presupuestario regional

La necesidad de hacer un tratamiento especial al presupuesto dentro del proceso de planificación se debe a varias razones. En primer lugar su clara articulación, ya que su formulación constituye una expresión de los planes y programas.¹⁵

En el caso de Chile, aunque la coordinación presupuestaria recae sobre el Ministerio de Hacienda, corresponde a MIDEPLAN proponer las metas de inversión anual y ambos deben articularse para coordinar los presupuestos de las diferentes reparticiones públicas con las mencionadas metas.

Por otra parte, debe señalarse que si bien las transferencias del gobierno central a las regiones constituyen una alta ponderación dentro de los recursos de éstas, de acuerdo a lo observado en otras experiencias, existen otros métodos para el financiamiento de tales gobiernos: impuestos regionales, derechos y licencias, préstamos, empresas regionales (Abalos, op.cit.). La reforma reciente abre un importante espacio en tal sentido, por la generación de recursos propios por ejemplo (patentes mineras) y la posibilidad de endeudamiento sujeto a las normas constitucionales.

5.1 Sistema de inversión pública y recursos regionales

Ahora, en términos regionales, la consideración del presupuesto asociado a la planificación es todavía más importante porque:

¹⁵ Aunque como expresa Rufián (1988), en un análisis más global, esta no es necesariamente la única vinculación entre ambos sistemas.

- en la legislación presupuestaria ya mencionada se explicita la orientación descentralizadora,
- corresponde a MIDEPLAN con los Ministerios de Hacienda y MINTER preparar el proyecto de presupuesto del FNDR, y a las SERPLAC un activo rol en la formulación de los presupuestos de inversión regional, y principalmente, porque;
- constituye un mecanismo de articulación entre los niveles territoriales involucrando desde órganos políticos, empezando por el Parlamento para su aprobación, hasta órganos de carácter eminentemente técnico.

El proceso de elaboración presupuestaria se alimenta de un modo importante en el Sistema nacional de inversión pública cuyo funcionamiento vale destacar aquí de un modo sintético. (Ver ODEPLAN, 1990). Este sistema se ubica en una "organización institucional de tipo funcional, descentralizada y desconcentrada territorialmente", donde se pueden distinguir en primer lugar tres tipos de funciones: de gobierno (decisión), de administración (ejecución) y de asesoría (coordinación). (Ver gráfico No.2)

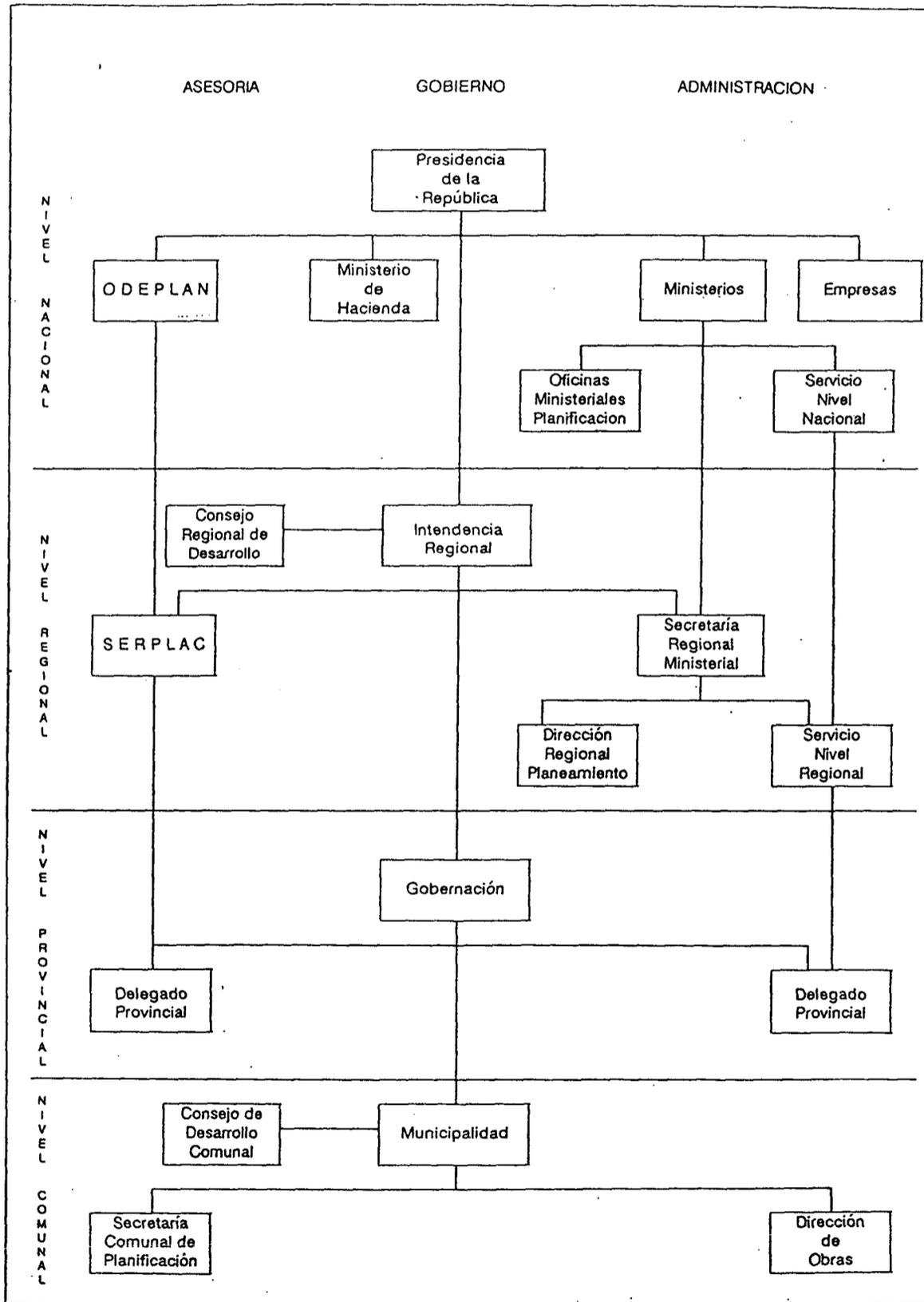
La descentralización territorial en este sistema presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones: nacional, regional y comunal.

En el nivel **nacional**, ODEPLAN, ¹⁶ coordina las acciones de las instituciones en materia de inversión pública, administra el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) y el Banco Integrado de Proyectos (BIP), se responsabiliza por las metodologías de evaluación de proyectos y asesora a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) en la asignación de recursos del presupuesto nacional a proyectos de inversión.

¹⁶ Se entiende que actualmente MIDEPLAN continúa con la mayoría de estas labores.

Gráfico No. 2

SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA



Fuente: ODEPLAN (1990)

La DIPRES determina el marco global de asignación presupuestaria, coordina el proceso de formulación presupuestaria sectorial y regional, prepara el proyecto de presupuesto de inversión anual, efectúa el seguimiento físico y financiero de proyectos en etapas de inversión y preinversión, etc. La SUBDERE realiza una tarea similar a la DIPRES en materia del FNDR.

Las OPLAP por su parte coordinan proyectos de sectores y regiones que luego canaliza a MIDEPLAN para su recomendación e incorporación en el presupuesto. Las empresas del Estado plantean sus proyectos a MIDEPLAN para la evaluación técnico-económica y se hace participar en comisiones técnico-normativas para su compatibilidad con la política de desarrollo del sector.

A nivel regional cabe destacar el rol decisor que tendrá el Consejo regional, tanto en la aprobación del presupuesto regional como en la resolución de la inversión de recursos del FNDR, sobre la propuesta del Intendente, y la distribución intraregional del ISAR; la coordinación está fuertemente concentrada en la SERPLAC. Y es en este plano donde se dan los mayores cambios producto de la reforma por la ya mencionada apertura de fuentes de financiamiento.

Revisando la Reforma y el Acuerdo - incluido el anexo con la redacción convenida para el texto constitucional y ley respectiva en cuanto a financiamiento - se aprecian los siguientes mecanismos y modificaciones en este campo:

a) Recursos propios

Definidos por la afectación de impuestos a fines específicos, que en primera instancia se aplicará a las patentes mineras. Un porcentaje de ellas irá a las regiones y el restante al presupuesto municipal de la comuna correspondiente. Existe un proyecto de ley en discusión que plantea la regionalización de la asignación y utilización de este gravámen.

b) Modificaciones al FNDR

Incremento desde 1992 con la inclusión del PMB y LS y entre el 92 y 94 en una tasa no inferior al 25% sobre el crecimiento promedio del presupuesto de Inversión pública nacional, excluida la ISAR. Se contempla un 5% de reserva como estímulo a la eficiencia y un 5% para emergencias

c) Aporte fiscal

Para funcionamiento de gobiernos regionales, contemplada en la Ley de Presupuesto

Participación en:

d) Inversión sectorial de asignación regional (ISAR)

Asignación que contempla estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión de responsabilidad de un ministerio, que deba materializarse en una región y cuyos efectos directos se concentren especialmente en su ámbito. Su distribución entre regiones será de acuerdo a criterios de eficiencia y equidad. La distribución intraregional entre proyectos corresponderá al Gobierno regional.

En los presupuestos del 92 al 94 la ISAR incluirá, a lo menos, los items de pavimentación urbana, conservación y mejoramiento de caminos secundarios y mejoramiento urbano. Entre los años 93 y 94 esta inversión crecerá a lo menos en una tasa 25% más alta que tasa de crecimiento del resto de la inversión pública, excluido el FNDR.

e) Convenios de Programación (CP)

Definidos para la realización de proyectos concordados por el Gobierno regional y un ministerio en función de prioridades

regionales y período superior a un año. Pueden participar uno o más ministerios y una o más regiones asociadas para tales efectos. Deberán ser firmados además por los Ministros del Interior y de Hacienda

Adicionalmente, debe indicarse que la ley de Presupuesto 1992 ya incorpora algunas de estas modificaciones o se hacen algunas reservas para incorporarlas cuando se aprueben los cuerpos legales respectivos. Esto ocurre con las patentes mineras y la adición al FNDR de los recursos del Plan de mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación (MECE).

Sobre este tema, se han avanzado ya algunos análisis sobre las implicancias de tales mecanismos, aunque las normas sobre presupuestos y mecanismos administrativos envueltos serán materia de las leyes orgánicas en estudio. De cualquier modo, se podría comentar brevemente algunas de los principales efectos previstos.¹⁷

En primer lugar, muchos de los nuevos instrumentos requerirán desarrollar una experiencia (y probablemente algún apoyo formativo) dentro de los equipos técnicos regionales, por involucrar sobre todo una **capacidad de negociación** por parte de las regiones, tanto con órganos centrales (ISAR) como entre ellas mismas en relaciones de asociación o competencia (CP).

Por otra parte, abre la posibilidad de programaciones a un **mayor plazo**, facilitando la consolidación de propuestas estratégicas (CP). Así mismo permite hacer más efectiva la **interministerialidad** a nivel regional tanto por el dominio de asignación sectorial regional (ISAR) como por la posibilidad de interactuar con más de un ministerio en torno a prioridades regionales.

¹⁷ Hay un trabajo en tal sentido que hemos considerado parcialmente por ahora, por incluir referencias a cuestiones contenidas en los proyectos de leyes orgánicas (ver Abalos, Jordán, Lira y Riveros, 1991).

Finalmente refuerza la capacidad regional para influir en una mayor **diversidad** de aspectos -promoción económica, compensación ambiental, ciencia y tecnología- que lo posible en la actualidad con el FNDR. Esto tanto por los recursos propios ¹⁸ como por la ampliación del campo del FNDR (MECE, PMB-LS) y en general por la diversificación de recursos que se ha establecido. Esto se refuerza con la posibilidad de asociación con sectores privados para permitir una efectiva política regional.

Por la razón ya expuesta sobre la necesidad de conocer el detalle de los nuevos instrumentos, no se podrá ahondar en la presentación de ellos, considerando útil sin embargo ilustrar las articulaciones interniveles territoriales mediante el análisis de los procesos de formulación de presupuesto sectorial regional y el del FNDR. De cualquier modo muchos de los nuevos instrumentos seguirán probablemente algunos mecanismos similares a los que analizaremos.

Por otra parte, debe mencionarse que hay un conjunto de otros programas y prestaciones sociales cuya distribución intrarregional recae en el Intendente o Gobernadores, lo cual refuerza la articulación de estos niveles con el comunal. Entre ellos se puede mencionar: Programas de mejoramiento urbano y equipamiento comunal, Subsidio familiar, Pensiones asistenciales y PMB y LS (que como se ha indicado pasa a integrarse al FNDR).

5.2 Los presupuestos sectoriales regionales

La formulación de estos presupuestos conlleva un proceso que, expuesto de un modo simplificado, supone las siguientes instancias:

- el sistema de planificación del sector público propone a las autoridades nacionales, regionales y locales las directrices que enmarcan la administración financiera del Estado, la DIPRES fija el marco presupuestario preliminar

¹⁸ Cuestión que beneficia de un modo heterogéneo a las regiones.

a cada ministerio y sus respectivos servicios y emana del Ministerio de Hacienda las instrucciones para formulación presupuestaria,

- los jefes provinciales y regionales de servicios proponen los anteproyectos de su presupuesto en sus respectivos ámbitos; en el presupuesto de inversión se incluye una lista de proyectos (cuya ficha EBI ha sido enviada a MIDEPLAN y cuenta con su recomendación técnico-económica)¹⁹;
- el SEREMI coordina y supervisa el anteproyecto sectorial regional. Es su decisión plantear qué proyectos se presentan para el FNDR o para el presupuesto sectorial, en ambos casos hay una activa participación de SERPLAC para la revisión, análisis y recomendación de proyectos;
- los Directores nacionales proponen los proyectos de presupuesto sectorial del servicio, los que se coordinan con los proyectos sectoriales regionales en la OPLAP de cada ministerio;
- en las discusiones de proyectos de presupuestos participan DIPRES, MIDEPLAN, representantes de ministerios y de otras instancias técnico-normativas; luego el proyecto va al Director de la DIPRES quien envía al Ministerio de Hacienda para Ley de presupuesto al Poder legislativo;
- luego de aprobada dicha Ley cada institución propone a la DIPRES desglose de cifras contempladas en ella, para la asignación de fondos por decreto.

Corresponde a las autoridades de los diversos niveles el control de la eficiencia en el manejo de recursos, apoyándose en la planificación y administración financiera en cada nivel. Desde el nivel regional al local hay un importante rol de la SERPLAC en cuanto a asistencia técnica en estas materias.

19

Dependiendo del monto esta evaluación puede ser hecha en la SERPLAC.

5.3 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) ²⁰

a) Antecedentes

Aunque este fondo se origina en el DL 575/A24 de 1974 debe señalarse que su necesidad ya era enunciada en las propuestas de ODEPLAN de la década del sesenta.

Este, que es un fondo sólo para inversión y que de acuerdo a su concepción se distribuiría según las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional, contaría con al menos el cinco por ciento del volumen total de ingresos calculados para los sistemas tributarios, excluida la contribución de bienes raíces, esta última a destinar para financiamiento municipal. La Constitución de 1980 elimina este piso. Pero en la práctica nunca se superó el 4.5 por ciento de tales ingresos (en 1976) representando incluso un 0.5 por ciento en 1985.

Desde 1976 hasta 1984 el FNDR se constituyó fundamentalmente con aporte fiscal directo. En el período 1980-1985 se había manifestado una disminución del 81 por ciento en este financiamiento, para incrementarse a contar de 1985 con apoyo del BID (Programa de inversión múltiple de desarrollo local) que constituye actualmente el mayor componente de su financiamiento. ²¹ Adicionalmente algunos recursos provienen de la enajenación de activos del Fisco.

Durante el período 1976-1989 se ha efectuado una inversión anual promedio de US\$ 55 millones, destinados especialmente a Obras

²⁰ Para este punto se ha consultado especialmente García (1985), ODEPLAN (1990) y SUBDERE/ Dpto. de Inversiones (1990).

²¹ Este organismo aporta el 70 % del Programa FNDR-BID, el que a su vez representa cerca del 90 % del total de fondos del FNDR.

públicas, Salud y Educación con 34, 27 y 15 por ciento respectivamente.

La distribución interregional de estos recursos se ha efectuado mediante un modelo que originalmente consideraba factores geopolíticos, económicos y sociales, pero que en la actualidad se orienta a las necesidades de infraestructura y de desarrollo armónico del país, vale decir útil fundamentalmente para infraestructura destinada a salud, educación, obras viales, alcantarillados y electrificación rural.

Como ya se ha indicado la reforma incorpora un importante aumento a este fondo tanto por la inclusión de otros items como por crecimiento acordado con relación a la inversión pública.

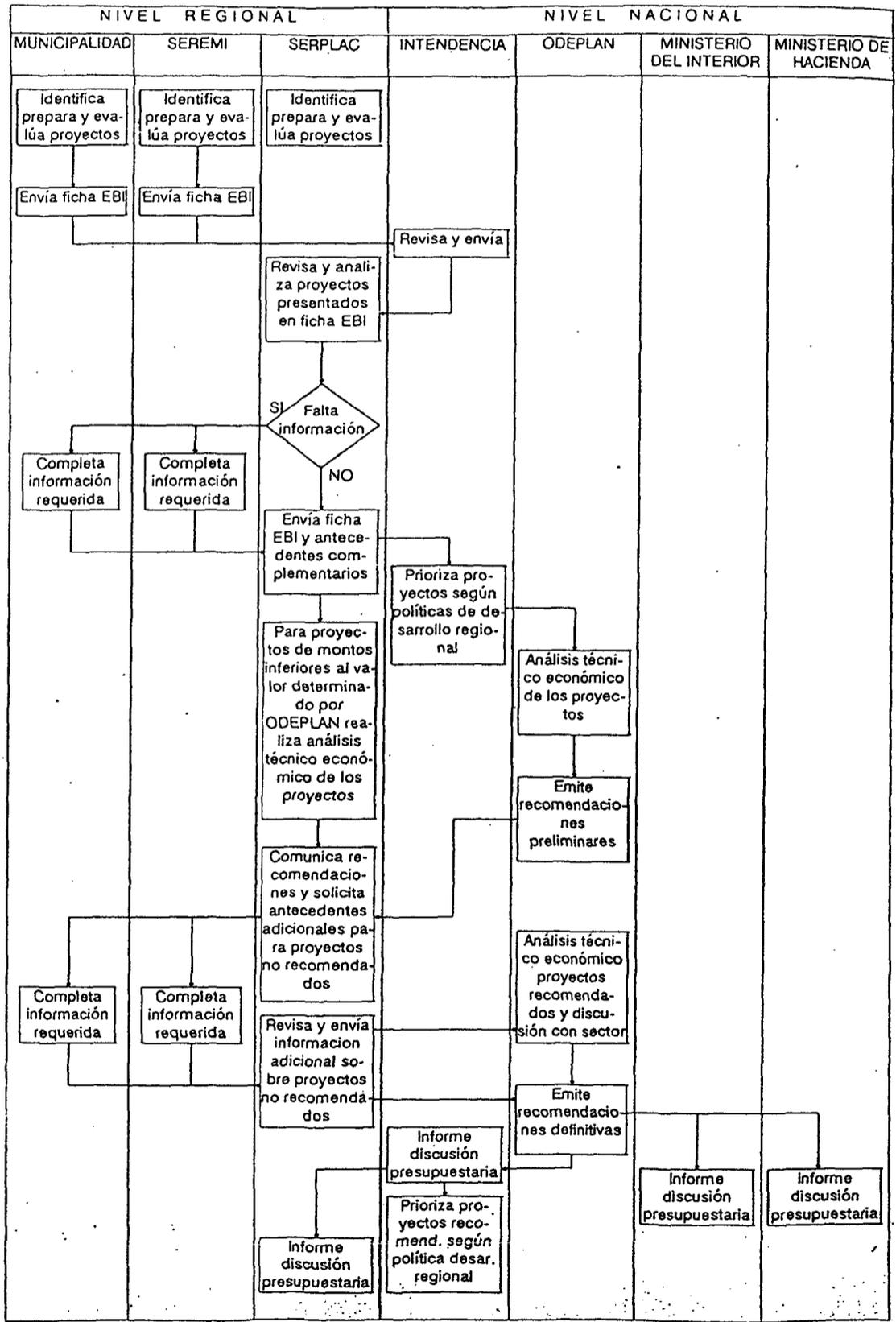
b) Formulación y asignación

Sobre el proceso, que es el que mejor nos ilustra de las relaciones interniveles (ver esquema en Gráfico No.3), aunque tiene algunas similitudes con el de presupuestos sectoriales regionales cabe destacar algunos aspectos:

- el marco tentativo final de distribución para cada región emana de la SUBDERE, considerando el aporte fiscal probable, créditos externos y otros ingresos;
- la identificación de proyectos procede de SEREMIS o Municipalidades
- los proyectos que proceden de Municipalidades se canalizan, en algunos casos, por intermedio de las Gobernaciones, quien hace una selección preliminar de los proyectos que la SERPLAC ingresará al SEBI;
- se efectúa a nivel regional una coordinación del presupuesto regional financiado por el FNDR y los presupuestos sectoriales y municipales para definir la inversión pública regional;
- luego de priorizados los proyectos con cargo al FNDR, por parte del COREDE, se discute en una comisión (DIPRES, MINTER, MIDEPLAN) con un representante del Intendente, la compatibilidad de tal presupuesto con las políticas nacionales;

Gráfico No. 3

FLUJOGRAMA DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL



Fuente: ODEPLAN (1990)

- es la SUBDERE la que identifica, una vez aprobado el aporte fiscal al FNDR, los proyectos para asignarle los recursos solicitados previa visación de la DIPRES y consideración de la Contraloría;
- cabe a las UCR en coordinación con la Unidad ejecutora nacional (Departamento de Inversiones de la SUBDERE), una responsabilidad principal en las etapas de ejecución y control técnico (cumplimiento de requisitos de elegibilidad BID, avance físico de obras) y financiero en este proceso.

La reforma introduce un cambio importante en este sentido al asignar al Consejo regional el poder de resolución de la inversión procedente de estos fondos, a base de la propuesta del Intendente. Las implicancias de ello en cuanto al procedimiento solo podrán examinarse a la luz de las leyes orgánicas.

A modo de conclusión puede indicarse que aunque institucionalmente ambos procesos, planificación y presupuesto, se encuentran bastante articulados, no es claro de qué modo la formulación de este último y en especial la evaluación de proyectos que involucra, considera los planes subnacionales de desarrollo. La reforma constituye un avance en este sentido al explicitar la relación que habría entre los Convenios de Programación y las Estrategias de desarrollo regional.

Finalmente debe señalarse que estos procesos ofrecen una gran posibilidad de colaboración interniveles ya que se requiere una masa crítica de profesionales compenetrados de las tareas de planificación-proyectos-presupuesto que hagan más eficiente la operación del sistema y puedan contribuir y facilitar la toma de decisiones.

IV. LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y LOCAL: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

El objetivo último de la distinción de niveles espaciales se asocia al rol de éstos en cuanto a ámbitos de desarrollo para sus actores. Desde el carácter planetario del "espacio económico" hasta el carácter local de su "espacio vital", inciden en la dinámica de las oportunidades de los actores sociales y en el aprovechamiento de sus potencialidades con fines de realización. Esto es particularmente relevante cuando las percepciones e identificación de los individuos con las unidades territoriales a que pertenecen son de índole distinta. Por otra parte se puede decir que el espacio ya supone articulación ya que las decisiones de diferentes unidades recaen finalmente en un mismo individuo, por su pertenencia a diversos ámbitos territoriales.

Traducir estos elementos en estrategias de desarrollo supone considerar la diversidad existente en tales espacios, con la participación de las sociedades afectadas. Esto armoniza con las necesidades de flexibilidad y velocidad de respuesta organizacional frente a (y como generadora de) la innovación que impone la dinámica económica global.

Los procesos de descentralización no suponen el debilitamiento de los Gobiernos centrales, sino que más bien exigen un cambio en el tipo de decisiones que toman, teniendo particular relevancia en aquellas estratégicas y en funciones de coordinación y evaluación; retroalimentándose permanentemente con otros niveles a través de canales interactivos de comunicación. Esto quiere decir que debe asegurarse la coexistencia equilibrada de centralización y descentralización que posibilite mayores grados de participación y planificación en niveles intermedios para el cumplimiento de la estrategia nacional de desarrollo.

La unidad de los sistemas descentralizados se encuentra asegurada por una carta política fundamental, por la soberanía nacional indivisible y, en términos administrativos, por normas comunes en materia de personal (carrera funcionaria para la administración descentralizada), presupuesto y finanzas, capacitación y asistencia técnica (homogénea, servicios especializados), orientación a partir de información procedente de la base, y supervisión y fiscalización (control de legalidad). (Tomic; 1983).

Por su parte, los diferentes grados de descentralización observables (intensidad y nivel territorial alcanzado) en distintas actividades o sectores, responden muchas veces a la historia institucional de éstos y, detrás de esa variedad, a consideraciones sobre las características esenciales de tales actividades, sus procesos de trabajo, objetivos y destinatarios.

De todos modos, la descentralización tiene **dificultades** que acompañan a sus reconocidos beneficios. Hay costos aparentes en términos de pérdida del poder central (vs. cambio en el tipo de decisiones) o peligros de incoherencia programática (vs. coordinación y evaluación). Las complejidades restantes tienen que ver con el qué y cómo implementar tal proceso y en el reconocimiento de los costos iniciales asociados a la indudable necesidad de aprendizaje social (y gradualidad consecuente).

Sus **beneficios** derivan de los objetivos políticos a que apunta -democratización, mayor protagonismo, compromiso y lealtad y sus implicancias en estabilidad- y de eficiencia, rapidez, pertinencia y calidad de las decisiones, complementariedades de proximidad, potenciación de recursos.²² Pero debe advertirse que tales beneficios dependerán críticamente de los destinatarios a los que se traspasa poder y se asignan competencias.

²² Al respecto se sugiere ver también las referencias de Brian Smith (1979) citadas en Abalos (op.cit.)

Vale decir, los beneficios se vinculan, de algún modo, con los grados de participación, la que sirve tanto para manifestar demandas, "presionar", como para producir o gestionar soluciones a necesidades logrando, en tal sentido, una "mayor presencia a escala macro y un mayor protagonismo a escala micro" (Hopenhayn, 1988).

El reconocimiento de las ventajas que aporta cada nivel territorial para la adecuada distribución de competencias y la necesaria articulación que debe darse entre ellos, permitiría aprovechar mejor los beneficios del proceso de descentralización y minimizar sus costos en el sistema global.

1. Modalidades y ámbitos de coordinación

1.1 Consideraciones generales

La necesidad de articulación surge tanto de cuestiones económicas como de gravitación política y de eventuales riesgos tanto de dominación frente a poderes demasiado atomizados como de centralismo intraregional que suele reproducir el problema de centralización a una escala menor. Cuestiones como esta han hecho plantear en Venezuela un proceso gradual de descentralización que empieza por los Estados (regiones) y luego va a la comuna; o cambiar de énfasis de lo comunal a lo departamental en la reciente descentralización en Colombia (CLAD, 1991). Por ello cabe revisar algunas modalidades y ámbitos de coordinación para orientar la discusión al respecto.

En cuanto a modalidades, no necesariamente excluyentes, habría básicamente tres categorías: subordinación, agregación y cooperación.

La primera, asimilable a los esquemas "arriba-abajo", supone relaciones jerárquicas de supervisión, fiscalización, asignación de recursos u otras. Pero también puede contemplar relaciones en esta

dirección con un carácter más nutritivo, a través de información o asistencia técnica por ejemplo.

La agregación, asimilable a esquemas "abajo-arriba", supone la generación de decisiones desde la base ascendiendo por agregación a los niveles superiores, a través de mecanismos participativos o de representación de los órganos de un nivel dentro de uno superior y también a través de mediación generada desde abajo.

La "cooperación" está referida a la equilibrada distribución de competencias y complementación, atendiendo a ventajas de escala y disponiendo de mecanismos que faciliten la acción conjunta en determinadas situaciones (a través de convenios u otros arreglos). El punto de encuentro de competencias compartidas tendrá la dinámica de desarrollo de todo el proceso y de los ritmos de aprendizajes de cada nivel.

Más allá de todas estas formas dentro del aparato público, son importantes también las relaciones establecidas por otros actores (gremios, cámaras, colegios profesionales, organizaciones políticas) y aquellas informales (o no institucionalizadas) entre personeros de diferentes niveles del sistema. Todas ellas así como las relaciones intranivel pueden ser aprovechadas para potenciar la articulación con fines de planificación y desarrollo.

Respecto al ámbito, cabe hacer referencia especialmente a los aspectos político y técnico.

La articulación "política" tiene que ver con la percepción sobre la legitimidad, el grado de poder recibido, la participación posible y la actitud generada en respuesta. Por ello puede asumir formas que van de lo competitivo a lo cooperativo.

Como plantea Fernandez, en un extremo se generaría una **oposición** entre el desarrollo regional y el desarrollo local, o de

competencia por el poder, vale decir una visión conflictiva. Otro tipo de relación sería la búsqueda del desarrollo regional **a través** del desarrollo local, donde este nivel es percibido como parte de un ámbito mayor (la región) y comparte poder con ella a fin de lograr el desarrollo conjunto. Finalmente, el esquema cooperativo desarrollo regional **con** desarrollo local, supone una relación armónica, de apoyo mutuo, de especialización relativa y complementación entre ambos niveles (Fernández, 1987).

Como instrumentos para facilitar la articulación en estos aspectos puede darse la representación del nivel local en organismos regionales; mecanismos de defensa de lo local ante el gobierno central, por parte del regional y, en general, mecanismos que potencien las fuerzas locales expresadas en los distintos niveles de modo que la suma de fuerzas aumente el poder negociador, juegos de suma positiva.

La articulación "técnica" se expresa especialmente en el proceso administrativo y de planificación, la asignación de recursos y las atribuciones compartidas. Sin duda, es determinante considerar la escala de actividades al respecto, pero las variadas formas de organización territorial permiten distintos arreglos, más empíricos que teóricos. En cuanto a instrumentos, cabe rescatar la propia capacitación y asistencia técnica interniveles. Sobre la articulación económica puede verse por ejemplo la experiencia de convenios interniveles existentes en Francia (contrato-plan) y México (convenios únicos de desarrollo), válidos para actividades de competencia concurrente y de interés común. Tales convenios también pueden involucrar a unidades locales con el nivel superior e incluso nacional.

Cabe reiterar que la falta de adecuados mecanismos de articulación plantea el peligro de unidades atomizadas con baja capacidad de gestión o poder de influencia en decisiones que las

afecten, como asimismo de procesos de centralización intraterritorial que repiten las ineficiencias de tal sistema.

1.2 La articulación entre los niveles regional, provincial y local en Chile

Recapitulando, podría afirmarse que las vinculaciones entre los niveles territoriales -hasta antes de la reforma- son, en primer lugar, políticas, y, en general, del tipo "arriba-abajo". Así, la participación del COREDE en la designación y remoción de alcaldes, en la constitución de CODECOS, y en la resolución de las controversias surgidas entre ambas autoridades. Además, Intendentes y Gobernadores tienen atribuciones de fiscalización en sus respectivos ámbitos. (Ver gráfico 4)

La reforma cambia radicalmente esta situación ya que los consejales regionales son elegidos desde el Concejo municipal y ya no hay participación del cuerpo regional en la designación de autoridades locales. Sin embargo cambia también la situación, en términos "abajo-arriba", que se producía con la representación de las provincias en el CODERE, pero puede que permanezca en el gabinete regional.

Por otra parte no se observan mecanismos que faciliten la vinculación entre los representantes regionales en el legislativo y la estructura administrativa y de gobierno territorial. De existir estos mecanismos podría reforzarse la articulación política interniveles.

En términos técnicos las principales articulaciones entre los niveles regional y local, pasando en algunos casos por el provincial, se dan actualmente a través de la necesidad de ajustar planes comunales a planes regionales (y nacionales), como también en la relación técnica entre SERPLAC (niveles regional y provincial) y SECPLAC. Se observa, asimismo, una tuición técnica entre servicios regionales y actividades comunales, como es el caso del SENCE regional sobre las Oficinas Municipales de Colocación(OMC). Sobre esta relación podría haber nuevos mecanismos en las leyes orgánicas en estudio.

En el proceso presupuestario regional, las municipalidades participan en estrecha colaboración con SERPLAC, en la identificación, preparación y evaluación de proyectos a considerar en el FNDR y se articulan con Intendentes y Gobernadores para la formulación, postulación y ejecución de proyectos dentro de algunos programas y prestaciones sociales de distribución intrarregional. El papel de las delegaciones provinciales de SERPLAC en las provincias que no son cabeza de región suelen ser muy importantes en este campo. Estas vinculaciones podrían profundizarse al considerar las nuevas fuentes de recursos de manejo regional, lo cual impone el desafío de mejorar los mecanismos de generación, ejecución y evaluación de proyectos en todos los niveles.

De lo expuesto se deduce que la articulación es de carácter básicamente técnico y en el ámbito de la asignación de recursos. Ello ofrece posibilidades de cooperación y complementación de los cuadros técnicos disponibles en los diversos niveles territoriales ^{23/}, pero su ocurrencia en la práctica depende muchas veces de las relaciones informales más que de los procedimientos requeridos.

^{23/} Esto es de la mayor importancia en el área de la formulación de proyectos cuando la política nacional se orienta a una asignación competitiva de recursos como es el caso de fondos para el desarrollo tecnológico, de apoyo a la PYME y de programas de capacitación.

Por otra parte, la situación es muy heterogénea entre sectores. ^{24/}

La reforma incluye además la posibilidad de asociación entre municipalidades, cuestión que también podría ser estimulada o apoyada por los niveles territoriales superiores.

2. La región y la articulación local regional: clave en el proceso descentralizador

Las implicancias de la descentralización en términos de desarrollo regional dependen del receptor de las competencias transferidas y del poder distribuido. Dada la forma que adquirió este proceso, se necesita un proceso adicional de construcción social de este receptor para que se constituya efectivamente en sujeto de su desarrollo.

Esta debe ser la función de articulación y potenciación más importante de los distintos ámbitos territoriales, aprovechando las ventajas que cada nivel otorga: de proximidad y participación en la base (local), de especialización productiva e identidad histórica (provincia), de escala, diversidad y sustentabilidad (región). Ventajas que tienen cierta dinámica en función de tradiciones, cuestiones espaciales y de la tecnología.

Esa vinculación y solidaridad se exige también frente: a la heterogeneidad existente, a la vulnerabilidad local derivada de la usual sobreespecialización en una o dos actividades económicas, al riesgo de atomización y a las dificultades de autogestión y sobrevivencia que pueden llevar a revertir el proceso descentralizador en determinados aspectos. Vale decir la articulación es necesaria para viabilizar y dotar de eficiencia a

^{24/} Educación, salud y vivienda por ejemplo.

las funciones de gobierno y administración en los distintos niveles territoriales.

La articulación se da además en un contexto de cambio a los roles de los planificadores y otros funcionarios públicos territoriales, a quienes se les exige capacidad de trabajo en redes, una función pedagógica, una capacidad organizativa y de activación, etc. En ese contexto la capacidad de la universidades y funcionarios regionales en materia de adquirir, procesar y recircular información es un apoyo fundamental -a través de capacitación, asistencia técnica o en las tareas de coordinación/comunicación habituales- hacia los niveles inferiores.

Por esto, para que el ámbito regional -como nivel adecuado para el encuentro entre políticas nacionales y acciones locales- cumpla sus funciones de intermediación/ bisagra, conciliación de diversas lógicas sectoriales y de actores, reforzamiento de niveles menores, solidaridad frente a la fuerte heterogeneidad del nivel local y promoción del desarrollo requiere de instrumentos especiales. Con la reforma se avanza de un modo importante en tal sentido; pero complementariamente se podría pensar en mecanismos como los siguientes:

- Permitir que la región (y la provincia) puedan consultar o solicitar propuestas a las municipalidades en determinados ámbitos, lo que puede lograrse con la representación de los municipios en órganos provinciales y regionales, como los Comités asesores provinciales o futuro Consejo económico y social provincial.
- otorgar responsabilidad de tuición técnica regional (y/o provincial) sobre determinados ámbitos de la gestión local, a través de equipos móviles --provinciales o regionales-- de asistencia técnica local;
- coparticipación local-regional en determinadas actividades, como una extensión de la idea de contrato-plan y creación de sociedades mixtas de desarrollo regional con capital accionario controlado por los gobiernos regionales y comunales. La posibilidad de asociación y personalidad jurídica otorgada a las regiones permite tales arreglos;
- ampliación de los recursos de asignación intrarregional. La experiencia de los fondos regionales y locales

supervisados por la SUBDERE ²⁵ podría servir de base para propuestas en otros campos como la investigación en ciencia y tecnología, la capacitación y el estímulo al empleo. La reforma ha avanzado en tal sentido tanto por los incrementos para el FNDR como por la ISAR.

- mecanismos de información que permitan conocer las especificidades de cada nivel, lo que podría complementarse con la rotación del personal entre niveles (aprendizaje directo). Esto apunta además a la existencia de personal polivalente que pueda asumir la flexibilidad requerida para enfrentar el cambio

Como puede verse, se trata de mecanismos que densifican las relaciones dentro del tejido institucional regional y en seguida del tejido social regional, en la medida que se da cabida en cada nivel territorial a diversos ámbitos y actores del quehacer local.

25 Básicamente destinados a infraestructura de tipo social.

BIBLIOGRAFIA

- Abalos, José (1985) - Materiales para discusión. Orientaciones básicas en torno al tema de la descentralización y algunas experiencias relevantes para Chile. CED, junio, Santiago, Chile.
- Abalos, José; R. Jordán; L. Lira y F. Riveros (1991) - Análisis crítico y perspectivas del nuevo sistema de financiamiento regional. FAUS - Program de Asesoría de Fundación Friedrich Ebert.
- Ahumada, Jaime (1989) - La planificación descentralizada en el nivel local de desarrollo nacional. ILPES, abril.
- Aylwin Azócar, Patricio (1990) - Discurso en la ceremonia de clausura de las Séptimas jornadas de regionalización. Valparaíso, julio.
- Boisier, Sergio (1978) - Continuidad y cambio: un caso de estudio de las políticas regionales en Chile. Documento ILPES-CPRD E/21.
- (1982) - Política económica, organización social y desarrollo regional. Cuaderno No.29, ILPES
- (1988) - Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos. Documento 88/02, Serie Ensayos, APPR-ILPES.
- (1990 a) - La descentralización: un tema difuso y confuso. Documento 90/05, Serie Ensayos, APPR-ILPES.
- (1990 b) - Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina. Documento 90/6, Serie Ensayos, APPR-ILPES.
- (1991) - La gestión regional: un enfoque sistémico. Documento 91/9. Serie Ensayos, APPR, ILPES.
- Boisier, Sergio y Verónica Silva (1989) - Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción. En ILPES-OMS/OPS-UNESCO/OREALC: "Seminario interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales". Brasilia, 9-12 de octubre de 1989.
- Borja, Jordi (1987) - Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Descentralización del Estado, movimientos sociales y gestión local (J. Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales), ICI-FLACSO- CLACSO, Santiago.

- CLAD (1991) - La reforma del Estado abordada globalmente y a través de la descentralización política-administrativa. Banco de datos: Experiencias innovativas en organización y gestión del Estado. Reporte de avances No. 1, julio.
- CONARA (1974) - Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. Documento No. 2.
- Costa-Filho, Alfredo (1988) - Los nuevos retos de la planificación. Ponencia XVI Congreso interamericano de Planificación, San Juan, Puerto Rico, 22 al 26 de agosto de 1988.
- Díaz, Alvaro y Sergio Galilea (1988) - Rumbos de la descentralización en Chile: entre el autoritarismo y la descentralización democrática. SUR, Documento de trabajo No. 106.
- Fernandez, Mario (1987) - Municipalidades. Ideas fuerza. San José, Costa Rica, diciembre.
- García, Bernardita (1985) - El Fondo nacional de desarrollo regional: un análisis descriptivo. En EURE, vol.XII, diciembre 1985.
- Martner, Gonzalo D. (1990) - El desafío de la descentralización en democracia. Intervención en las Séptimas jornadas de regionalización. Valparaíso, julio.
- MIDEPLAN - SERPLAC V Región (1990) - Análisis de la organización interna de la SERPLAC V Región. Documento de trabajo, Valparaíso, septiembre.
- Molina, Sergio (1990) - La política regional del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Concepción, mayo.
- ODEPLAN (1990) - Inversión pública eficiente. Un continuo desafío. Febrero, Santiago, Chile.
- Ordoñez, Fernando (1990) - El desarrollo regional, un compromiso nacional. Junio, Viña del Mar, Chile.
- Palma, Eduardo y Dolores Rufián (1989) - Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina. En ILPES-OMS/OPS-UNESCO/OREALC, op.cit.
- Rufián, Dolores (1988) - El régimen jurídico de la planificación en América Latina. ILPES, Santiago, Chile.

- Sabatini, Francisco (1988) - Planificación del desarrollo regional desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales. Documento ILPES-CPRD D/111.
- Sabatini, Francisco y Patricio Vergara (1990) - Medio ambiente y organización social para un desarrollo regional efectivo. En Ambiente y Desarrollo. Vol.VI - No. 12, agosto 1990.
- SUBDERE (1990) - Reseña del Gobierno de Chile. Para presentar en el Coloquio sobre Avances recientes en la transformación, redimensionamiento y modernización de la administración pública en América y España. Octubre, Ciudad de México.
- SUBDERE/ Dpto. Inversiones (1990) - F. N. D. R. - Fondo nacional de desarrollo regional. Documento preliminar. Agosto, Santiago, Chile.
- SUBDERE/ Dpto. Reforma Estructural (1990) - Mecanismos de cooperación interadministrativa. Septiembre.
- SUBDERE/ Dpto. Regionalización (1990) - El sistema de gobierno y administración interiores del Estado. Serie Documentos de Trabajo, noviembre.
- Stöhr, Walter (1967) - La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina. Documento ILPES-CPRD D/33.
- (1972) - Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Ed. SIAP, Buenos Aires.
- (1983) - ¿Se ha producido una variación en las condiciones externas y un cambio de paradigma en las estrategias de desarrollo regional? Documento ILPES-CPRD D/114.
- Tomic, Blas (1983) - Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales. PREALC-ISS-S-836, Monografía sobre empleo No. 32, septiembre.

Anexo 1**DFL 22: SINTESIS DE REFERENCIAS A INTENDENTES Y GOBERNADORES****1. Competencias y Atribuciones de los Intendentes y Gobernadores**

Fiscalizarán en el territorio de su jurisdicción todos los servicios públicos de la Administración Civil del Estado, del Servicio Nacional de Salud, de las Instituciones Fiscales y Semifiscales y de Administración Autónoma, de las empresas o entidades en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y de los servicios de utilidad pública. Además de la fiscalización de todas las obras que dichas entidades ejecuten, para lo cual las jefaturas respectivas deben mantenerlos informados.

Es deber tanto de los Intendentes o Gobernadores como también de los jefes de los servicios mencionados en el párrafo anterior el prestarse cooperación recíproca de acuerdo a sus atribuciones.

Podrán solicitar directamente de los Jefes de Servicios informes, antecedentes o datos que necesiten sobre materias relacionadas con ellos y éstos deberán proporcionárselos.

En caso de ataque exterior, conmoción interior u otro tipo de tragedias y/o emergencias, podrán solicitar a los Jefes de los Servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata para superar tales emergencias. El jefe de servicio requerido podrá representarle por escrito al Intendente o Gobernador las inconveniencias de cumplir sus órdenes, si éste las considera ilegales y en caso que el Intendente o Gobernador no retire dicha orden, deberá cumplirla y representar por escrito, tanto el Intendente como el Jefe de Servicio respectivo, la situación ante la Contraloría General de la República, como también ante los superiores respectivos de ambos.

Cualquier persona puede presentar por escrito un reclamo contra un funcionario de un servicio público que esté bajo la fiscalización del Intendente o Gobernador, quien podrá ordenar una investigación sumaria a través del jefe del respectivo servicio, quien tendrá la obligación de informar una vez concluida la diligencia. Si la reclamación afecta al jefe del servicio, podrá presentar el reclamo ante el Ministro del ramo. También puede rechazarlo, por estimar que carece de fundamento.

Deben poner en conocimiento de la Contraloría General de la República y de la autoridad correspondiente, en caso que pueda derivarse responsabilidad administrativa, civil o penal en contra de algún funcionario del territorio de su jurisdicción.

Si los Intendentes o Gobernadores son requeridos por los Tribunales de Justicia, para hacer ejecutar una sentencia u otros

actos, éstos deberán prestar el auxilio de la fuerza pública que dependa de ellos.

En su función de fiscalización, deben dar cuenta a la autoridad respectiva si un Servicio Público tiene un funcionamiento deficiente como tal o en sus empleados.

Deben fiscalizar el uso de los vehículos de los Servicios Públicos y en general fiscales que estén bajo el territorio de su jurisdicción, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias e instrucciones que se dicten.

Se establece que realicen anualmente una visita ordinaria al territorio bajo su jurisdicción y de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo requieran, debiendo informar al Presidente de la República o a la autoridad pertinente, de las deficiencias que detecten.

Para realizar dichas visitas y por consiguiente ausentarse por más de veinticuatro horas de la ciudad cabecera donde reside, deberá tener autorización del Ministro del Interior.

Deben informar por oficio a las autoridades respectivas o directamente a las Juntas Calificadoras, sobre el desempeño de los jefes y funcionarios de las entidades que están sujetas a su fiscalización, además de emitir los informes que las respectivas Juntas Calificadoras le soliciten.

2. Disposiciones Especiales para los Intendentes

El Intendente es el Jefe Superior del Servicio de Gobierno Interior en el territorio de su jurisdicción.

Es responsable de las negligencias y de los abusos que los Gobernadores cometan con su conocimiento o tolerancia.

Para comunicarse el Gobernador con el Ministro del Interior o el Presidente de la República, debe hacerlo a través del Intendente, salvo que sea la comunicación para responder a una consulta directa, caso de urgencia o interponer una queja contra el Intendente.

3. Disposiciones comunes a Intendentes y Gobernadores

Impulsar el progreso del territorio a su cargo. Levantar el nivel cultural y moral de la población propendiendo a su bienestar, estimulando el trabajo y las actividades productivas.

En las ceremonias y funciones públicas oficiales tendrán precedencia de acuerdo a su rango y los honores correspondientes en su calidad de representantes del Presidente de la República.

Las resoluciones que dicten tendrán que ser publicadas en el Periódico de la comuna cabecera. Dichas resoluciones entrarán en vigencia al momento de su publicación, pudiendo utilizar otros medios alternativos de manera justificada si existe urgencia en las mismas.

Las resoluciones deberán comunicarse al afectado.

Podrán decretar el auxilio de la fuerza pública, en caso de oposición o resistencia a las órdenes o resoluciones que dicten en uso de sus atribuciones.

No podrán ejercer funciones que correspondan a los Tribunales de Justicia.

Cuando surja contienda de competencias con un Tribunal Superior deberá remitir o pedirá que se remitan los antecedentes al Senado, si se trata de contienda de competencia con Tribunales Inferiores, deberá conocer los antecedentes la Corte Suprema.

Si la contienda de competencias es con autoridades administrativas, deberá remitir los antecedentes al Ministro del Interior.

Para los efectos anteriores deberá suspender su ejecución, sin perjuicio de adoptar las medidas urgentes o provisionales que sean del caso mientras se resuelve la contienda de competencias.

4. Disposiciones especiales para los Gobernadores: Atribuciones

Atender a los fines de justicia social, educación, salubridad, trabajo, moralidad pública y asistencia, que corresponden a la misión gubernativa;

Procurar socorros en circunstancias extraordinarias, graves o urgentes, como ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, o en casos de incendios, terremotos, inundaciones u otras calamidades en que no pueda retardarse el auxilio sin grave daño.

Conceder permisos para portar armas prohibidas hasta por un año;

Conceder permiso para todo acto en que la ley exija intervención de la autoridad competente sin determinarla; sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia corresponden a las Municipalidades;

Ejercer la vigilancia y cuidar de la conservación de los bienes del Estado, fiscales o nacionales de uso público, cuidar que se respeten en el uso a que están destinados y, en especial, impedir que se ocupen en todo o en parte, se realicen obras, se lleven a efecto resoluciones o se ejecuten otros actos que embaracen o perturben el uso común;

Hacer cumplir las obligaciones que impone la Ley de Imprenta a los impresores y directores de cualquier publicación;

Conceder permisos de caza y pesca. Los permisos contendrán la prohibición de utilizar en tiempos de vedas;

Llevar un registro de todas las propiedades fiscales de su jurisdicción, para lo cual el Ministerio de Tierras y Colonización les proporcionará los datos correspondientes;

Visitar con frecuencia las oficinas del Registro Civil, de Correos y Telegráfos y de Hacienda, las Escuelas, Cárceles y demás sevicios y establecimientos sujetos a su fiscalización y comprobar la existencia de fondos, dando cuenta a la Contraloría General de la República y a la jefatura superior del servicio de las irregularidades y faltas que notare, y

Si en épocas de escasez de agua en los ríos, surgieren cuestiones entre particulares sobre derechos de agua o sobre la facultad de efecutar obras en el río, el Gobernador se limitará a impedir toda obra nueva que no sea ordenada por un tribunal de justicia.

Si el derecho a las aguas diera margen a cuestiones entre la autoridad y los particulares, el Gobernador sólo podrá tomar las medidas provisionales que resguarden los derechos de agua de las poblaciones y las necesidades domésticas de sus habitantes. Estas medidas cesarán desde que los Tribunales de Justicia dicten resoluciones sobre ellas.

Los Gobernadores impedirán que los propietarios riberanos ocupen parte de los cauces de ríos, lagos y lagunas y evitarán que se hagan plantaciones o trabajos en sus orillas que puedan ocasionar alteración en el curso de las aguas o desbordamientos.

5. Las Responsabilidades (Intendentes y Gobernadores)

Serán responsables de los delitos y de los actos, resoluciones u omisiones ilegales que cometan en el desempeño de sus funciones.

Para perseguir la responsabilidad civil o criminal ante los Tribunales de Justicia de dicha autoridad, deben efectuarse los trámites constitucionales y legales que correspondan.

Para iniciar una acción civil contra los Intendentes y Gobernadores por daños y perjuicios que éstos hayan ocasionado por abusos u omisiones, es necesario una declaración previa de la Corte de Apelaciones respectiva.

Las acciones civiles y penales en contra de los Intendentes y Gobernadores por actos, resoluciones u omisiones ilegales, prescriben en un plazo de seis meses contados desde que se llevó a cabo dicho acto, sin perjuicio de las prescripciones especiales contempladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Quedarán suspendidos de sus funciones cuando hayan sido declarados reos en algún proceso por crimen o simple delito y sólo podrán reasumir sus funciones, cuando obtengan absolución o sobreseimiento definitivo.

También cualquier persona o funcionario podrá reclamar por escrito ante el propio Intendente si tienen quejas por actos, resoluciones u omisiones.

Ninguno de los recursos anteriormente señalados, significan la suspensión de la medida, salvo que el propio Intendente o Gobernador la Autoridad superior al mismo lo decreta.

Anexo 2**CARACTERIZACION DE LOS COREDES****1. Composición**

El COREDE está compuesto por los siguientes miembros que van por derecho propio del cargo que ostentan, a saber:

- a) El Intendente Regional
- b) Los Gobernadores Provinciales de la Región
- c) Un representante de cada rama de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, designados por los Comandantes en Jefe y Director General respectivamente.
- d) Cinco representantes, que deben ser directores, gerentes o jefes regionales de los principales organismos públicos que estén en los sectores económico, social y cultural.

En caso que se trate de organismos semiprivados, el Estado debe tener más del 50 por ciento de las acciones.

De todas formas dentro de estos cinco representantes, debe participar un Rector de universidad estatal o, en su defecto, de un Instituto Profesional de igual condición, o bien un Director de Escuela.

Este conjunto de representantes son la parte del Gobierno y Administración Pública en general.

La ley establece que ellos constituyen 40 por ciento de los participantes del COREDE y sobre esa base, se debe determinar el número de representantes de la actividad privada, quienes deben constituir el 60 por ciento restante.

Una comisión integrada por el Intendente Regional, quien la preside, el Contralor Regional y un Ministro de la Corte de Apelaciones con asiento en la ciudad capital (designado por el pleno del tribunal) elige los organismos privados que pueden nombrar representantes al COREDE.

En síntesis, se tiene la siguiente composición del COREDE:

SECTOR PUBLICO (40%)	SECTOR PRIVADO (60%)
Intendente Gobernadores Fuerzas armadas Rector de Universidad 4 Representantes del sector público	Un representante por cada Institución que designe: El Intendente El Contralor Regional Un Ministro de la Corte de Apelaciones

De acuerdo a esto los principales estamentos privados que deben estar representados en el COREDE, y sus respectivos porcentajes de participación en el mismo son: empresarial (20%), laboral (20%), profesional (7%), cultural (7%) y fomento al desarrollo social y económico (6%).

Los factores a considerar por parte de la comisión que nombra los organismos que representan al sector privado, según cada estamento señalado, son los siguientes:

Estamento empresarial

- Aporte de la actividad al Producto Geográfico Bruto de la Región;
- Bienes y cuantías de las inversiones realizadas en la Región;

Estamento laboral

- El número de trabajadores que se desempeñan en la región afiliados a los sistemas de previsión o a los diversos sindicatos.

Estamento profesional

- La importancia de las actividades profesionales que se realizan en la Región y cantidad de miembros en las respectivas asociaciones gremiales.

Estamento cultural

- Significación de los organismos, en cuanto contribuyan al progreso y desarrollo de la cultura de la región y la cantidad de miembros inscritos en las respectivas asociaciones gremiales.

Estamento de fomento al desarrollo social y económico

Para efectuar la selección de estos organismos, la Comisión debe solicitar informes a organismos competentes sobre las diferentes instituciones, sin perjuicio que los mismos organismos interesados en participar, presenten sus propios antecedentes.

Para lo anterior se entiende que los organismos privados que deseen participar del COREDE, deberán inscribirse con veinte días de anticipación en un registro que llevará para tales efectos el Conservador de Bienes Raíces, que tenga a su cargo el Registro de Propiedad y deberán tener su sede en la ciudad capital de la Región; la inscripción evidentemente debe ser por estamentos.

Requisitos para la inscripción

- Acreditar personalidad jurídica vigente
- Tener domicilio en la Región
- Tener carácter gremial, sindical, cultural o educacional o de corporaciones privadas de desarrollo, que tengan por finalidad primordial el desarrollo de la región
- Contar con una antigüedad de a lo menos tres años en la región
- Reunir en la región un número de asociados no inferior a quince personas naturales o jurídicas, dichos afiliados deberán tener a lo menos un año de afiliación a la respectiva organización.

Se pueden inscribir también organizaciones que excedan la región, pero que sus filiales cumplan con los requisitos anteriores.

2. Requisitos y causales de cese de sus miembros

El cargo en el COREDE tiene una duración de cuatro años para la persona que es titular del cargo. Existen también los suplentes, para el caso que el titular cese en sus funciones. En caso que ambos cesen en sus funciones, el Consejo determinará la organización que debe nombrar nuevos representantes.

Para ser nombrado representante de un organismo privado se requieren los siguientes requisitos:

- ser ciudadano chileno o extranjero con derecho a sufragio;
- tener un mínimo de veintiún años de edad y tener aprobada la enseñanza básica o equivalente y tener residencia en la región;
- no haber sido declarado en quiebra culpable o fraudalenta, a menos de haber obtenido la rehabilitación por sentencia judicial ejecutoriada;
- no ser dirigente de partido político al momento de su designación, ni haberlo sido dos años antes de la misma.

Las causales de cese como miembro del Consejo son las siguientes:

- término en el desempeño en el cargo que motivó su designación o de su afiliación al organismo que lo designó;
- pérdida de la personalidad jurídica del organismo que representa;
- enfermedad grave o prolongada;
- cambio de residencia fuera de la región;
- pérdida de la calidad de ciudadano;
- no cumplir de manera sobreviniente con los dos últimos requisitos vistos anteriormente, es decir, haber sido declarado en quiebra fraudulenta o culpable, o ser dirigente de partido político;
- renuncia;
- inasistencia a más del 50 por ciento de las sesiones ordinarias celebradas por el Consejo;
- cese de las actividades en la región del organismo que representa, sea público o privado;
- inhabilidad declarada por el Tribunal Electoral Regional competente, por ser dirigente político o haber recibido órdenes de un partido político en el desempeño de su cargo;
- remoción por grave incumplimiento en sus funciones, acordada por el mismo COREDE, para lo cual debe estar de acuerdo dos tercios de sus miembros; dicha causal sólo se aplica a los representantes de los organismos privados;
- remoción por el Comandante en Jefe de su institución si es miembro de las fuerzas armadas.

El Consejo nombrará un Secretario Ejecutivo, quien tendrá el grado de director superior en la administración pública.

3. Facultades de los COREDES

Se pueden distinguir tres tipos de facultades de los consejos, dos de carácter resolutivo y una de carácter consultivo; ellos son:

- a) Acciones para las cuales el Intendente requiere acuerdo del Consejo:
 - Aprobar los proyectos relativos al Plan Regional de Desarrollo y sus modificaciones;
 - Aprobar el presupuesto regional y sus modificaciones.
- b) Atribuciones que corresponden sólo al Consejo:
 - Resolver la distribución del Fondo Regional de Desarrollo;
 - Designar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva o de carácter oficial;
 - Designar cuando corresponda los Alcaldes;