

## **DESCENTRALIZACION DEL ESTADO EN EL NIVEL REGIONAL Y LOCAL ¿REFORMAS PARALELAS?<sup>1</sup>**

*Claudia Serrano<sup>2</sup>  
M. Ignacia Fernández*

### **PRESENTACION**

El texto que se presenta a continuación aborda el tema de la descentralización del Estado desde un ángulo específico: la relación entre el nivel municipios y el nivel regional, tomando como caso el de la región del Bío Bío. La preocupación central del estudio es evaluar si las reformas descentralizadora que se han impulsado en Chile pueden entenderse como parte de un mismo proceso, o bien, si el diseño corresponde a un proceso de reformas paralelas en el cual la línea de descentralización regional va por un lado y la línea de descentralización municipal por otro. El trabajo de campo incluyó en el nivel regional a la octava región y a las comunas de Lota, Talcahuano y Los Angeles, para analizar el nivel municipal y comunitario.

El documento está organizado en cuatro secciones además de esta presentación y las conclusiones. En primer lugar se presentan antecedentes sobre el estudio, sus objetivos, preguntas y la metodología empleada. La segunda sección incluye una sistematización de las reformas legales que han tenido lugar desde los inicios del proceso de descentralización hasta la actualidad. La tercera sección presenta las características generales de la VII región mientras que la cuarta analiza la información recopilada en torno a la relación entre el nivel regional y municipal en el caso de las tres comunas estudiadas. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio y se levantan algunas propuestas para fortalecer la relación entre los niveles regional y local de gobierno, a la luz de la experiencia de la VIII región.

### **I. ANTECEDENTES SOBRE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO**

Este estudio se pregunta si la descentralización del Estado que afecta a las administraciones regional y local forma parte de un mismo proceso coordinado y coherente. Se pregunta también si la descentralización encarna en actores locales y regionales que logren verla como un proceso propio del cual forman parte y que los involucra. Por último, se pregunta si la descentralización regional y local cumple con uno de los predicados que entrega fundamento a estos procesos, cual es que la descentralización contribuye a fortalecer el rol ciudadano frente a las autoridades profundizando la democracia.

---

<sup>1</sup> Este Estudio forma parte del Programa de Investigaciones de CIEPLAN.

<sup>2</sup> Claudia Serrano es socióloga, investigadora asociada de CIEPLAN y socia de Asesorías para el Desarrollo. Ignacia Fernández es también socióloga y consultora de Asesorías para el Desarrollo.

Este estudio testea las siguientes hipótesis:

1. Las reformas descentralizadoras que han tenido lugar en el país a nivel regional y local han seguido caminos paralelos, sin que haya existido hasta el momento una preocupación explícita por coordinar la gestión regional y local.
2. La política de descentralización expresa una preocupación por el ámbito institucional y normativo descuidando procesos de carácter más societal y encarnado en actores regionales capaces de asumir liderazgo en el proceso de desarrollo (Serrano, 2001).

La literatura sobre descentralización del Estado destaca que este proceso, de carácter eminentemente político (distribuye poder), tiene múltiples beneficios de orden político, administrativo y económico. Se entiende que la descentralización abre oportunidades de participación local a diferentes grupos sociales. Así mismo, se supone una mayor sintonía entre los funcionarios y tomadores de decisiones respecto de los problemas locales. También se formula un argumento relacionado con la eficiencia administrativa por cuanto la descentralización permitiría que la administración del Estado se torne más flexible, dinámica e innovadora.

A los argumentos anteriores se asocia uno de carácter económico ligado a la descentralización fiscal. Se supone mayor eficiencia en la función económica de asignación de recursos públicos en forma descentralizada por cuanto se produciría mayor ajuste entre las preferencias de la población local y el conjunto de bienes y servicios a que tienen acceso.

Desde otro punto de vista, el de la eficiencia competitiva, se considera que el contexto económico mundial de globalización presenta nuevos desafíos que no sólo interpelan a las empresas, sino también al sector público. Por ello, se reclaman estructuras de decisión descentralizadas que logren operar con mayor prontitud y versatilidad.

Desde una perspectiva político-ciudadana, se considera que la descentralización del Estado, al acercar las instituciones a la gente, facilita su participación en la toma de decisiones y permite mayor control de la ciudadanía sobre la acción pública (*accountability*). A la vez, se supone que la descentralización estimula la participación política si los individuos creen que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre sus vidas y si estiman que sus opiniones son consideradas (BID 1997). Esta área es especialmente relevante para nuestro estudio. Nos preguntamos si efectivamente los ciudadanos se sienten cerca de las autoridades regionales y locales y se ven fortalecidos en su rol como sujetos de derechos y deberes en relación a las decisiones que éstas tomen y las políticas que impulsen.

El nivel local es un ámbito privilegiado para el desarrollo de procesos participativos que involucren a las personas con las acciones que se están desarrollando, haciéndoles sentir que se trata de materias que afectarán su calidad de vida y sobre las cuales cada uno de ellos tiene la responsabilidad de participar, así como el derecho a exigir y cautelar los procesos de ejecución y sus resultados.

El rol del nivel regional en materia de participación ciudadana es menos evidente, por cuanto constituye un espacio intermedio entre el nivel central del Estado y los ciudadanos, que se sienten más cercanos y representados por sus autoridades locales. El grado en que los procesos que tienen lugar en el nivel regional contribuyen al fortalecimiento de la democracia dependerá, en gran medida, de la capacidad de las autoridades regionales de vincularse con el nivel local y acoger las demandas ciudadanas.

El énfasis del estudio se sitúa en la identificación de los puntos de encuentro y desencuentro entre ambos niveles con miras al desarrollo regional en el entendido que, más allá de las cuestiones institucionales, la construcción de una identidad regional y un proyecto de desarrollo se juega en la capacidad de establecer acuerdos estratégicos, convocar la participación de la gama más amplia posible de actores e incorporar las demandas y expectativas de la ciudadanía.

Chile inició el proceso de descentralización del Estado durante el período de gobierno militar, el año 1974. Las primeras medidas legislan en los dos niveles: regional, pues crea las 13 regiones que hoy conocemos, y municipal, pues amplía notablemente el ámbito de funciones de los municipios. Sin embargo, con el paso del tiempo el proceso de vierte casi exclusivamente al nivel municipal y poco y nada se avanza en lo regional. Recién con la llegada del nuevo gobierno democrático el año 1990 se inicia un rápido proceso de fortalecimiento de la autoridad regional. El proceso como un todo no se vio nunca en forma sistémica y vinculada. Más bien, se dio por descontado que se producirían articulaciones concretas por simple descarte de otras alternativas de gestión y desarrollo. Por ejemplo, las municipalidades deberían, tarde o temprano, vincularse con el nivel regional pues allí se instalaron recursos para inversión en infraestructura.

Si se examina el diseño institucional del municipio y del gobierno regional se observarán grandes diferencias en materias de atribuciones, recursos, ámbitos de acción, equipos profesionales, etc. Los municipios tienen más autonomía, ámbitos de acción y responsabilidades directas que incluyen actividades funcionales. Las regiones tienen en general más recursos para inversión y mayores capacidades y responsabilidades técnicas.

Sin embargo, la misión institucional de ambas corporaciones es prácticamente idéntica. Las municipalidades están llamadas a ser el "*agente del desarrollo económico y social de las comunas*", para lo cual se estipulan funciones privativas (de su exclusiva responsabilidad) y sus funciones compartidas (con el nivel central del Estado y sus ministerios). Los gobiernos regionales, por su parte, tienen la misión de "*promover el desarrollo económico, social y cultural de la región*" siendo el principal instrumento con que cuentan para hacerlo es la administración y asignación de los fondos de inversión pública de decisión regional.

En teoría, el proceso debiera ser complementario, si se toma en cuenta la unidad de propósito que hemos mencionado. A ello se agregan otras razones que aconsejan la complementariedad y coordinación:

- El hecho físico geográfico de que la unidad territorial de intervención es compartida, lo que sugiere espacios de colaboración e intercambio en

materias que son de interés de ambos niveles, como por ejemplo, el ordenamiento territorial o los planes reguladores.

- Factores de carácter administrativo financiero, pues se comprueba que buena parte de la inversión que logran realizar las municipalidades corresponde a proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el que invierte más de la mitad de sus recursos en educación y en infraestructura vial.
- Requisitos que plantea el diseño y ejecución de proyectos de inversión, pues las municipalidades carecen de los recursos técnicos y profesionales y buscan apoyo para la formulación de proyectos en la Secretaría Regional de Planificación y para la ejecución de los mismos en la Dirección de Arquitectura del MOP, que suele desempeñar el rol de Unidad Técnica en la ejecución.
- Preocupaciones afines y complementarias en las áreas de educación y salud, pues los municipios tienen responsabilidades funcionales y administrativas y el nivel regional los recursos para invertir y/o reparar la infraestructura.
- Capacidad de convocatoria a actores que puedan incidir sobre iniciativas de desarrollo, tales como el sector privado, gremios, asociaciones y universidades, espacio que es más próximo a la dinámica del gobierno regional y más lejano de la vida local, a no ser que se tome en cuenta a las comunas capitales de la región, lo que motiva la apertura de una línea de complementariedad y colaboración desde el nivel regional al local.
- Por último, un factor clave de interés común debiera ser el canal ciudadano, que está presente en el nivel local, pero totalmente ausente en el nivel regional. Si este nivel tuviera interés o vocación de actuar de cara a la ciudadanía, interactuando con la sociedad para conocer sus necesidades y prioridades en materia de inversión, y si a la vez tuviera interés en dar a conocer a la comunidad sus resultados de gestión y desarrollo regional, bajo la forma de una cuenta pública ciudadana, tendría que pasar por el nivel local que es la puerta de entrada de los ciudadanos de cara al Estado y las políticas públicas.

Sin embargo, el nivel local y el nivel regional prácticamente se ignoran y solo cooperan cuando es estrictamente necesario. Este es el tema de interés de este estudio, el que se organizó en torno a los siguientes objetivos:

1. Sistematizar las reformas legales que tienen lugar durante los `90 y que definen el marco en que se comprende el actual estado de avance del proceso descentralización.
2. Analizar las dinámicas que se han producido entre el nivel regional y local como resultado del proceso de descentralización impulsado por los gobiernos de la Concertación, en el caso de una región en particular (la VIII región).

3. Relevar los principales puntos de encuentro y desencuentro entre el nivel regional y el nivel local en la VIII región, indagando en qué medida esos encuentros y desencuentros contribuyen al fortalecimiento de la ciudadanía y acercan la toma de decisiones a los ciudadanos.
4. Formular recomendaciones relativas al tipo de acciones que debieran seguirse para articular mejor los procesos que tienen lugar a nivel regional y aquellos que ocurren en el espacio local.

Los objetivos segundo y tercero abordan el núcleo central de las preocupaciones de esta investigación. Aquí se deja de lado la óptica jurídico formal, para observar los procesos concretos que tienen lugar a nivel de una región particular.

En términos metodológicos se planteó la realización de un estudio de carácter cualitativo que, basado en entrevistas en profundidad y grupos de discusión, permitiera recabar información sobre el proceso y la percepción de sus actores en el nivel regional, municipal y comunitario o de los ciudadanos<sup>3</sup>.

Se realizó una ronda de entrevistas con los actores claves de la institucionalidad regional de la VIII región: consejeros regionales, profesionales del gobierno regional, secretarios regionales ministeriales, jefes de servicios y profesionales de los departamentos de planificación municipal.

Se seleccionaron tres comunas para el estudio a nivel local: Los Angeles, Lota y Talcahuano y se realizaron entrevistas a las siguientes autoridades: Secplac, Director de Obras, Dideco, Alcaldes y Concejales.

Para abordar la preocupación por la forma como los ciudadanos perciben el proceso de descentralización y establecen el vínculo entre el nivel regional y local, se sostuvieron conversaciones grupales con actores locales relevantes en las 3 comunas seleccionadas (líderes comunitarios, beneficiarios de programas sociales, juntas de vecinos, etc.).

Por último, para levantar recomendaciones a la luz de los resultados encontrados, se realizó un taller con expertos involucrados en el proceso de descentralización que conocieron y analizaron los hallazgos preliminares del estudio.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El trabajo de campo se realizó durante los meses de Julio y Agosto del año 2001

<sup>4</sup> El Taller tuvo lugar el 16 de agosto de 2001. Asistieron: Marcelo Ramírez (MIDEPLAN), Gonzalo Vío (INE) y Verónica Silva (FOSIS).

## II. LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS EN LA DECADA 1990 - 2001

El proceso de descentralización del Estado en Chile se inicia el año 1974. Es posible distinguir tres períodos, uno inicial vinculado a un esfuerzo de reorganización administrativa del Estado (1974-1976); un segundo período asociado al fortalecimiento de los municipios y caracterizado por una descentralización funcional (1976-1989); y un tercero, ya en democracia, caracterizado por la democratización del nivel comunal y el impulso a la descentralización del nivel regional (1990 en adelante).

Este informe profundiza en las reformas y modificaciones legales realizadas durante el tercer período. No obstante, para una mejor comprensión del contexto en que tiene lugar el proceso de descentralización a que se abocan los gobiernos de la Concertación, se presenta en primer lugar una breve descripción de las reformas implementadas durante las décadas de 1970 y 1980.

### 1. Años 70 y 80: primeras reformas y municipalización

Las primeras reformas administrativas datan de 1974, año en que se dicta el Decreto Ley que reorganiza territorialmente al país dando origen a 13 regiones y 51 provincias. El proceso apunta a la regionalización del país y se caracteriza por el *"reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social-geopolítica y administrativa en ámbitos territoriales determinados, todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo autosostenido de grandes unidades territoriales"*<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista funcional, el proceso de regionalización adquirió en un principio la forma de desconcentración administrativa con centralización política, pues más que un traspaso de poder a las nuevas instancias regionales, hubo una delegación de funciones a las instituciones regionales y locales (SUBDERE, 2000).

La acción del Gobierno Militar tuvo un claro acento local, definiéndose a las municipalidades como órganos territorialmente descentralizados. Más adelante, en 1976, se dicta el decreto Ley que redefine el papel de las municipalidades como órganos funcionalmente descentralizados, otorgándoles responsabilidades ejecutivas y de gestión de servicios y confiriéndoles el rol de *"agentes del desarrollo económico y social de las comunas"*<sup>6</sup>, lo que abre paso a numerosas tareas y funciones de desarrollo comunal.

Simultáneamente, en este período se inicia la desconcentración de la administración interior del Estado, la que se expresa en la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE. En 1975, se crea además el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que hasta el día de hoy constituye el principal mecanismo de asignación de inversión pública regional. El FNDR se define como un fondo de compensación territorial destinado al financiamiento de acciones

---

<sup>5</sup>Documento "Chile hacia un nuevo destino", Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA 1974.

<sup>6</sup>Decreto Ley N° 573 de 1974 y Decreto Ley N° 1289 de 1976

en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo, salvaguardando la preservación y el mejoramiento del medioambiente. Se financia con presupuesto fiscal anualmente asignado según Ley de Presupuesto y con recursos provenientes de un convenio con el BID.

El segundo período, que se inicia en 1976, se orienta a ampliar el rango de competencias de los municipios, multiplicando sus responsabilidades y recursos. Las reformas de este período institucionalizaron algunas funciones, pasando los municipios a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación y salud.

Las atribuciones municipales quedaron normadas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que establece que *"las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas"*. El municipio se transforma, en consecuencia, en un agente clave del desarrollo local.

La Ley determina funciones privativas y otras compartidas con otras entidades públicas. Entre las funciones privativas se encuentran: aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador comunal; el aseo y ornato de la comuna; la promoción del desarrollo comunitario; elaborar aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Atribuciones compartidas son aquellas que las municipalidades desarrollan en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado: Asistencia social, salud pública, educación y cultura, capacitación y promoción del empleo, deporte y recreación, turismo, transporte público, vialidad urbana y rural, urbanización, construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia y desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Durante la década de los '80 se traspasó a los municipios la administración de establecimientos educacionales públicos y de los consultorios de salud primaria. El traspaso fue acompañado por un sistema de financiamiento consistente en transferencias desde el gobierno central basadas en subvenciones por prestaciones otorgadas por estos establecimientos. En 1979 se crea también el Fondo Común Municipal (FCM) que corresponde a un fondo de compensación entre los municipios, que se distribuye en todas las municipalidades del país de acuerdo a un coeficiente que se actualiza cada tres años y que utiliza indicadores de pobreza, población, porcentaje de predios exentos, ingresos municipales y otras variables.

## 2. Más atribuciones y recursos para la gestión municipal

Con la recuperación de la democracia, se genera un nuevo impulso al fortalecimiento de la descentralización tanto en el nivel comunal como en el regional.

En el nivel comunal el cambio más importante corresponde a la democratización de las municipalidades mediante disposiciones señaladas en el Decreto Supremo de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1992 que establecen la elección de Alcaldes y Concejales. En las primeras elecciones municipales los concejales se eligieron por votación directa y los alcaldes por votación indirecta. Accedía al cargo de Alcalde el candidato a Concejales más votado de la lista más votada. En caso de no superar el 35% de los votos válidamente emitidos, el Alcalde era escogido por el Concejo mediante votación en sesión constitutiva.

En 1996 se modificó el sistema, permitiendo la elección directa de Alcaldes. Es alcalde el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos o el más votado de la lista más votada.

En 1994 se dicta la modificación de la Ley de Rentas Municipales y se modifica el impuesto territorial a los bienes raíces, lo que aumenta para el año siguiente la recaudación de los municipios por concepto de recursos propios y por aportes del Fondo Común Municipal.

En lo que concierne a los servicios de educación y salud, se modifican los criterios para el traspaso de recursos:

- En 1991 se reajusta la subvención educacional y se determina que esta se reajustará en el mismo porcentaje y oportunidad que se reajusten las remuneraciones de los funcionarios del sector público. En 1997 se produce una nueva reajustabilidad de la subvención por sobre el IPC. Se dicta también una nueva ley de subvenciones que, conforme a un sistema tarifario, reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo a la localización geográfica del establecimiento y otorga asignación de zona, subvención por ruralidad y tipo y nivel educacional (el valor más alto se otorga a la educación general básica especial diferencial y el más bajo a educación básica para adultos). De acuerdo a estos criterios, se determina un valor mensual, expresado en una Unidad de Subvención Escolar, USE.
- En salud, se sustituyen en 1994 las subvenciones por tipo de prestación entregada - Facturación por Atención Prestada en Establecimientos Municipales (FAPEM)- por un sistema de pago per-cápita, que permite a los usuarios elegir el consultorio en el que quieren inscribirse y estimula a los prestadores a preocuparse por acciones de carácter preventivo, para evitar de esta manera los altos costos de acciones recuperativas hechas fuera de tiempo.

Al mismo tiempo, se dictaron medidas que restaron autonomía municipal en la gestión del personal que labora en los servicios de educación y salud traspasados:

- En 1991 se dictó el Estatuto Docente, Ley N° 19.070, que reemplaza al Código del Trabajo y que constituye, a partir de entonces, el cuerpo legal que norma las



relaciones laborales entre las municipalidades y los docentes. Este estatuto mejora las remuneraciones, establece bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el trabajo en condiciones difíciles e instituye la inamovilidad en el puesto de trabajo, cuestión que implica una rigidez en la gestión municipal que se contradice con las normas de flexibilidad laboral con que cuentan los sostenedores de colegios particular subvencionados. En otras palabras, las municipalidades tienen muchas dificultades o simplemente no pueden ajustar su planta docente en relación a la matrícula.

- En 1994 se aprueba la Ley sobre Estatuto del Personal de la Salud Municipalizada. A través de esta Ley se persigue mejorar la situación que enfrentaban los trabajadores a raíz del proceso de municipalización de la Atención Primaria realizada durante el gobierno anterior. Al respecto, la nueva ley establece normas sobre concursos, reglas de promoción funcionaria y remuneraciones, capacitación permanente y reconocimiento de antecedentes, que limitan la capacidad de los gestores locales.

En 1998 se aprueba una Reforma Constitucional que otorga autonomía a las municipalidades en la fijación de sus plantas y remuneraciones. El nuevo Artículo 110 de la Constitución faculta a los municipios, para el cumplimiento de sus funciones, a crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones y a establecer los órganos o unidades que la Ley Orgánica Municipal respectiva permita.

En marzo de 1999 nuevamente se introduce una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, lo que innova en el área de gestión municipal: amplía las capacidades de asociativismo municipal; establece la obligatoriedad de coordinación de los servicios públicos en el territorio comunal; otorga mayor capacidad de fiscalización del Concejo Municipal; amplía la competencia municipal en las áreas de asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y establece mecanismos de planificación municipal (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal y Presupuesto Municipal Anual). Este paquete de reformas incorpora un nuevo instrumento orientado a promover la participación comunitaria estableciendo la facultad de los municipios para dictar "Ordenanzas comunales de participación".

Hacia fines del año 2000 se aprueba una Modificación a la Ley de Rentas Municipales, que modifica la composición del Fondo Común Municipal. En lo medular, la iniciativa aumenta los aportes al FCM por la vía de i) elevar de 4 mil a 8 mil UTM el tope por el pago de patentes comerciales, ii) elevar de un 50 a un 62,5% el aporte por concepto de los permisos de circulación y iii) reajustar de un 60 a un 65% la contribución de los cuatro municipios de más altos ingresos (Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura) de lo que recaudan a través del impuesto territorial. El monto adicional de recursos recaudado será redistribuido entre los municipios restantes.

En mayo de 2001 se aprueba además, la elección separada de alcaldes y concejales. A partir de la próxima elección municipal del 2004, será elegido alcalde el candidato que

obtenga el mayor número de votos (primera mayoría relativa) y los concejales lo serán de acuerdo al sistema de cifra repartidora vigente.

Finalmente, en la actualidad se discute un proyecto denominado "Ley de Rentas II" por medio del cual el fisco hará, por primera vez, un aporte directo al Fondo Común Municipal. Para financiar este aporte se terminará con la exención tributaria de pago de impuesto territorial a una serie de instituciones actualmente favorecidas por ley.

### **3. Nueva institucionalidad regional**

En el nivel regional se producen los cambios más innovadores con respecto a la tradición político administrativa del país, con la instalación de Gobiernos Regionales en las 13 regiones.

En 1992 se dicta la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, con la cual las regiones pasan a ser organizaciones político territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público, que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio. Los Gobiernos Regionales son órganos descentralizados, establecidos para la administración superior de cada región, con el objeto de promover el desarrollo económico, social y cultural de las mismas. El gobierno de la región radica en el Intendente, designado por el Presidente de la República. La institucionalidad contempla también la figura del Consejo Regional, conformado por consejeros elegidos indirectamente por los concejales municipales.

El gobierno regional tiene funciones generales, funciones referidas al ordenamiento territorial y funciones referidas al fomento de actividades productivas. Entre las funciones generales se cuentan la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto. Entre las funciones referidas al ordenamiento territorial están la definición de objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región y la definición de programas y proyectos de dotación de mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento en la región. Como funciones de fomento productivo le corresponde al gobierno regional establecer las prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores.

Para el cumplimiento de estas funciones, los gobiernos regionales cuentan con el apoyo de un aparato técnico y administrativo, que se instaló recién en 1995 con la creación de las plantas regionales.

La Ley da un fuerte impulso a la Inversión de Decisión Regional (IDR) como instrumento impulsor de la descentralización en la asignación de recursos. Al ya tradicional Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se agregan nuevos fondos de inversión de decisión regional: los ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional), los IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) y los Convenios de Programación.

- FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que comienza a operar el año 1975 constituyendo desde entonces el principal mecanismo de entrega de recursos en forma directa a las regiones. El FNDR, está definido en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional como un programa de

inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, que financia inversiones en infraestructura.

- **Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR - 1992):** Corresponden a aquellas inversiones relacionadas con estudios preinversionales, programas y proyectos, que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios, deben materializarse en una región específica y cuyos efectos económicos se concentren principalmente en ella. Estos programas "isarizados" operan a través de la asignación de recursos a las regiones por parte de un Ministerio o servicio para que el Consejo Regional lo distribuya entre los proyectos sometidos a su consideración por el Intendente. Tales proyectos deben ajustarse a las bases y criterios del ministerio o servicio del cual depende el programa. La responsabilidad por la definición de los contenidos y procedimientos técnicos para la distribución interregional de los recursos corresponde a los ministerios de que depende cada programa isarizado. Los ministerios o servicios definen también cuáles son las normas de elegibilidad y de evaluación técnica de los proyectos.
- **Convenios de Programación (1994):** Son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en los cuales se definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que concuerdan realizar en un plazo determinado. Estos convenios articulan objetivos sectoriales y regionales sumando recursos de ambos niveles para la realización de proyectos de mutuo interés. Permiten emprender mega proyectos de inversión de carácter plurianual con una duración de uno a cinco años. Para la asignación definitiva de recursos los convenios recorren las siguientes etapas: i) formulación de ideas: identificación de los principales proyectos que dan solución a problemas regionales, de acuerdo a la estrategia de desarrollo regional, ii) firma de un protocolo de intenciones que da inicio de las negociaciones con los ministerios, iii) definición del Programa o Proyecto: especificación de los proyectos, elaboración de estudios de pre-inversión en caso de no existir, generación de compromisos de las unidades técnicas que se responsabilizarán por los resultados de los estudios y seguimiento, iv) redacción del Convenio de Programación: consignación de deberes y obligaciones de las partes y v) presentación al Consejo Regional, aprobación y firma del convenio.
- **Inversión Regional de Asignación Local (IRAL – 1996):** Son proyectos de inversión de claro asiento local que se distribuyen a las comunas. El nivel sectorial, FOSIS y SUBDERE, determina los montos de inversión que corresponden a cada región. El gobierno regional distribuye estos recursos en determinadas comunas. En las comunas priorizadas, el consejo municipal determina a que proyectos asignar los recursos.

A partir de 1992 se reestructura también el FNDR, agregándose al FNDR Tradicional un ítem de provisiones. Las provisiones son recursos adicionales que se incorporan al FNDR con una orientación específica. Surgen con el objeto de permitir que algunas inversiones propiamente sectoriales que aparecen como prioritarias a nivel nacional, sean sancionadas desde una perspectiva regional. El nivel central direcciona el ámbito de acción al cual se destinan los recursos, pero es la región la que decide como

utilizarlos. La responsabilidad por la distribución interregional de los recursos recae en el ministerio de origen, que es quien determina los criterios de distribución de acuerdo con sus propias orientaciones programáticas. La SUBDERE ejerce como contraparte técnica y materializa los procedimientos administrativos para hacer efectivo el traspaso de recursos a las regiones.

Como una forma de acelerar el proceso de descentralización de los recursos de inversión pública, en 1994 el Gobierno estableció como meta duplicar en el año 2000 el nivel presupuestario de inversión de decisión regional, meta que se cumplió holgadamente.

### III. LA OCTAVA REGION

A partir de este capítulo saldremos de la narración institucional para tomar contacto con la realidad de la VIII región. Esta sección describe someramente las características de la región. La próxima analiza la dinámica regional, local y comunitaria en relación al proceso de descentralización.

La región del Bío Bío, emblemática del Centro Sur del país, está constituida por cincuenta y dos comunas agrupadas en las provincias de Ñuble, Bío Bío, Concepción y Arauco. El territorio regional tiene una superficie de 36.929km<sup>2</sup> con una población de 1.743.305 habitantes, correspondiente al 13% de la población del país. La densidad poblacional de la región marca una clara tendencia a la aglomeración en la ciudad capital y su entorno, alcanzando en la Provincia de Concepción una relación de 244 habitantes por km<sup>2</sup>.

La región del Bío Bío es heterogénea y compleja. Conviven en ella sectores productivos en declinación como la minería, la agricultura tradicional y la manufactura y sectores en proceso de expansión como la minería, pesca e industria forestal. También existe un importante desarrollo del sector servicios en la zona de Concepción y Talcahuano y una nutrida vida académica liderada por las tradicionales universidades de la región. Exhibe problemas sociales de difícil solución como el de los mineros de Lota y el de las poblaciones indígenas en lucha contra mega inversiones o proyectos productivos que hacen estallar el conflicto indígena (central Ralco e industrias forestales). El grado de pobreza regional es de los más preocupantes del país. De acuerdo a la encuesta CASEN 2000 es la segunda región con mayor concentración de pobreza, llegando a un 27.1% mientras el promedio nacional es de 20.6%.

En la región se combinan los problemas característicos de las grandes urbes metropolitanas con los que atañen a las zonas rurales menos desarrolladas del país.

Esta región representó en el pasado una alternativa a la Región Metropolitana en el modelo de sustitución de importaciones y se planteó como un núcleo industrial. En el actual modelo enfrenta una etapa de declinación, en la medida que sus resultados económicos son inferiores a sus capacidades instaladas. Sin embargo, la declinación económica de la región del Bío Bío se ve en parte compensada por la creación de nuevas industrias relacionadas con productos elaborados de la pesca y la madera, dirigidas a la exportación.

El sector industrial en su conjunto es el sector productivo más importante de la región, aportando alrededor del 37% del PIB. Está concentrado en 5 agrupaciones: la industria alimentaria cuyo principal representante es la harina de pescado y otros productos marinos, la industria de la madera, la industria de la celulosa y el papel, la refinería de petróleo y la industria básica del hierro y el acero.

A partir de 1986 la región pasa a estar liderada por dos sectores que inician un proceso definitivamente ligado a la dinámica exportadora: celulosa y harina de pescado, productos de escaso valor agregado. Se generan cambios importantes en el proceso de organización productiva al interior de estos sectores generando enclaves de modernidad al interior de una estructura productiva más bien tradicional.

La región es la primera región forestal del país, genera alrededor del 50% del total del empleo en el sector y en su territorio se localizan alrededor del 40% de las plantaciones forestales.

Con gran dinamismo pesquero, la región posee el 32% de la flota pesquera nacional y en sus puertos se embarca el 50% de la captura total del país. Adicionalmente se han sentado las bases de un desarrollo futuro basado en productos de mayor elaboración y en el desarrollo creciente de nuevas líneas de producción orientadas al consumo humano.

#### **IV. ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ENTRE LA REGION Y LOS MUNICIPIOS**

A continuación se analizan los resultados del trabajo de terreno en la VIII región, enfatizando en la forma como las autoridades regionales y municipales perciben las posibilidades de coordinación intraregional para el desarrollo y como perciben los ciudadanos su incorporación en una eventual visión de región compartida.

Las entrevistas con las autoridades regionales se estructuraron en torno a dos grandes temas:

a) opiniones sobre la existencia, o no, de una visión compartida del desarrollo regional entre las autoridades regionales; b) opiniones sobre el grado de incorporación de los municipios en esa idea de desarrollo y la voluntad que expresan las autoridades regionales y municipales para trabajar con ellos coordinadamente en torno a un proyecto común.<sup>7</sup>

Por su parte, las entrevistas con los funcionarios municipales de planificación en las comunas de Lota, Los Angeles y Talcahuano se organizaron en torno a los siguientes temas: a) instancias de coordinación existentes entre el nivel regional y el nivel local, para qué temas se relacionan y con quienes; b) opiniones sobre la existencia de una visión estratégica de desarrollo a nivel regional y en qué medida los interpela; c) ámbitos de incorporación de la ciudadanía en la gestión municipal.

---

<sup>7</sup> Esta preocupación incluyó temas específicamente sectoriales: i) relación del sector con las municipalidades y ii) del sector con el Gobierno y Gabinete Regional.

Finalmente, la indagación en el nivel ciudadano y comunitario se realizó con personas que tienen una relación más o menos cercana a la municipalidad, ya sea a través de su participación en organizaciones locales (juntas de vecinos, clubes deportivos u otras organizaciones territoriales y funcionales), o como beneficiarios de programas sociales. Este perfil de los entrevistados será relevante al momento del análisis, ya que su visión es más informada que la que podrían tener ciudadanos que no mantienen una relación directa con el municipio. Los temas sobre los que se estructuraron estas conversaciones fueron: a) su relación con la municipalidad, en su rol de representantes de una organización comunitaria o beneficiarios de programas sociales; b) relación con el Gobierno Regional y nivel de conocimiento del tipo de acciones que realiza e instancias de relación.

### **1. El sector público regional, ¿se coordinan las autoridades regionales y sectoriales?**

Esta sección analiza la capacidad de coordinación que existe entre las autoridades regionales, ya sea las que actúan en el gobierno regional, las que se desempeñan en el gabinete regional (Seremis) y los directores de servicios públicos.

En primer lugar se indagó acerca de la existencia de un proyecto político de región instalado sobre una identidad regional compartida. Ambos factores, identidad y proyecto regional, constituyen elementos insustituibles para la generación de procesos endógenos de desarrollo en los cuales actores y agentes regionales asuman liderazgo y autonomía para llevar adelante iniciativas sociales y productivas propias y distintivas de la región (Boisier, 1995; Serrano, 2001). De haber identidad regional reconocida y proyecto político regional compartido, habría una cancha y unas reglas del juego al cual los actores regionales y locales públicos y privados se verían motivados a participar. De no haberlos, su participación tendría improntas diversas en relación al actor institucional en juego, pero la perspectiva regional se desdibujaría.

Las opiniones de las autoridades regionales respecto de la existencia de un proyecto común de desarrollo y una estrategia de trabajo coordinado en pos de ese objetivo, son tan variadas como heterogénea y compleja es la realidad regional. Según se analiza a continuación, las opiniones varían desde quienes perciben que los esfuerzos de trabajo mancomunado han dado los frutos esperados, hasta quienes señalan que la coordinación es una utopía lejana y que prima en la práctica el trabajo segmentado con lógica sectorial.

No obstante lo anterior, la coordinación en aras de un proyecto compartido de desarrollo es un ideal por todos deseado. Dicho de otro modo, las autoridades regionales tienen plena conciencia que sin coordinación resulta imposible trabajar en función del desarrollo y que la lógica estrictamente sectorial y sometida a los lineamientos centrales no permitirá construir una región con identidad propia.

Pero más allá de este ideal compartido, lo cierto es que no existe acuerdo entre las autoridades regionales y sectoriales, respecto de cuál es la vocación e identidad de la VIII región. Al abordar este tema, los entrevistados hacen dos tipos de reflexiones: o bien se refieren a la Estrategia de Desarrollo Regional, recientemente actualizada, y a los

lineamientos que se define como prioritarios; o bien, cuando se trata de autoridades sectoriales, se refieren a los desafíos específicos del sector al cual pertenecen.

De acuerdo con la mencionada Estrategia<sup>8</sup>, cuatro son los principios orientadores del desarrollo regional: i) crecimiento económico al servicio de las personas, ii) integración a la modernidad de todos sus habitantes y territorios, iii) impulso regional a la descentralización y iv) desarrollo humano integral y participativo.

Para avanzar en función de estos criterios se definen ocho lineamientos estratégicos. Estos son: i) desarrollo integral del territorio, ii) desarrollo productivo integral, sustentable y competitivo, iii) fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad, iv) ciencia y tecnología para el desarrollo, v) gestión pública moderna y cercana a la gente, vi) mejor calidad de vida y convivencia entre las personas, vii) promover la participación y la integración social, y viii) la identidad regional, un desafío integrador de la diversidad.

Esta amplitud de lineamientos es resultado de una región variada y multifacética, al punto que, a juicio de los entrevistados, su posibilidad de articularse en una identidad compartida que se vierta en un proyecto estratégico se sintetiza en la siguiente clave: integración en la diversidad.

Las autoridades regionales al ser invitadas a comentar las definiciones estratégicas del documento Estrategia de Desarrollo no destacan la amplia gama de temas comunes que convocan al gobierno de la región. Se refieren, más bien, a aquellos temas en los cuales su sector juega un rol determinante. Por ejemplo, el SEREMI de Obras Públicas hace mención a la definición de la región como una región puerto ("lo que conlleva una determinada cantidad de obras viales").

Existe una visión más bien crítica acerca del grado de participación con que fue desarrollada la estrategia y se critica a los diferentes actores regionales que no participaron directamente del proceso. Se valora sin embargo, el esfuerzo por definir áreas prioritarias de desarrollo, que integran en una lógica territorial a zonas tradicionalmente aisladas comprometiendo recursos específicos para el desarrollo de esos territorios. Según se verá más adelante, las autoridades regionales estiman que este esfuerzo constituye una iniciativa que permite integrar a los municipios a la gestión regional y trabajar en función de un proyecto de región compartido.

En síntesis, la Estrategia Regional de Desarrollo no es un marco de referencia para la gestión de los ministerios y servicios públicos en la región. El principal punto de consenso entre estas autoridades está en definir a la región como una región diversa y variada, cuyo desafío es la integración de la diversidad.

---

<sup>8</sup> Estrategia Regional de Desarrollo 2000 – 2006, Región del Biobío

### ***Obstáculos y facilitadores para la coordinación***

No obstante, a la hora de la toma de decisiones "la integración de la diversidad" resulta ser un argumento retórico. Por eso los esfuerzos de coordinación avanzan más bien por otras vías, ya sea por iniciativa del Intendente a través de la conformación de comisiones, por requerimientos específicos de la ejecución de determinados proyectos e incluso, por instructivos provenientes del Nivel Central que obligan a la coordinación intersectorial para determinadas materias.

La evaluación del conjunto de estas instancias en relación con sus potencialidades para un trabajo coordinado son disímiles. En términos generales, mientras que las autoridades de rango ministerial tienden a evaluarlas como fructíferas, los jefes de servicio, imbuidos en la cotidianeidad de la gestión sectorial, mencionan restricciones de tiempo y recursos para llevar a cabo una coordinación exitosa sin dejar de lado las responsabilidades específicas de su cargo<sup>9</sup>.

Antes de analizar estas diferencias, es preciso hacer una referencia al rol que le otorgan las autoridades entrevistadas a la coordinación. Como se señalara anteriormente, para todos resulta clave la construcción de un proyecto de región compartido, ya que si bien es posible trabajar en forma parcelada y de acuerdo con orientaciones propias, lo cierto es que el trabajo mancomunado permite evitar la duplicidad de funciones, acordar criterios comunes de intervención, aunar esfuerzos de distintos sectores y potenciar la complementariedad de inversiones y proyectos.

Los entrevistados perciben que las posibilidades de coordinación pasan, por una parte, por los avances en el proceso de descentralización que tiene lugar a nivel nacional y, por otra, por las personas que detentan cargos claves en un momento determinado. Aunque de diferente calidad, ambos temas resultan igualmente importantes para hacer posible la coordinación intraregional.

Respecto del proceso de descentralización, en la VIII región existe la percepción de que los avances han sido más lentos de lo deseable y que el grado de autonomía que ellos detentan como autoridades regionales es aún escaso, ya que su gestión está muy condicionada a la decisiones de carácter nacional.

El ámbito donde más se resiente la falta de autonomía es el relativo al manejo de recursos de inversión. Los grandes ministerios inversores (MOP y MINVU) manejan montos importantes de recursos en la región, pero sus autoridades no tienen atribuciones para decidir los criterios de utilización de acuerdo con las prioridades regionales. Los restantes recursos de inversión provienen del FNDR que, en principio, constituye un fondo de decisión regional. Sin embargo los entrevistados consideran que el monto de recursos que se reparte por esa vía es insuficiente para atender a las necesidades de la región y que,

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que el diseño de esta investigación procuró expresamente incluir la opinión de aquellas autoridades sectoriales (SEREMIS y jefes de servicio) que representan a los grandes ministerios tradicionalmente inversores. Esto significa que las personas entrevistadas manejan una gran cantidad de recursos de inversión que benefician directamente a los habitantes de la región.



además, parte importante de la decisión sobre el uso de esos recursos se encuentra condicionada desde el nivel central<sup>10</sup> por la vía de las provisiones.

Los entrevistados advierten que los esfuerzos de coordinación son en vano si es que quienes se sientan a la mesa a discutir orientaciones y estrategias comunes no poseen atribuciones efectivas para comprometerse con criterios de desarrollo regional. Tal es el caso de los comités intersectoriales que constituyen, a juicio de los entrevistados, un buen espacio para ordenar prioridades y compartir información relevante, pero que tienen escasa capacidad resolutoria, porque los participantes no tienen atribuciones para tomar decisiones que puedan intervenir en la planificación anual acordada por el ministerio respectivo en el central.<sup>11</sup>

La relación entre el avance del proceso de descentralización y las posibilidades efectivas de coordinación se da, en consecuencia, en la medida que sean mayores las atribuciones que poseen las autoridades regionales, tanto los representantes y profesionales del gobierno regional, como las autoridades de servicios sectoriales desconcentrados.

Un ejemplo citado por varios entrevistados que grafica lo anterior, es el relativo a la eventual elección directa de los consejeros regionales. Para quienes mencionan el tema, la elección de estas autoridades no resolverá nada si es que no va aparejada de mayores atribuciones para los consejeros y para el Gobierno Regional en su conjunto.

Evidentemente, el mayor o menor avance en el proceso de descentralización es una decisión que trasciende el margen de acción de las autoridades regionales y que pasa por decisiones de carácter nacional. El Gobierno Regional y su Gabinete solo pueden orientar sus esfuerzos de coordinación asumiendo como un hecho dado, las escasas atribuciones que poseen para la toma de decisiones sobre determinadas materias.

Es en este punto donde los entrevistados perciben que las posibilidades reales de coordinación pasan centralmente por las personas que detentan cargos claves en un momento determinado. Lo central es la voluntad del Intendente para generar instancias de trabajo coordinado, escuchar la opinión de sus SEREMIS e incorporarlas a su gestión. Pero también se requiere que las autoridades ministeriales tengan voluntad para trabajar coordinadamente y logren transmitir esa intención a sus equipos de trabajo al interior de sus respectivas carteras.

De acuerdo con los entrevistados estos procesos efectivamente están teniendo lugar en la VIII región, ya que existiría voluntad de coordinación de parte de las autoridades la que, sumada al liderazgo que ejerce el Intendente, se estaría traduciendo en un trabajo cada vez más articulado en pos de un conjunto de objetivos comunes.

---

<sup>10</sup> Para un mayor análisis sobre la evaluación que las autoridades regionales hacen del FNDR y de otros fondos de inversión de decisión regional véase Serrano, C. (2001).

<sup>11</sup> En la actualidad operan en la región cuatro comités de trabajo permanentes convocados por el Intendente y presididos por el SEREMI más ligado al tema en cuestión. Estos son: i) Comité de Desarrollo Productivo, presidido por el SEREMI de Economía, ii) Comité de Desarrollo Social, presidido por la SERPLAC, iii) Comité de Infraestructura y Ordenamiento Territorial, presidido por el SEREMI de la Vivienda y iv) Comité de Arte y Cultura, presidido por el SEREMI de Educación.

Pero como se señalara al comienzo de este apartado, la opinión sobre los resultados efectivos de estos esfuerzos de coordinación es diferente según el tipo de cargo que detentan los entrevistados. Acá entran en juego los problemas característicos de la gestión sectorial, que debe ceñirse a las orientaciones provenientes del nivel central, al tiempo que intenta cada vez más, adecuarse a una lógica de trabajo regional con tiempos y plazos distintos de los que imponen las autoridades centrales.

Quienes enfrentan cotidianamente las tensiones propias de la lógica sectorial son los jefes de servicio y, sobre todo, de los servicios responsables de la ejecución de una gran cantidad de obras físicas tales como el SERVIU o la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. Si bien ellos expresan voluntad de coordinación, dan cuenta de una serie de dificultades prácticas para hacerlo. En el caso de la Dirección de Arquitectura, las dificultades se explicarían porque el proceso de inversión de obras públicas funciona con plazos demasiado estrechos:

*"Yo sé recién en mayo o junio las obras que voy a hacer este año, cuando debiera saber en esa fecha las obras que voy a hacer el año siguiente. Esto ocurre por una presión permanente del nivel central. Nunca se ha parado el carro para ordenar las cosas. Está siempre la presión de hacer obras. Las decisiones de obras no se pueden tomar a nivel político".*

A lo anterior se suma el hecho de que la Unidad Técnica a cargo de una determinada obra no se define sino hasta el momento en que se inicia la ejecución cuando, a juicio de las autoridades, debiera nombrarse en el momento en que se gesta la idea del proyecto, de modo de evitar problemas posteriores de falta de adecuación del diseño. En estas condiciones, los profesionales y técnicos de la Dirección de Arquitectura se ven constantemente apremiados por los plazos de ejecución de las obras y cuentan con escaso tiempo para dedicarse a tareas estratégicas de coordinación y planificación.

Similar es el caso del SERVIU, en donde a los problemas de tiempo se agrega el hecho de deber responder a una lógica de ejecución y definición de prioridades centralista.

*"Nosotros tenemos un conflicto, porque tenemos nuestra gestión institucional sectorial por un lado y el tema estratégico regional por el otro (...) Este intendente ha incrementado progresivamente su nivel de exigencia en torno a estos temas pero, en principio, no importa si fracasan. En cambio la estructura sectorial es rígida, no puede fracasar".*

Un ejemplo concreto en el caso de la gestión de la cartera de Vivienda y Urbanismo es la necesidad de coordinación con el Ministerio de Educación. Explica el profesional de vivienda que cuando ellos construyen conjuntos habitacionales reservan un espacio de terreno para la construcción de una escuela, que ceden al MINEDUC. Pero como el MINEDUC no posee recursos propios para construcción de infraestructura, transcurre un período prolongado de tiempo desde que se entrega el conjunto habitacional y se construye la escuela. Esto dificulta la gestión de vivienda porque la decisión de reservar un terreno para la construcción de una escuela tiene costos económicos.

*"Para nosotros reservar el espacio ya es todo un problema, porque tenemos que traspasarle el terreno a Bienes Nacionales y ellos se lo traspasan al municipio. Entonces después es grave que el MINEDUC no llegue con el colegio (...) Existe descoordinación respecto de las facultades que uno tiene para favorecer a otro. No estamos hechos para trabajar con otros, sino para trabajar solos (...) Son temas pensados sectorialmente y no desde el punto de vista del Gobierno Regional".*

En síntesis, las principales dificultades que perciben las autoridades regionales entrevistadas para hacer efectiva la coordinación a nivel regional radican en i) los avances incompletos del proceso de desconcentración y descentralización, que atentan contra la autonomía de las autoridades regionales para la toma de decisiones, ii) la voluntad de las personas que ostentan cargos claves para coordinarse y iii) las exigencias que impone el nivel central a los sectores inversores.

## **2. ¿Existe una visión de región compartida entre autoridades regionales y comunales?**

Este apartado examina en qué áreas y por qué motivos se abren espacios para articular una visión compartida del desarrollo regional y los numerosos puntos de quiebre en que esta posibilidad se trunca limitando la posibilidad de coordinación.

### ***La autonomía municipal como un "obstáculo" para la coordinación***

La autonomía de los municipios es vista por las autoridades regionales como un impedimento para avanzar hacia una gestión regional más articulada, ya que en la medida en que no existe una línea de subordinación directa, el Gobierno Regional no tiene atribuciones para "obligar" a los municipios a sumarse a sus estrategias y proyectos de desarrollo.

*"... el poder local tiene autonomía, no podemos intervenir en sus funciones. Ellos no rinden cuenta. Eso es un problema porque hay mala comunicación, cada cual mantiene su tema. El rol del Intendente como jefe superior del GORE no lo hace estar sobre el alcalde" (Profesional GORE).*

Vale la pena detenerse en este argumento que da cuenta de un discurso fuertemente centralista. La contradicción es evidente: las mismas autoridades que reclaman un mayor grado de autonomía y menos intromisión del nivel central en sus decisiones, resienten la "autonomía excesiva" de los municipios por las dificultades que ello acarrea para trabajar concertada y jerárquicamente en función de lineamientos regionales.

Se aprecia la replica del centralismo que tiene lugar entre el nivel central y regional, en la relación entre el nivel regional y los municipios, cuestión que según se verá, es resentida por las autoridades municipales, en la medida en que perciben que todas las iniciativas del gobierno regional benefician a los habitantes de Concepción y sus alrededores y no a las zonas más distantes de la capital regional.

Sin embargo, el argumento habla también de una característica que ha tenido el proceso de descentralización chileno, consistente en favorecer la autonomía del nivel local por sobre la del nivel regional, que permanece como un nivel de gobierno intermedio pero con escasas atribuciones propias; llamado a generar y liderar un proyecto de desarrollo, pero sin recursos humanos ni financieros suficientes para cumplir con esa tarea.

### ***Diferentes lógicas de acción***

Las dificultades de coordinación entre el nivel regional y las municipalidades se explican también, porque las autoridades municipales operan con una lógica territorial distinta de la que poseen las autoridades regionales: las primeras velan por el desarrollo de su comuna, las segundas por la región en su conjunto.

Aunque esto parece evidente, introduce algunas dificultades de gestión, sobre todo en el caso de una región como la VIII, donde las necesidades son variadas y los polos de desarrollo diversos, por lo que es probable que una determinada decisión regional favorezca a parte importante de la región concitando el apoyo de las autoridades locales de esa zona. Pero esa misma medida puede no beneficiar de igual forma a otros territorios, generando en sus autoridades una percepción de no ser tomados en cuenta y, en algunos casos, de ser abiertamente perjudicados.

Los secretarios ministeriales y jefes de servicio interpretan esta dificultad como falta de voluntad de las autoridades municipales para pensar en un proyecto de región que trascienda las necesidades puramente locales. En otras palabras, parte importante de las autoridades regionales entrevistadas perciben que en el nivel local no existe interés por la coordinación ni el trabajo conjunto y que los alcaldes sólo están dispuestos a colaborar si es que existen recursos que beneficien directamente a la comuna.

*"Estamos tratando de que el municipio asuma cada vez más cosas, pero para eso necesitamos darles recursos. Son relaciones constantes, pero super funcionales" (Director SERVIU).*

*"Estamos llevando adelante muchos proyectos de empleo, lo que obviamente nos obliga a coordinarnos con los municipios (...) Hemos llegado porque aportamos con recursos, con empleo. Sin recursos de por medio sería complicado coordinarnos" (Director CONAF).*

*"El intendente está consciente de que tiene que interactuar con todos los servicios y municipios. Pero los alcaldes no están comprometidos con el GORE. Yo los he escuchado que cuando un proyecto ya está asignado, no se preocupan más porque ya tienen los votos ganados. Los alcaldes no llegan a esta oficina, llegan los directores de obra. No tienen compromiso" (Profesional GORE).*

### ***Intentos de solución de parte del Gobierno Regional***

Para evitar estas y otras dificultades e incorporar a los municipios a la gestión regional, el Gobierno Regional ha impulsado dos iniciativas. Estas son i) la incorporación

de territorios de planificación en la Estrategia de Desarrollo Regional y ii) el programa "Gobierno Regional en terreno".

i) *Los territorios de planificación*

Prácticamente la totalidad de las autoridades regionales entrevistadas mencionan la creación de territorios de planificación como una de las principales iniciativas del actual gobierno regional para avanzar en pos del desarrollo de la región.

La Estrategia de Desarrollo Regional parte por consignar nueve territorios donde "ya sea por iniciativa de los Municipios, del Gobierno Regional o de instituciones del nivel central, existen acciones destinadas a focalizar y/o coordinar las inversiones de origen estatal para la superación de problemas específicos de dichas áreas". Estos son: Comunas de la Asociación del Secano, Programa de Ordenamiento Territorial del Borde Costero, Reconversión en Lota y Coronel, Áreas de Desarrollo Indígena, Provincia de Arauco, Comunas Pencopolitanas, Región del Canal Laja-Diguillín, Minero Forestal y Asociación de Comunas del Cono Sur de Arauco. A ellos agrega cuatro nuevos territorios para "la parte del territorio regional que no está afecta a territorios de planificación". Estos son: Riego de los Ríos Perquillauquén-Ñuble-Chillán, Secano Interior de las Provincias de Concepción y Bío Bío, Silvo-agropecuario y Cordillera de Los Andes.

Estos territorios son "agrupaciones de comunas o partes de ellas, en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos" y su creación o reconocimiento responde a la constatación de "grandes desequilibrios espaciales" en la región<sup>12</sup>. Con ellos se quiere corregir los desequilibrios existentes y conseguir un territorio cada vez más integrado.

La Secretaría Regional de Planificación trabaja actualmente en la elaboración de planes de desarrollo territorial para los territorios de planificación, que tienen por objeto conjugar todas las inversiones sectoriales que se producen en cada una de las zonas señaladas. *Para implementar los planes de desarrollo territorial se cuenta con convenios de programación que definen proyectos para todo el período de validez de la Estrategia de Desarrollo. Paralelamente, se trabaja en la formulación de proyectos de inversión. Por ello la Serplac entrega orientación para formular proyectos e interviene haciendo reuniones de trabajo en los territorios para formular proyectos intercomunales.*

A juicio del profesional de la SERPLAC entrevistado el desafío de trabajar con este criterio es doble. Por una parte, porque "sacar a los sectores de la lógica sectorial no es fácil, pues todos obedecen a una lógica centralista". Por otra, porque los alcaldes no están acostumbrados a trabajar de manera asociativa y cuando piensan en un proyecto de inversión priorizan iniciativas de beneficio exclusivamente comunal.

Aunque más allá de algunos convenios de programación en ejecución aún no se ven los frutos concretos de esta forma de trabajo territorializada, lo cierto es que, la iniciativa convoca el respaldo de la autoridades regionales.

---

<sup>12</sup> Estrategia Regional de Desarrollo 2000 – 2006, Región del Biobío

*ii) El Gobierno Regional en terreno*

El actual Intendente ha instaurado un programa de trabajo conocido como "Gobierno Regional en terreno" consistente en visitas semanales a las distintas municipalidades de la región, a las que asiste el Intendente, los SEREMIS y los jefes de servicio para discutir con la ciudadanía sus preocupaciones y dar a conocer las actividades y proyectos comprometidos por cada sector para el año.

Las visitas las organiza la municipalidad respectiva, que decide la conformación de mesas técnicas de trabajo entre los profesionales municipales y las autoridades regionales en los temas que considera prioritarios y organiza sesiones de trabajo con representantes de la comunidad. En la mañana tienen lugar las mesas técnicas y en la tarde los encuentros con la comunidad.

Las visitas se realizan los días viernes desde hace aproximadamente un año. A la fecha de realización del trabajo de campo ya habían sido visitadas las 52 comunas de la región al menos una vez.

Todas las autoridades regionales entrevistadas que han participado de esta iniciativa la valoran como extremadamente positiva. Señalan como sus principales resultados la posibilidad de establecer un contacto ciudadano, informar a la gente lo que está haciendo el ministerio, conocer las demandas de la ciudadanía y evitar la generación de expectativas falsas.

*La visión de las autoridades y profesionales municipales*

No obstante la alta valoración que tienen las autoridades regionales de las dos iniciativas de coordinación recién descritas, las autoridades y profesionales municipales entrevistados no comparten el mismo juicio. El caso más evidente de este desencuentro es el del programa "Gobierno Regional en terreno", destacado por todas las autoridades regionales, que, no es mencionado por las autoridades municipales como una dinámica relevante de vinculación regional – local. Sólo en una de las tres municipalidades incluidas en el estudio se hace mención a las "*visitas del Intendente y su equipo*", pero lejos de ser positiva, la evaluación es de "*problemática*" ya que "*se generan muchas expectativas que no queda claro si serán resueltas*".

Los funcionarios municipales entrevistados tampoco se sienten partícipes de la Estrategia de Desarrollo Regional. Señalan que su proceso de elaboración fue poco participativo y que, aunque sus comunas han sido incluidas como territorios prioritarios, ello responde a los criterios de las autoridades regionales y no a las demandas y aspiraciones municipales.

En las comunas estudiadas (Lota, Los Angeles y Talcahuano) no existe un interés expreso por trabajar activamente con el Gobierno Regional en la solución de problemas compartidos y no se visualizan las eventuales potencialidades de un trabajo coordinado.

Lo anterior confirma la impresión que se han formado las autoridades regionales respecto de que, de no mediar recursos financieros en la relación, las municipalidades no

perciben las ventajas de la coordinación con el nivel regional para optimizar sus oportunidades de desarrollo tanto local como regional. No visualizan tampoco su aporte para el proceso más global del desarrollo regional y permanecen limitadas al ámbito estrictamente comunal.

En los tres casos analizados la situación descrita tiene explicaciones diversas. En el caso de Talcahuano y Los Angeles, se trata de grandes municipios: Talcahuano es la principal ciudad puerto de la región con una histórica rivalidad con Concepción, la capital regional. Los Angeles, por su parte, es cabecera provincial. En estas circunstancias, las autoridades municipales perciben que ellos no tienen ninguna obligación hacia el Gobierno Regional, que son organismos independientes y encargados de tareas distintas y que su llamado como autoridades municipales es a constituir Gobierno Local, trascendiendo la sola administración del espacio comunal, para convertirse en auténticos gestores del desarrollo. En estas circunstancias, la coordinación es vista como una forma de subordinación jerárquica al nivel regional que ninguno de los dos municipios está dispuesto a asumir.

Por el contrario, dicen ser capaces de mantener relaciones perfectamente horizontales con las autoridades regionales y sectoriales, y hasta con el nivel central, y en esa capacidad de interlocución horizontal radica su mayor orgullo como administradores municipales. Critican, sin embargo, los escasos avances que a su juicio, evidenciaría el proceso de descentralización del Estado, cuestión que dificultaría sus posibilidades de interlocución horizontal con autoridades públicas de otros niveles de administración.

*"A las municipalidades se les han traspasado muchas responsabilidades y funciones, sin el debido traspaso de recursos"* (Los Angeles).

*"La descentralización significa darle más responsabilidades a los municipios, pero en concreto no existe confianza en los municipios, no se les cree, y tampoco se les transfieren los recursos necesarios"* (Talcahuano).

La situación de Lota es diferente. Esta es una comuna que atraviesa desde hace al menos una década por graves problemas económicos suscitados por el cierre de las minas de carbón, y que ha sido objeto de una gran cantidad de intervenciones provenientes del nivel central para la reconversión productiva de sus trabajadores. Las autoridades municipales definen a los habitantes de la zona como personas con "mentalidad ENACAR", que adoptan una actitud de excesivas demandas, en el supuesto de que la institucionalidad debe hacerse cargo de resolverlas, de igual forma como lo hacía ENACAR en el pasado. Desde el punto de vista municipal, se trata de una municipalidad con escasos recursos humanos y financieros para la gestión, acostumbrada a depender de las iniciativas externas para resolver con relativo éxito sus problemas, y que trabaja actualmente en la construcción de una vocación comunal alternativa a la tradicional vocación minera.

En estas circunstancias, la posibilidad de coordinación es un poco más valorada en este caso que en los dos anteriores, pero sus autoridades y funcionarios no piensan esa coordinación en términos de sus potencialidades estratégicas, sino de su impacto en

resolver las carencias más apremiantes de la zona. Su juicio sobre la coordinación está fuertemente influenciado por las dificultades prácticas que ocurren en el proceso cotidiano de comunicación con los servicios públicos regionales. Señalan, finalmente, que la voluntad de coordinación es precaria tanto en las autoridades locales, como en las regionales y sectoriales y que en la práctica, la relación sólo se reduce al financiamiento de proyectos específicos. En todo caso, dicen tener una relación fluida y cercana con el actual Intendente, ya que este estaría especialmente familiarizado y sensibilizado con los problemas del sector.

Más allá de las diferencias comunes en la lógica de relación de las municipalidades con el nivel regional, es posible identificar algunos rasgos comunes. Estos son i) la percepción compartida de que el centralismo se replica al interior de la región, ii) el relativo desconocimiento de los criterios prioritarios en la decisión sobre inversión pública regional, iii) la valoración de las instancias técnicas de coordinación, por sobre las instancias políticas, y iv) la escasa relación de las autoridades municipales con otros municipios de la región

Sobre el centralismo intraregional, la percepción de las autoridades municipales es que la mayor parte de los recursos e iniciativas provenientes del nivel central a la región, se quedan en Concepción. Esta es una opinión sentida incluso en Talcahuano, que corresponde al núcleo metropolitano central de la región y que, desde la mirada de otras municipalidades, participa de los mismos privilegios de que disfruta la capital regional. El centralismo se expresaría además, en la escasa participación que le compete a las autoridades locales en la definición de prioridades regionales, pero sobre todo, en los criterios de asignación de recursos de inversión.

Al respecto, los entrevistados dicen conocer el proceso formal de inversión, desde el momento en que se gesta una idea de proyecto hasta que se decide su ejecución y se asignan los correspondientes recursos. Sin embargo, señalan que hay una parte del proceso, cercano a la decisión final sobre los proyectos aprobados, donde dejan de primar los criterios técnicos y se hace imposible saber en base a qué criterios deciden los consejeros regionales y el Intendente. En Talcahuano y Los Angeles tienen la certeza de presentar buenos proyectos desde el punto de vista técnico y creen que su rechazo responde a criterios políticos. En Lota creen que *"la inversión regional potencia la inversión ya instalada, por lo tanto refuerza las zonas incluidas"* (Lota), lo que explicaría el porque los proyectos presentados por ese municipio no son priorizados.

Más que un desconocimiento de los criterios que utiliza el GORE para priorizar los proyectos de inversión regional, lo que existe a nivel de las autoridades municipales es una absoluta desconfianza en la objetividad del proceso de asignación. Tanto los encargados como los profesionales de los departamentos de planificación comunal señalan, sin excepción, que para mejorar las posibilidades de coordinación es preciso que las relaciones con el nivel regional se fundamenten en criterios técnicos y no políticos, que permitan a las autoridades municipales evaluar el estado de avance de los procesos de negociación de determinadas iniciativas en función de parámetros objetivos. Por este motivo las funcionarios municipales entrevistados evalúan como más positiva su relación con las autoridades sectoriales, sobre todo con los servicios públicos regionales, que con el



gobierno regional y los consejeros regionales. Señalan que en el primer caso tiende a primar una relación de tipo técnico, mientras que en el GORE y el CORE priman más bien criterios políticos que agregan altas cuotas de incertidumbre a la relación.

Finalmente, es preciso constatar que en ninguna de las municipalidades entrevistadas existen programas o iniciativas de trabajo conjunto con otras municipalidades de la región. Todos dicen carecer de contactos con otros municipios.

*"Sólo se materializa la relación cuando se trata de algún proyecto que beneficie a dos o más comunas, como por ejemplo, el Parque Industrial del Plástico, que es una iniciativa de empresarios del sector y también de Coronel".*

### **3. La incorporación de la ciudadanía en la dinámica regional**

Los ciudadanos entrevistados se sienten interpelados por su municipio, se relacionan cotidianamente con sus funcionarios para la resolución de sus problemas y conocen los mecanismos públicos de presentación y ejecución de proyectos comunitarios. Saben también a que autoridades regionales sectoriales deben acudir para resolver problemas que el municipio no está en condiciones de resolver, por ejemplo un profesional del SERVIU, la JUNJI o SENAME, según sea el caso. Sin embargo, no establecen la relación entre esas autoridades sectoriales-regionales y la existencia de un Gobierno Regional al servicio de los habitantes de la región.

Para analizar estos temas, se describe a continuación la percepción que los funcionarios municipales tienen de su relación con los habitantes de la comuna. En segundo lugar se analiza la percepción de la ciudadanía de su posibilidad de incorporación y participación tanto en el municipio como en el gobierno regional.

Pero antes es preciso insistir en que los "ciudadanos" entrevistados en este estudio no corresponden a una muestra aleatoria de habitantes de una comuna determinada, sino a personas seleccionadas en conjunto con los profesionales del municipio por su participación en organizaciones funcionales y territoriales<sup>13</sup>. Se trata de personas informadas y acostumbradas a interlocutar con el municipio, que en muchos casos son también líderes comunitarios. Esto significa que sus opiniones no son representativas del conjunto de los habitantes de las comunas analizadas. Se ha querido incluir este tipo de opiniones, en el entendido de que quienes se relacionan con el sector público son quienes están en mejores condiciones de hablar de las posibilidades de construir un proyecto de desarrollo regional e identificar los obstáculos y facilitadores de la relación regional-local desde la perspectiva de los usuarios.

Los funcionarios municipales valoran la participación social, pero la siguen ubicando en los ámbitos de gestión municipal que tradicionalmente han tenido una relación

---

<sup>13</sup> Las personas entrevistadas forman parte de las siguientes organizaciones:

Los Angeles: Junta de Vecinos Lo Elvira y Comité de Pavimentos Participativos Los Quechuas

Lota: Junta de Vecinos, grupos de tercera edad, jóvenes, mujeres, discapacitados y ex – mineros del carbón.

más cercana con la ciudadanía, tal como son los ámbitos de asistencia social y, más recientemente, la gestión de programas sociales.

Los profesionales ligados a las secretarías comunales de planificación no imaginan cómo incorporar el componente participación en su propia gestión. Lo paradójico de esta situación es que en la SECPLAC se decide la postulación de proyectos de inversión a fondos regionales y que esta es un área de interés de los dirigentes sociales que comprenden perfectamente que por esta vía se accede a recursos de inversión. A la vez, este podría ser efectivamente el puente que permitiera ligar mediante la gestión de proyectos los tres niveles que hemos sometido a escrutinio en este estudio: el de lo ciudadano, el del municipio y el regional.

Los ciudadanos entrevistados conocen perfectamente los concursos existentes a nivel municipal, presentan proyectos e interactúan con los funcionarios a cargo de esas iniciativas. Pero se trata de pequeños proyectos. Lo que ellos quieren es ser escuchados respecto de sus prioridades de proyectos de impacto comunal, cuestión que aún no ocurre cabalmente.

### ***Percepción de la ciudadanía sobre su posibilidad de interlocución con el municipio***

Los dirigentes y participantes en organizaciones entrevistados, dicen tener una muy buena relación con sus respectivos municipios, la que se expresa en su participación en proyectos presentados a fondos comunales de desarrollo social. Un ejemplo de lo anterior es el caso del Grupo Deportivo de Basketball de Talcahuano, que dice haber recibido del municipio una subvención para actividades deportivas, lo que les permitió participar en campeonatos regionales y nacionales, y mantener comunicación constante con el Alcalde y con profesionales municipales.

Similar es la experiencia del Comité de Pavimentos Participativos Los Quechuas de Los Angeles, cuya presidenta señala que el alcalde ha mantenido una relación bastante abierta hacia los comités, informándoles constantemente de los procesos de postulación y aprobación.

Pero más allá de la buena relación, es notorio el grado de conocimiento de los dirigentes entrevistados sobre el tipo de decisiones que el municipio está en condiciones de tomar y de aquellas que no competen al municipio, sino al Gobierno Regional o al Nivel Central. Entre los dirigentes no suelen generarse falsas expectativas respecto de promesas incumplidas, porque ellos saben que parte de la responsabilidad en la aprobación o no aprobación de determinados proyectos no radica en sus autoridades comunales, sino en otras instancias de gobierno.

Además del lugar de la decisión, tienen conciencia de que los recursos municipales son escasos y que no es posible satisfacer todas las demandas al mismo tiempo. A quien se culpan de estos problemas es al nivel regional y nacional de gobierno, ya que perciben que ellos sí manejan montos importantes de recursos y tienen auténtico poder de decisión pero que sin embargo, no siempre utilizan para favorecer a quienes más lo necesitan. Este y otros temas relativos a la relación con el Gobierno Regional se desarrollan a continuación.

### ***Percepción de la ciudadanía sobre su posibilidad de interlocución con el Gobierno Regional***

El Gobierno Regional sigue siendo una institución distante para los ciudadanos. En ocasiones ni siquiera saben de su existencia y menos aún, son capaces de distinguir qué tipo de acciones realiza.

Aunque tienen relaciones más o menos fluidas con profesionales y técnicos de algunos servicios públicos regionales, no identifican esas relaciones y esos servicios como parte de una institucionalidad pública de carácter regional, sino como representantes del ministerio o servicio respectivo, en la región.

Continuando con el anterior ejemplo del Grupo de Basketball de Talcahuano, los entrevistados señalan que a partir de este año ya no cuentan con la subvención que les entregaba el municipio, por lo que decidieron dirigirse como organización a la sede regional del Instituto Nacional del Deporte en Concepción, donde fueron bien acogidos y lograron resolver su problema de financiamiento, al menos por este año. Sin embargo, para el próximo año esperan reestablecer la subvención municipal, para lo cual ya se encuentran estableciendo contactos con el Consejo Local de Deporte, porque consideran que su interlocutor directo es el municipio y no el Instituto Nacional del Deporte.

También en Talcahuano, los miembros de la Junta de Vecinos San Vicente Norte dicen sentirse "el patio trasero de Concepción" en todo lo que se refiere a iniciativas provenientes del Gobierno Regional. Ponen como ejemplo un compromiso adquirido por el GORE con Talcahuano después del paro que tuvo lugar en 1998 en esa comuna para señalar que *"lo que se ha cumplido es la disminución de la contaminación, pero no todos los proyectos se han concretado de acuerdo a los compromisos adquiridos"* (Dirigente de la Junta de Vecinos San Vicente Norte de Talcahuano). Ellos participan en una organización denominada Acción Ciudadana por un Talcahuano Sustentable, por medio de la cual se relacionan con el nivel regional, especialmente con la CONAMA. Indican que ellos se han preparado como dirigentes y que *"sabemos donde tenemos que ir a golpear puertas, dependiendo del problema"*.

La opinión más crítica respecto de las posibilidades de coordinación con el nivel regional es la de los dirigentes de Lota, que dicen sentirse excluidos del proyecto de desarrollo regional. Para ellos es claro que los recursos no son distribuidos de forma equitativa en la región y señalan que Lota no constituye una prioridad regional. Los entrevistados dicen tener escasa relación con el Gobierno Regional, la que se reduce únicamente a la presentación de demandas que, en general, tienen poco resultados.

Pero aún en los casos en que la percepción de exclusión es menos crítica, como ocurre en Los Angeles y Talcahuano, existe un sentimiento compartido en los habitantes de las tres comunas estudiadas de que el centralismo se replica al interior de la región y que parte importante de las medidas que toma el Gobierno Regional benefician, a los habitantes de Concepción.

En síntesis, los líderes y dirigentes comunitarios entrevistados están acostumbrados a interactuar con el sector público municipal, pero perciben al Gobierno Regional como una

institución lejana, distante e inaccesible. Aunque sepan arreglárselas para resolver sus problemas con las autoridades regionales, no ven en ellas un cuerpo cohesionado de personeros públicos preocupados por el desarrollo de la región. Esta situación tiene importantes implicancias en la evaluación sobre el estado de avance del proceso de construcción de un proyecto de región compartido, ya que es impensable que mientras los ciudadanos no se sientan interpelados por sus autoridades regionales, puedan sumarse a un proyecto de región.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES<sup>14</sup>

El estudio llevado a cabo en la VIII región que ha examinado el nivel regional y su relación con tres municipalidades confirma las hipótesis planteadas a su inicio. Primero, las reformas descentralizadoras regional y local han seguido caminos paralelos. Segundo, la política de descentralización se ha centrado en instalar una institucionalidad descentralizada poniendo énfasis en aspectos normativos y descuidando aspectos de carácter más societal y ciudadano. En otras palabras, la descentralización en Chile no se ha construido en la óptica del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas.

Ambos resultados están ligados. La ciudadanía se expresa en el nivel local y preferentemente en torno a problemas concretos relacionados con su calidad de vida que interpelan a las autoridades locales. Si bien quisieran influir en la priorización de proyectos de inversión regional, no conocen ni han establecido el mecanismo para lograrlo. El resultado es que el ciudadano queda ausente de la descentralización regional.

Hemos dicho que la construcción de una identidad regional y un proyecto de desarrollo se juega en la capacidad de compartir una visión estratégica del desarrollo y de establecer instancias estratégicas de trabajo que permitan convocar la participación de la gama más amplia posible de actores e incorporar las demandas y expectativas de la ciudadanía. Estas metas son posibles en el juego e interacción de tres factores que son la base de sustentación del proceso de descentralización que se ha venido impulsando en Chile, tanto a nivel regional como municipal: el factor institucional y normativo, el factor de gestión y clima organizacional y el factor sociológico y cultural, esto es, la ciudadanía. Hasta aquí, el proceso ha tenido una impronta institucional descuidando el componente más ciudadano. Como una cuña entre ambos, el factor gestión y clima organizacional no ha logrado abrir espacios de diálogo, generar confianza y establecer sobre qué objetivo de interés mayor sería posible establecer puentes de comunicación más dinámicos entre la región y las comunas. Es más, en el caso de la VIII región se han ido alcanzando logros de coordinación y planificación territorial y se percibe que existe voluntad real de parte de las autoridades de avanzar hacia una lógica de trabajo regional más que sectorial, los que se sustentan en el estilo de gestión que ha ido generando el Intendente. Cabe preguntarse hasta donde estos logros son sustentables, puesto que en definitiva descansan en la legitimidad de una autoridad validada pero no es los otros factores claves al proceso y más efectivos como fuentes de legitimidad y sustentabilidad: la institucionalidad y la ciudadanización.

Demás está decir que, si bien observamos que el proceso se ha cargado a lo institucional, ello no implica que el tema terminado y resuelto. Por el contrario quedan muchos cabos sueltos:

---

<sup>14</sup> Estas conclusiones retoman gran parte de lo señalado por los asistentes al taller realizado para discutir los resultados preliminares del trabajo de campo, por lo que se agradecen los comentarios a este trabajo de Verónica Silva, Gonzalo Vío y Marcelo Ramírez.

Existe una importante asimetría entre la legitimidad de las autoridades municipales y regionales: mientras que las primeras son electas directamente por la ciudadanía, las segundas son designadas por el Presidente de la República (en el caso del Intendente) o elegidas en forma indirecta por la ciudadanía (a través de los concejales que eligen a los consejeros). En estas circunstancias, el nivel de identificación de la ciudadanía con sus autoridades es mucho mayor en el caso de los municipios que en el de los gobiernos regionales, lo que tiene implicancias en la capacidad de gestión de ambas instituciones, en el sentido en que los municipios se apoyan en sus electores para la toma de decisiones, son evaluados por la ciudadanía una vez cada cuatro años y legitiman sus acciones en el apoyo ciudadano. El Gobierno Regional en cambio, no cuenta con un referente ciudadano como el descrito.

En directa relación con lo anterior, es posible constatar que existe a nivel municipal un margen de autonomía mucho más amplio del que detentan los gobiernos regionales. Aun con sus imperfecciones, los municipios son entidades autónomas, que poseen un presupuesto propio y ámbitos de competencia bastante delimitados. El aparato regional, en cambio, depende en forma importante del nivel central; no sólo por las escasas atribuciones con que cuenta el gobierno regional, sino también por la dependencia directa de las secretarías regionales ministeriales y servicios públicos regionales, de sus respectivos ministerios. Esta asimetría tiene, nuevamente, implicancias que han sido señaladas por los propios entrevistados y que han quedado reflejadas en la cuarta parte de este documento: en lo sustantivo se aprecia que i) más allá de la voluntad de coordinación, las autoridades regionales se ven sometidas a constantes presiones y obligaciones provenientes de su gestión sectorial, ii) los gobiernos regionales cuentan con escasas atribuciones para "obligar" a los sectores a operar en forma coordinada y iii) las municipalidades operan con una lógica propia, distinta de la del nivel regional.

En el actual esquema de administración el peso específico que tienen los gobiernos regionales en relación con el aparato desconcentrado del Estado en las regiones es bajo. Como ejemplo de lo anterior es posible mencionar el tema financiero presupuestario, donde la comparación entre el volumen de recursos que maneja el Gobierno Regional a través del FNDR y el que manejan sectores, tales como obras públicas o vivienda, favorece a los sectores respecto de los gobiernos regionales.

Las asimetrías y dificultades mencionadas corresponden a problemas estructurales, propios del diseño de descentralización, cuya solución pasa por readecuaciones a las definiciones institucionales imperantes en el país. El punto es que estas dificultades repercuten en las posibilidades de gestión del nivel regional y en la capacidad de las autoridades regionales de construir un proyecto de desarrollo que interpele, a los municipios y a los representantes sectoriales, etc.

Sin embargo, aunque en principio son necesarios nuevos arreglos institucionales, no es menos cierto que los gobiernos regionales son la única institución con potencialidad de conducir el proceso de descentralización y desarrollo regional. Aun con todas sus ventajas relativas, no son los municipios, sino los gobiernos regionales, los agentes del desarrollo.

Si es que existe acuerdo en que los gobiernos regionales cuentan con un espacio técnico económico que les da ciertas atribuciones, el desafío radica en construir un espacio político, social y cultural que les otorgue legitimidad para conducir el proceso con acuerdo a esas atribuciones. Aquí entra en juego la variable societal y ciudadana: la construcción de un tejido y una densidad social de región. ¿Están los gobiernos regionales en condiciones de interpelar a la ciudadanía así como lo hacen los municipios?.

No se trata de que sean los ciudadanos los que tomen directamente las decisiones que competen a la región, sino más bien, que las autoridades regionales logren sintonizar con las preocupaciones ciudadanas al tiempo que la ciudadanía cuente con mecanismos para dar a conocer sus demandas y juzgar la acción del gobierno regional. Dicho de otra forma, se trata de generar decisiones vinculantes, que comprometan tanto a las autoridades con los ciudadanos, como a estos últimos con sus autoridades. Sin lugar a dudas, este es un desafío aún pendiente del proceso de descentralización chileno.

Otro punto de vista que es necesario tener en mente es los municipios y las regiones hacen cosas distintas. Los primeros se dedican en principal medida el tema social: educación, salud, programas y proyectos dirigidos a grupos vulnerables, administración de la red social de subsidios para población en situación de extrema pobreza. Las segundas financian proyectos de inversión principalmente en infraestructura. Ambos abordan poco o nada un área que es parte de su cometido institucional: la gestión territorial.

Sin embargo, la descentralización supone relevar de manera significativa el territorio como espacio geográfico, social y económico, depósito tanto de las oportunidades como de las restricciones y carencias (recursos naturales, aislamiento, conectividad, infraestructura y equipamiento, capital social, capital cultural, población, pobreza, etc.). Si las autoridades regionales abordan el desafío de mirar el territorio como un espacio estratégico de gestión para el desarrollo, casi de manera natural deberán asociarse a los municipios para llevar adelante planes y proyectos con mirada territorial. A la vez, si los municipios visualizan las oportunidades de la mirada estratégica al territorio no solo comunal, sino intercomunal y regional, también verán la conveniencia de la asociación.

Ante un diagnóstico como el precedente, las propuestas y recomendaciones resultantes del estudio apuntan a avanzar en la resolución del divorcio existente entre lo local y lo regional en el entendido en que, de otra forma, no es posible la construcción de un proyecto de desarrollo regional compartido entre autoridades públicas ni menos aún, que interpele al nivel local y a la ciudadanía.

Resolver este divorcio pasa, por una parte, por enfrentar las dificultades normativas, estructurales y organizacionales a las que se ha hecho referencia en estas conclusiones. Por otra, por construir un sentido colectivo que de sentido a la acción pública.

Algunas propuestas concretas, sobre aspectos específicos de la gestión regional y local, para comenzar a enfrentar estos desafíos son:

- Buscar una forma de comunicar y valorizar mejor el papel de los proyectos de inversión, de modo tal de trascender la actual lógica tecnocrática que caracteriza los

procedimientos y que establece una gran distancia entre los decisores a nivel regional, los municipios y, con mayor razón, la ciudadanía.

- Sobre las metas del sector público, es preciso que las SEREMIS y servicios públicos regionales tengan al menos algunas metas comunes. Si cada repartición del Estado trabaja con metas propias, tiende a generarse una alta competitividad entre los servicios que, evidentemente, no fomenta ni la colaboración ni la coordinación para el desarrollo.
- También facilitaría la relación regional - local la existencia de asociaciones municipales. En la VIII región, así como en otras regiones, ya existen algunas experiencias que, aunque no fueron estudiadas en esta investigación, parecen ser funcionales a los municipios para cumplir más eficaz y eficientemente con sus tareas. Lo que aquí se propone es que además de su componente de apoyo a la gestión municipal, las asociaciones municipales contribuyen a mejorar la relación regional – local en la medida en que los gobiernos regionales contarían con una contraparte con la cual interactuar.
- Generar un instrumento que regule la relación de inversiones, en términos presupuestarios, entre el nivel local y regional, de modo tal de evitar las distorsiones de que actualmente es objeto el FNDR, en tanto es utilizado por los municipios para financiar proyectos de interés local.
- Elección democrática de autoridades regionales, a fin de evitar los problemas de falta de legitimidad de las autoridades designadas y asimetría respecto de la legitimidad que poseen las autoridades locales.
- Mayores atribuciones para el Gobierno Regional, que tiendan a incrementar su peso relativo respecto del sector público desconcentrado en la región y transformarlo en una contraparte válida para el municipio. Solo así los gobiernos regionales podrán liderar el proyecto de desarrollo regional.



**BIBLIOGRAFIA**

- ASESORIAS PARA EL DESARROLLO (2000). *Dimensionamiento de las inversiones FNDR en educación y su complementariedad con el programa de Aporte de Capital del MINEDUC*, consultoría para el Programa de Fortalecimiento del Proceso de Descentralización del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, marzo.
- ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO – SERNAM (2000). *Mecanismos de Control Ciudadano en Políticas y Equidad de Género. Recopilación y Análisis de Experiencias Existentes*.
- BOISIER, S. (1995). *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*", ILPES, Santiago.
- BOISIER, S. (1999), *"Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial"*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.
- BORGES-MÉNDEZ, R. y V. VERGARA (1999), "The Participation-Accountability Nexus and Decentralization in Latin America", en *Decentralization and Accountability of the Public Sector, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999*, Valdivia, Chile.
- CEPAL (1997), *"Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo"*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL / GTZ, agosto.
- CIEPLAN (1999), *Buenas prácticas de gestión municipal. Lecciones y desafíos en cuatro áreas claves*, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, julio.
- CIEPLAN (1999), *Descentralización Fiscal en Chile. En qué consiste el déficit de la Educación Municipal y cuándo este conduce a una situación de "Bailout"*, Cuarta Ronda de la Red de Centro del BID, agosto.
- ESPINOZA, JOSE Y M. MARCEL (1999), *"Descentralización Fiscal en Chile"*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ.
- HERNÁNDEZ, LUIS (1995) "Complejidades y desafíos actuales de la descentralización en un Estado Unitario", en J. Abalos (ed.) *Chile, Ruta al Tercer Milenio*, Ed. Itesa, Santiago
- MARTELLI, GIORGIO Y ESTEBAN VALENZUELA (1999), *"Propuestas de reformas a los gobiernos regionales para su fortalecimiento y democratización"*, Fundación Friedrich Ebert.

- MARTNER, GONZALO (1993), *“Descentralización y modernización del Estado en la Transición”*, LOM Editores.
- MIDEPLAN-SUBDERE-PNUD (1998), *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*.
- MORAGA, MARIA EUGENIA (1999), *“El modelo económico chileno y sus perspectivas en la región del Bío-Bío*, en *Perspectiva y Desarrollo Regional*, MIDEPLAN.
- ORREGO, C. (1995), *Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Accountability de los Municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político*, Departamento de Estudios, SUBDERE.
- RODRIGUEZ, J. y C. SERRANO (2000) "Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile", en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN, DOLMEN Ediciones.
- ROJAS, CLAUDIO (1995), *“El Desarrollo después de la Crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile”*, cuadernos del ILPES N°41.
- SERRANO, C. (2001), "Gestión Descentralizada e Inversión Regional", en D. Raczynski y C. Serrano (eds.), *Áreas Críticas de Descentralización en Chile*, CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo.
- SERRANO, C. (1996), "Gobierno regional e inversión pública descentralizada", en *Colección de Estudios CIEPLAN N° 42*, junio.
- SUBDERE (2001), *El Chile Descentralizado que Queremos. Un Proyecto de Todos*, junio.
- SUBDERE (2000a), *Bases para una Política de Descentralización*, Documento de Trabajo.
- SUBDERE (2000b), *Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización en Chile*, Documento de Trabajo, junio.
- VALENZUELA, JUAN PABLO (1997), *“Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile”*, serie Política Fiscal 101, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL / GTZ, Santiago.