

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa

**Capacidades de las regiones para la implementación
de los procesos de descentralización, el caso del
Gobierno de la Región de Valparaíso**

Por

Claudia Berrios Berrios

Trabajo Final de Graduación para optar al grado de
Magíster en Dirección Pública

Profesor Guía: Jorge Negrete Sepúlveda

Enero, 2019

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.	iv
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1 Justificación.	3
1.2 Pregunta de Investigación	5
1.3 Objetivos	6
1.3.1 Objetivo General	6
1.3.2 Objetivos específicos	6
Capítulo 2. CONTEXTO DE INVESTIGACIÓN.	7
2.1 Antecedentes del proceso de descentralización en Chile.	7
2.1.1 Proceso de Regionalización	7
2.1.2 El retorno a la democracia y la evolución de la descentralización post dictadura.	10
2.1.3 Resultados Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.	16
2.2 Marco Legal del proceso de descentralización en Chile y proyecto de ley.	19
2.2.1 Reforma constitucional sobre elección del órgano Ejecutivo Regional: Ley N° 20.990.	20
2.2.2 Proyecto de ley que regula la elección de los gobernadores regionales: Ley N° 21.073.	21
2.2.3 Ley de Fortalecimiento de la Regionalización: Ley N° 21.074.	22
2.3 Estructura de los Gobiernos Regionales actual y la realidad de Valparaíso	24
2.3.1 instrumentos presupuestarios y de planificación del Gobierno Regional de Valparaíso	26
2.3.2 Estrategia Regional de Desarrollo, de la Región de Valparaíso.	29
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO.	31
3.1 Conceptos básicos y enfoques para la descentralización.	31
3.1.1 Centralización	31

3.1.2	Desconcentración	31
3.1.3	Descentralización	32
3.1.4	Enfoques y dimensiones de descentralización.	33
3.1.4.1	Enfoque de la ciencia política.	33
3.1.4.2	Enfoque del Federalismo Fiscal	34
3.1.4.3	Teoría secuencial de la descentralización.	34
3.2	La descentralización en la ejecución de las políticas públicas.	35
3.3	Desarrollo Social y Humano como objetivo de la descentralización.	37
3.2.1	Lo social y el capital social como elemento esencial para el desarrollo.	39
3.3	Competencias y capacidades para la descentralización	40
3.3.1	condiciones para la implementación de la descentralización	40
3.4	Propuestas de la OCDE respecto de la descentralización	42
3.5	Experiencia comparada de procesos de descentralización en América Latina.	45
Capítulo 4. METOLOGÍA		53
4.1	Tipo de investigación	53
4.2	Diseño de la investigación	53
4.2.1	ETAPA 1, Preanálisis.	54
4.2.2	ETAPA 2, Aprovechamiento del material	60
4.2.3	ETAPA 3, Tratamiento de los resultados de los resultados, la inferencia y la interpretación.	61
Capítulo 5. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS		63
5.1	VISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERMEDIAS.	63
5.1.1	Las capacidades subnacionales ideales	63
5.1.2	Capacidades Subnacionales Actuales	66
5.1.3	Capacidades sociales ideales	68
5.1.4	Capacidades sociales actuales	70
5.1.5	Análisis de la visión de las organizaciones intermedias	71
5.2	Visión desde los expertos	74
5.2.1	Capacidades subnacionales ideales	74
5.2.2	Capacidades subnacionales actuales	75
5.2.3	Capacidades sociales ideales	77
5.2.4	Capacidades sociales actuales	78

5.2.5	Análisis de la visión de los expertos	78
5.3	Visión desde las autoridades	80
5.3.1	Capacidades subnacionales ideales	80
5.1.1	Capacidades subnacionales actuales	82
5.1.2	Capacidades sociales ideales	84
5.1.3	Capacidades sociales actuales	84
5.1.4	Análisis de la visión de las autoridades	85
5.2	Análisis Global	86
CONCLUSIONES		97
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA		101

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.

Lista de Figuras

Figura N° 2.1	Propuesta Organigrama Gobierno Regional.	25
Figura N° 2.2	Organigrama Gobierno Regional de Valparaíso.	29
Figura N° 2.3	Ejecución por regiones de programa de inversión en 2008 – 2016 (Porcentaje de Ejecución).	34
Figura N° 2.4	Ejes y objetivos de la estrategia de desarrollo regional de la Región de Valparaíso 2012 – 2020.	36
Figura N° 3.1	Compromisos de desarrollo para el milenio.	44
Figura N° 3.2	Objetivos de desarrollo sostenible.	45

Lista de Tablas

Tabla N° 2.1	Nuevas Divisiones del Gobierno Regional.	29
Tabla N° 2.2	Dotación Gobierno Regional de Valparaíso.	31
Tabla N° 2.3	Distribución de profesionales por área de formación.	32
Tabla N° 2.4	Ranking Presupuestos Regionales.	32
Tabla N° 3.1	Principales variables que afectan procesos de descentralización, desde una mirada subnacional.	47
Tabla N° 3.2	Variables establecidas por la OCDE que afectan los procesos de descentralización.	50
Tabla N° 3.3	Experiencia de Colombia en descentralización.	51
Tabla N° 3.4	Experiencia de Bolivia en descentralización.	52
Tabla N° 3.5	Experiencia de Perú en descentralización.	54
Tabla N° 3.6	Experiencia de Brasil en descentralización.	55
Tabla N° 3.7	Experiencia de Argentina en descentralización.	57
Tabla N° 4.1	Selección de muestra primaria.	60
Tabla N° 4.2	Selección definitiva de entrevistados.	61
Tabla N° 4.3	Guión de entrevista en profundidad.	62
Tabla N° 4.4	Dimensiones, factores y características a observar.	64
Tabla N° 5.1	Resumen de capacidades desde la visión de las organizaciones intermedias.	79
Tabla N° 5.2	Resumen de capacidades desde la visión de los expertos.	86
Tabla N° 5.3	Resumen de capacidades desde la visión de las autoridades.	93
Tabla N° 5.4	Relación entre competencias y capacidades asociadas.	96

RESUMEN

La descentralización, ha sido uno de los conceptos que ha aparecido recurrentemente cuando se habla de desarrollo regional, desde diferentes organismos internacionales, se ha visibilizado como una herramienta que permite dar respuesta a las necesidades que presentan los territorios a nivel local. Sin embargo, no basta solo con generar cambios a nivel legal, hay ciertas condiciones que son necesarias para asegurar que esta herramienta cumpla con su objetivo final, que es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un territorio. El presente trabajo, presenta un primer acercamiento a estas capacidades que debiesen instalarse, no solo en los funcionarios de los Gobiernos Regionales, sino también en el Gobierno Regional como institución, a partir de la revisión de la situación que previo a la entrada en vigencia de la ley, se visibiliza en la región de Valparaíso. Para esto se entrevistaron actores vinculados con la temática, principalmente en la región, lo que nos permitió levantar información respecto a la visión actual y, lo que, a su juicio, ellos esperarían en cuanto al desarrollo de estas capacidades en la región.

De esta manera se ha logrado identificar la visión que existe respecto de la calificación del capital humano, la necesidad de generar colaboración y coordinación entre los diferentes subniveles del estado, la falta de claridad respecto a los roles de cada institución con las nuevas funciones que tendrá que asumir el Gobierno regional y que en algunos casos se vinculan con funciones de Servicios y Ministerios, la necesidad de unificar metodologías e instrumentos que incluyan además la participación de la comunidad, el fortalecimiento del capital social a través del trabajo con organizaciones tanto del mundo público como privado y la necesidad de que el liderazgo del proceso se asumido por la región.

Es importante señalar, que este es un primer acercamiento a la temática, que más que resolver el problema, busca problematizar un proceso que, sin lugar a dudas, generará un cambio en la forma en que las políticas públicas se han ejecutado hasta ahora, y que es mucho más que la elección de los Gobernadores Regionales.

INTRODUCCIÓN

El año 2020, con la elección de los Gobernadores Regionales, nuestro país va vivir uno de los procesos más importantes, en cuanto a reformas de la administración del Estado, asociadas a la descentralización. Con esta elección se busca darle más poder a los territorios regionales, de manera que se pueda dar respuesta a las necesidades que estos presentan. Esto implica, además una serie de cambios en la estructura del Estado, reconociendo ahora la existencia de Gobiernos subnacionales que junto al ejecutivo nacional y los municipios tendrán que intervenir en un territorio.

Sin embargo, no basta solo con las modificaciones a la ley, ni las discusiones que hoy se desarrollan en el parlamento respecto a cómo se realizará esta instalación, esto implica también un proceso de cambio en la estructura organizacional, política y técnica de los gobiernos regionales y los actores regionales. En este contexto, el presente trabajo busca indagar respecto de las capacidades que hoy cuentan las regiones para asumir este proceso.

El documento incluye un primer capítulo donde se presenta el planteamiento del problema a investigar, su justificación y los objetivos de investigación. Posteriormente, en el segundo capítulo, se entregan antecedentes asociados al contexto de la investigación, presentando información respecto a los avances históricos que se han desarrollado en el país en materia de descentralización, desde la década de los 80' a la actualidad, integrando además las propuestas desarrolladas por la comisión asesora presidencial el año 2014 y a partir de la cual se implementan las modificaciones legales que sustentan el actual proceso. Se revisan las leyes que sustentan este proceso, contextualizando además el funcionamiento actual del Gobierno de la Región de Valparaíso.

En el tercer capítulo se desarrollan elementos conceptuales asociados a descentralización, competencias, capacidades y desarrollo humano, presentando algunos enfoques que se utilizarán en el posterior análisis, además de presentar las recomendaciones que realiza la OCDE respecto de la implementación de los procesos de descentralización a nivel mundial, para terminar, revisando la experiencia que se ha desarrollado en materia de descentralización en países de Latinoamérica.

En el cuarto capítulo, se presenta la metodología, enmarcada dentro del paradigma cualitativo y en particular la propuesta que hace Laurence Bardin, que establece tres etapas para el desarrollo del análisis de contenido, Preanálisis, aprovechamiento del material y tratamiento de los resultados, definiendo muestra, instrumentos de recolección de información y levantamiento de dimensiones y categorías.

En el quinto capítulo se hace una descripción y análisis de las categorías y dimensiones levantadas a partir de la recolección de información desde tres visiones representantes de organizaciones intermedias u organizaciones no gubernamentales

que trabajan en la región, expertos en la temática, y autoridades que actualmente tienen relevancia a nivel regional en el proceso. Para terminar con las conclusiones que integran los datos levantados a partir de las entrevistas realizadas, revisión de documentos y marco teórico.

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La actual Constitución Política de Chile, en su artículo N°1, establece que es deber del Estado *“contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías”*¹.

Desde el retorno a la democracia, al inicio de los 90, se han generado una serie de iniciativas cuyo objetivo ha sido la modernización del Estado, teniendo como uno de los ejes centrales la descentralización, concibiendo esta como un mecanismo a través del cual, los territorios pueden dar respuesta a la diversidad de necesidades que surgen y que dada las características de Chile, no pueden ser generalizadas.

Este cambio de paradigma ha debido enfrentar uno de los mayores problemas: la rigidez estructural del actual aparato público. De esta manera, la ley de fortalecimiento de la regionalización hace eco de estas necesidades de modificar las estructuras estatales, haciendo cambios en la administración de los Gobiernos regionales, con el objetivo de adecuarlas a las nuevas exigencias.

Estos cambios requieren de condiciones estructurales y estratégicas, que aseguren el objetivo establecido en la modificación de la ley y por ende logren instalar políticas públicas que den respuesta a las necesidades particulares del territorio. No basta solo con un cambio en cuanto a la normativa, sino que se requiere que en las regiones existan capacidades tanto de los gobiernos regionales como de otros actores, que sustenten estos cambios, teniendo como objetivo principal el desarrollo sustentable de los territorios.

1.1 JUSTIFICACIÓN.

Las características geográficas, ambientales y sociales hacen de Chile, un país con una gran variedad social y cultural. Su sistema político se estructura a través de una República Democrática con régimen Presidencial y forma de Estado unitario. Administrativamente, se compone de 16 Regiones, 56 provincias y 346 comunas. Pese a su diversidad territorial, Chile es una sociedad centralizada, registrando una alta concentración demográfica, económica y política en la capital del país, Santiago.

Es en este contexto, es que diferentes actores del ámbito nacional e internacional vienen cuestionando la actual institucionalidad considerando que el país no cuenta con un marco institucional regional capaz de regular las distintas políticas, instrumentos y actores implicados en el desarrollo económico, como lo señala la OCDE (2009) *“la distribución vertical del poder entre los distintos niveles del gobierno debe ser reevaluada, así como la descentralización de los recursos y competencias para*

¹ Art. 1. Constitución de la República de Chile. 2018.

*responder mejor a las distintas oportunidades y demandas de cada región y mejorar la eficiencia de las políticas*².

Hasta ahora la infraestructura institucional está compuesta por un solo gobierno, el central, y tres niveles verticales de administración: nacional, regional y local. Esto conlleva a que las decisiones políticas y económicas que afectan a todas las regiones y localidades del país se toman desde el centro. ¿Cuál es el efecto? Como plantea PNUD (2004), *“la institucionalización crea realidades y capacidades de acción; refleja el poder de la sociedad y, al mismo tiempo, crea y distribuye poder entre quienes actúan dentro de sus marcos”*³. De esta manera, el efecto ha sido la instalación del centralismo explícita y tácitamente en la forma que hemos ido construyendo nuestra sociedad, lo que se ve expresado en como sectorialmente se formulan las políticas públicas, las cuales no incorporan la complejidad cultural, social, económica, geográfica del país, estableciéndose desde arriba hacia abajo.

Este sistema no ha permitido asegurar igualdad de oportunidades para los ciudadanos de regiones, lo que sumado a un sector público que no está siendo capaz de enfrentar los nuevos problemas sociales complejos que han sido producto de los propios avances que ha experimentado el país, plantea como urgente acordar una política pública consensuada por los actores públicos y de la sociedad civil, que responda adecuadamente a las actuales problemáticas del país como, por ejemplo, los vinculados a la calidad de la educación, a la cobertura y calidad de la salud, a la generación de empleos dignos, al desarrollo del emprendimiento y de la innovación, al desarrollo de nichos productivos, al crecimiento económico con protección del medio ambiente, entre muchas otras.

Es en este contexto, que en el Gobierno de la Presidenta Bachelet se impulsa una agenda de descentralización basada en 5 pilares: Reforma Constitucional para la elección del ejecutivo Gobierno Regional, modificación de la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y administración regional y proyecto de ley de fortalecimiento de la regionalización, modernización del sistema municipal, anteproyecto de ley para el financiamiento regional y responsabilidad fiscal, experiencias pilotos en materia de descentralización.

En cuanto al fortalecimiento de la regionalización, el proyecto de ley incorpora nuevas competencias en materia de fomento productivo, desarrollo social y ordenamiento territorial, estableciendo un procedimiento administrativo que permitirá que estas atribuciones que hoy están en la administración central del Estado puedan ser traspasadas al gobierno regional.

Esto implica, además, una reestructuración de la administración del gobierno regional la cual incorpora 3 nuevas divisiones: Fomento productivo e industria,

² Organización para la cooperación y el desarrollo económico OCDE. (2009). Estudios territoriales Chile. pág. 3.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿Para Qué y Para Quién?. pág. 21.

infraestructura y transporte y desarrollo social y humano. Las que se suman a las divisiones que ya existían: administración y finanzas, presupuesto e inversión regional, planificación y desarrollo regional, las cuales estarán a cargo ahora de un administrador regional. Estas nuevas competencias establecen que el Gobierno Regional podrá proponer en coordinación con las autoridades competentes programas y proyectos, abriéndose a la posibilidad de desarrollar políticas públicas que tengan pertinencia regional.

En este sentido, y de acuerdo a algunos autores, la descentralización, se sustenta en las capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar acciones y prácticas descentralizadoras en sus respectivos territorios. Sin embargo, no basta con la existencia de una ley que establezca dichas competencias, para que la descentralización se instale efectivamente y cumpla con ser una herramienta que aporte al desarrollo de los territorios, se requiere que los gobiernos regionales tengan instaladas previamente capacidades, según Mosca (2006), éstas estarían asociadas a la gestión de recursos públicos, la Colaboración y coordinación subnacional (entre niveles gubernamentales y sociedad civil) y la claridad en los roles y funciones en los diferentes niveles de gobierno.

Dada la relevancia social y administrativa que tiene este proceso y el impacto que generará este cambio en la ejecución de los programas a nivel regional y local, la presente investigación, busca indagar acerca de las capacidades con las que hoy cuentan las regiones para poder implementar los mecanismos de descentralización en la región de Valparaíso.

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

En el contexto del traspaso de competencias a los gobiernos regionales enmarcado en el fortalecimiento de la regionalización iniciado el año 2018.

¿Existen capacidades instaladas en las regiones para asumir los procesos de descentralización administrativa, asociados a las nuevas funciones para el fortalecimiento de la regionalización?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar las capacidades instaladas que permiten asegurar la implementación de los procesos de descentralización administrativa en la región de Valparaíso.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las capacidades subnacionales, del Gobierno de la Región de Valparaíso, que permiten asegurar la implementación de los procesos de descentralización administrativa, en la región de Valparaíso.
- Describir la capacidad social instalada, en la región de Valparaíso, que aportan a la implementación de los procesos de descentralización administrativa de los gobiernos subnacionales.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO DE INVESTIGACIÓN.

2.1 ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE.

El artículo N° 3 de la Constitución Política de La República de Chile establece que *“El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”*⁴

A pesar de lo establecido en la Carta Fundamental sobre el deber del Estado de fortalecer el desarrollo de las regiones, una de las quejas más sentidas de la ciudadanía, se refiere al nivel de concentración de poder existente en Chile; ésta no se extiende sólo a los niveles socioeconómicos, sino que también a los niveles territoriales.

Conscientes de esta problemática, que se tradujo en una serie de conflictos sociales en Magallanes, Aysén y Calama, es que en septiembre de 2011, el Gobierno de Chile, envió un proyecto de reforma a la Ley N° 19.175, Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, para su posterior discusión en el Congreso, que ponía especial énfasis en la creación de un sistema de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales, el cual se concreta en febrero del 2018 con la promulgación de la ley 21.074 de fortalecimiento de la regionalización.

No podemos desconocer, que los esfuerzos por dar respuesta a la diversidad poblacional y territorial de Chile han tenido una larga evolución que se inicia mucho antes, desde la Constitución de 1925, sin embargo para efectos de este trabajo, nos centraremos principalmente en la descentralización de los gobiernos regionales, e iniciaremos nuestra revisión a partir del proceso de regionalización llevado a cabo en la década de los 80’.

2.1.1 PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

Bajo la dictadura de Augusto Pinochet, se introducen importantes cambios en la división político-administrativa del país. Rápidamente, aprovechando el asiento territorial de la institucionalidad militar, el gobierno da inicio al proceso de regionalización, que incluye la formación en Diciembre de 1973 de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) y la dictación del D.L. 575 de Julio de 1974 en que se establece una nueva división político-administrativa del territorio nacional, consistente en 13 regiones que agrupan a las 25 provincias anteriores. Si bien estas medidas y políticas adoptadas en el marco del proceso de regionalización

⁴ Art. 3. Constitución Política de Chile. 2018.

tenían un objetivo geopolítico, asociado a mantener el control de los territorios, y desde esta perspectiva a fortalecer el centralismo, no podemos desconocer que éstas constituyeron el inicio de las reformas y políticas que hoy en día se desarrollan en materia de descentralización.

De esta manera, en cada una de las regiones, se instaló una estructura institucional y administrativa que tenía como tarea ejecutar y coordinar todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la respectiva región. La base de esta estructura era el Intendente, nombrado y designado por el Presidente de la República, a quien se asignó, además, las funciones y atribuciones propias del gobierno interior. Se instalaron, también, los COREDES (Consejo Regional de Desarrollo), cuya función fue apoyar al Intendente en el proceso de asignación de los recursos de inversión regional formulando observaciones a las propuestas de iniciativas de inversión, recomendando iniciativas de inversión de pertinencia regional, proponiéndole al Intendente la priorización de acuerdo a las necesidades y planes de desarrollo de la región, entre otras.

Los COREDES, instancia colegiada de carácter consultivo, fueron presididos por el Intendente e integrados por representantes de los sectores públicos y organizaciones privadas. Se instaló también, a nivel regional, una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) que dependía, jerárquicamente, de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Las SERPLAC debían cumplir un rol de secretaría técnica del Intendente, del COREDE y de las comisiones y comités de coordinación que existiesen en la región, preparar, formular y evaluar las iniciativas de inversión regionales, como también el presupuesto regional, evaluar e informar respecto al desarrollo cumplimiento de las iniciativas y efectuar análisis de la situación socio-económica regional. En síntesis, estas secretarías tenían a su cargo la planificación regional (para lo cual eran apoyadas por el nivel central quien desarrollaba las políticas y las estrategias de desarrollo regional) y asesoraban efectivamente al Intendente en relación a la inversión proyecto a proyecto.

Adicionalmente, la regionalización se concretó mediante el proceso de desconcentración más importante que ha experimentado el país. A partir de la regionalización del país se inicia el proceso de desconcentración territorial de los Ministerios vía la instalación de Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) cuyo Secretario, que representaba al Ministerio en la región, debía actuar como colaborador directo del Intendente. El nombramiento y remoción de los Secretarios Regionales Ministeriales corresponden al Ministro del cual dependen en consulta al Intendente. Le correspondía a los Secretarios Regionales Ministeriales ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector, de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios, preparar los anteproyectos de presupuesto y formular el programa anual de trabajo del sector respetivo.

Para lograr la coordinación inter-sectorial la Ley le otorgaba la facultad al Intendente de crear Comisiones Regionales sectoriales e inter-sectoriales. No obstante, dentro de los cambios administrativos no se contempló la dotación de un

equipo con las competencias necesarias para apoyar al Intendente en el desarrollo de sus nuevas funciones y en las tareas de coordinación que se requería dada la nueva institucionalidad pública regional (Seremis) implicando que la mayor eficiencia y eficacia de la gestión regional dependía de las capacidades del Intendente y las prioridades que él estableciera.

Dentro del marco de la Regionalización de Chile, se creó en 1975 el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), fondo de inversión redistributivo interregionalmente. Dicho Fondo estuvo, en sus inicios, dirigido a financiar proyectos de inversión en infraestructura productiva y social los cuales debían cumplir los requisitos del Sistema Nacional de Inversiones administrado por ODEPLAN y sus oficinas regionales, (SERPLAC).

Por lo tanto, los ingresos de los Gobiernos Regionales se conformaron a partir de los años 1980 de acuerdo a lo siguiente:

- Ingresos propios, provenientes de donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas y/o cobros por los servicios que preste y por los permisos de concesiones que otorgue respecto de los bienes de su pertenencia.
- Transferencias desde el nivel central correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y al aporte fiscal dirigido a financiar los gastos de funcionamiento de los Gobiernos Regionales (GORE) y las transferencias de capital dirigidas a financiar infraestructura a los GORE, entre otros.

Los gobiernos regionales, tanto en sus gastos de funcionamiento como de inversión regional, son financiados prácticamente en su totalidad por transferencias realizadas desde el gobierno central las cuales son fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos. De hecho, las transferencias del nivel central han representado casi el 100% de los ingresos percibidos por los GORE, peso relativo que se ha mantenido constante en el tiempo.

El proceso de regionalización también afectó la estructura de los gobiernos locales, es así como el Decreto Ley N° 1.289 del año 1976, denominado Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal re-define a los Municipios como *“Instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinando su acción con la de otras Municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad”*.⁵

Para la ejecución de sus atribuciones privativas y de sus atribuciones compartidas con otros servicios del Estado, en cada Municipio se instala una estructura organizacional y administrativa dirigida por el Alcalde quien contaba con el apoyo del Consejo de Desarrollo Comunal y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y el Comité Técnico Administrativo.

⁵ Art. 1. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, 1988.

El Alcalde, era designado por el Presidente de la República, en consulta al Intendente Regional, permaneciendo en el cargo mientras contara con la confianza del Ejecutivo, sin perjuicio de las causales de cesación que establecían el Estatuto Administrativo y esta misma ley orgánica.

Por su parte, el Consejo de Desarrollo Comunal, que era presidido por el Alcalde cuya composición específica era determinada por el Intendente y cuyos integrantes eran designados, era de carácter consultivo, y se limitaba a conocer y proponer los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la comuna y formular las observaciones a estos, conocer el Plan Financiero y el proyecto de Presupuesto Municipal y formular las observaciones y hacer proposiciones a éstos, y proponer prioridades a las iniciativas comunales.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) era el organismo asesor del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal y sus funciones eran similares a la de SERPLAC, pero dentro del ámbito local. Esta Secretaría se vinculaba a la respectiva Secretaría Regional de Planificación y Coordinación. La dirección de esta Secretaría era ejercida por un funcionario municipal quien era designado por el Intendente a proposición del Alcalde y en consulta al respectivo SERPLAC.

Con el fin de llevar a cabo las atribuciones y funciones, las Municipalidades contaban con los siguientes instrumentos de planificación y administración financiera: Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador Comunal, el Plan Financiero y Presupuesto Municipal.

Por último, las finanzas municipales fueron constituidas por impuestos locales, derechos, así como otros recursos propios, al mismo tiempo que una importante cantidad de transferencias, tanto del nivel central como de los propios Gobiernos Regionales.

2.1.2 EL RETORNO A LA DEMOCRACIA Y LA EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POST DICTADURA.

La primera reforma importante en el ámbito de lo administrativo post proceso de regionalización es la reforma constitucional de 1991, Ley N°19.097 y las correspondientes Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Gobierno y Administración de nivel regional, Ley N°19.175, en adelante LOCGAR y de nivel local, Ley N°18.695 reformada, en adelante LOCM de 1992.

La reforma constitucional de 1991 constituye un verdadero hito en la vida democrática del país, ya que por primera vez se diseña y lleva adelante un proceso global de descentralización administrativa a nivel territorial, sin perjuicio de las deficiencias propias que lo caracterizan. Así, en este nuevo modelo de

descentralización, y en el marco de un Estado unitario, se estableció como base de la institucionalidad chilena la necesidad de avanzar progresivamente en la descentralización de la Administración estatal principalmente de base regional, complementado con el nivel provincial y local, la que podría ser apoyado subsidiariamente por una desconcentración territorial de la misma, dando cuenta de esta manera de lo establecido en el artículo N° 3 de la CPR.

Con la promulgación de la Ley LOGCAR 19.175 en el año 1993 se crean los Gobiernos Regionales (GORE), órganos descentralizados territorialmente a los que ahora se le atribuye en exclusiva la función de administración superior de cada región y que tienen por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El GORE es dirigido por el Intendente, cargo de exclusiva confianza del Presidente de la República y, por ende, designado por el nivel central. Para llevar a cabo las funciones y responsabilidades asignadas al Intendente, esta reforma contempló una dotación de directivos, profesionales, técnicos y administrativos para constituir el Servicio Administrativo del GORE.

A su vez, los GORE fueron integrados por un Consejo Regional (CORE) que, a diferencia de los COREDES, son organismos integrados por consejeros elegidos, en aquel momento, indirectamente por los ciudadanos, es decir, los consejeros regionales eran elegidos por los concejales comunales de las municipalidades que integran la región, los que a su vez son elegidos directamente por los ciudadanos.

Este Consejo posee facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras y el cual era presidido por el Intendente. El CORE se constituye en una instancia muy importante en la gestión regional por cuanto es quien aprueba los planes de desarrollo de la región; el presupuesto del Gobierno Regional y resuelve la inversión de los recursos provenientes del FNDR, sobre la base de la propuesta del Intendente.

La reforma crea una instancia de coordinación de los organismos desconcentrados presentes en la región denominado Gabinete Regional, vía cual se busca mejorar el funcionamiento del aparato público presente en la región fortaleciendo el proceso de desconcentración impulsado con la regionalización.

Por último, con la creación de los Gobiernos Regionales y en el marco de la reforma constitucional y de la promulgación de la LOGCAR se genera por primera vez un marco atributivo de competencias en un nivel intermedio, es decir, entre lo meramente local, asignado a las municipalidades, y lo nacional. Las nuevas funciones atribuidas a los Gobiernos Regionales se refieren, principalmente, al ámbito del desarrollo social, ordenamiento territorial y fomento productivo.

En resumen, las reformas generadas a principios de los 90 implicaron la creación de instancias de participación política y dirección administrativa a nivel regional, estructuras burocráticas propias y redefinición de las funciones de gobierno y administración superior en la región. Desde esta perspectiva, la reforma constituyó un paso significativo en el traspaso de potestades y competencias a los órganos administrativos periféricos, llegando al grado de atribuirle personalidad jurídica y

patrimonio propio al órgano encargado de la administración regional y, por tanto, otorgarle un ámbito propio de actuación jurídica.

No obstante lo anterior, existen objeciones al modelo implementado a partir de las reformas de este período, objeciones que fueron levantadas a partir de un proceso de evaluación de la implementación de dichas reformas 10 años después⁶ y que tienen relación con:

- La formulación de funciones y atribuciones los Gobiernos Regionales que realiza la LOCGAR, las que a juicio de los evaluadores son incoherentes en su formulación y puesta en marcha y su redacción imprecisa, lo que impide definir un marco acotado específico de competencias a los Gobiernos Regionales.
- Las competencias asignadas son compartidas o relacionadas con otros órganos administrativos, lo que contribuye a la inseguridad jurídica acerca de las habilitaciones o títulos legales específicos para intervenir en una materia determinada.
- No logra democratizar los dos soportes del gobierno regional, entendiendo que el Intendente sigue siendo representante del nivel central y por lo tanto no tiene autonomía política.
- La carencia de atribuciones necesarias para orientar y dirigir los destinos de la región, de recursos financieros propios y permanentes y de la libertad de administrarlos con la debida autonomía.

Esto implicó en una propuesta de mejoramiento de la institucionalidad vigente en los siguientes tres ámbitos:

- Dotarla de mayor legitimidad y representatividad,
- Fortalecerla en sus capacidades institucionales de gestión y administración.
- Asignarle mayores atribuciones y recursos para enfrentar los desafíos de desarrollo.

De esta manera, mediante la Ley 20.035 de 2005, se introducen Modificaciones en La Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional, entre las cuales destacan:

- Transparenta la gestión anual del GORE mediante la obligación a este organismo de publicar la Cuenta Pública del Intendente al CORE, en su gestión como ejecutivo del GORE, la que debe ser acompañada con el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera.
- Perfecciona el procedimiento de formulación del Presupuesto del GORE mediante la institucionalización del proceso de planificación y programación de la inversión pública regional, a través del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), y establece el Programa Público de Inversión en la Región (PROPIR), como

⁶ Documento elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile.

instrumento de sistematización de la inversión pública en la región, tanto sectorial como del GORE, y que debe ser difundido a la comunidad.

- Autoriza el “asociativismo regional” otorgándoles la posibilidad a los GORE de asociarse con otras personas jurídicas, para constituir con ellas corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional.
- Fortalece la gestión de los GORE mediante la ampliación de la dotación de la planta, en un directivo (jefe de división) y en cuatro profesionales.
- Fortalece la función fiscalizadora del CORE al establecer un plazo de 20 días hábiles para que el Intendente responda por escrito los actos de fiscalización que realice el CORE y las informaciones solicitadas por un consejero en forma individual.
- Fortalece al CORE en los ámbitos organizacionales y operativos: agrega el requisito de haber cursado la enseñanza media o equivalente, en lugar de saber leer y escribir, para ser elegido consejero, agrega la incompatibilidad de ser consejero a los alcaldes, asigna una dieta mensual, perfeccionando la asignación antigua, a los consejeros, derechos a pasajes, reembolso de gastos por concepto de alimentación y alojamiento, procedimientos y requisitos al respecto, faculta a determinar en un reglamento interno las demás normas necesarias para su funcionamiento, regulándose en él las comisiones de trabajo que el consejo podrá constituir para desarrollar sus funciones, presididas por un consejero regional; agrega causal de cesión del cargo de consejero el actuar como agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza, sea que el consejero actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

En resumen, la modificación de la LOCGAR en el año 2005 buscó fortalecer el funcionamiento de los GORE, tanto en aspectos competenciales, organizacionales y estructurales, como en recursos y de capacidades, apuntando a un mayor empoderamiento de los GORE en el cumplimiento de su mandato de liderar el desarrollo de cada región.

A partir de esto, durante el gobierno del Presidente Lagos (2000 – 2006) se distinguen, en términos muy gruesos, dos etapas asociadas a procesos de descentralización: la primera en la cual se implementaron iniciativas dirigidas a incrementar la decisión de las entidades descentralizadas en la asignación de los recursos de inversión, que refiere al establecimiento de nuevas metas para el incremento de la proporción de la Inversión de Decisión Regional en la inversión pública total (IDR), crear nuevos programas ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional), IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) e incorporar nuevos recursos al FNDR; y una segunda etapa en la cual el gobierno resolvió centrar su

atención en la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional promoviendo la articulación entre entidades sectoriales y regionales.

Por su parte, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet avanzó poniendo el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de decisión en los gobiernos, se opta por un enfoque que define que la institucionalidad pública descentralizada debe ejercer las funciones de planificación y dirección estratégica del desarrollo regional y, por ende, es quien debe decidir la asignación de los recursos en base a la estrategia regional de desarrollo y a la correspondiente agenda regional de desarrollo productivo. De esta manera, la institucionalidad pública sectorial y desconcentrada es quien debe ejercer la función de ejecución a través de sus programas y proyectos, es decir, es quien ejecuta. Dentro de las medidas adoptadas durante este período destacaban:

- Instalación de la División de Planificación y Desarrollo Regional en el aparato administrativo del Gobierno Regional.
- Traspaso de la competencia de planificación, a partir del 2007, y de la de ordenamiento territorial, a partir del 2008, a los Gobiernos Regionales, acorde a las funciones que la ley Orgánica Constitucional No 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) le ha asignado a los Gobiernos Regionales (GORE) en estas materias, mediante un proceso gradual y progresivo de acreditación de capacidades.
- Renovación de las Estrategias de Desarrollo Regional en base a un marco metodológico que asegure un proceso de formulación participativo y convocante, que dé cuenta de las especificidades productivas, sociales y culturales de los territorios, que recoja y sea coherente con las directrices sectoriales que se aplican en la región y que oriente la asignación de los recursos regionales y sectoriales de inversión en base a los objetivos y prioridades territoriales.
- Formulación participativa de Políticas Regionales en áreas estratégicas priorizadas en la correspondiente Estrategia Regional de Desarrollo.
- Inicio de la formulación de los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial.
- Creación de las Agencias de Desarrollo Productivo Regional y formulación de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo que se están transformando en las primeras Corporaciones de Derecho Privado con la participación de los Gobiernos Regionales.
- Creación de Nuevas Regiones.

Por iniciativa del Ejecutivo, en el año 2005 se enviaron al Parlamento varias iniciativas relacionadas con la creación de dos nuevas regiones, conformadas por territorios de las regiones Tarapacá y Los Lagos, respectivamente. Lo destacable fue que frente al conflicto respecto de los límites geográficos de la nueva región de Los Ríos, en Noviembre del año 2006 se realizó una consulta ciudadana en Osorno para recoger la opinión de la ciudadanía sobre el futuro de la provincia.

A pesar de que este plebiscito tenía en un comienzo un carácter no vinculante, el gobierno acogió la importancia de dicha votación y retiró del proyecto de ley la incorporación de la provincia de Osorno a la futura Región de Los Ríos.

Específicamente le correspondió a la Subsecretaría del Interior instalar a las Intendencias y Gobernaciones, y a la SUBDERE la instalación de los Gobiernos Regionales y la coordinación general de la instalación de todo el aparato público regional: SEREMI, servicios y programas. Para la coordinación de todo el proceso, que culminó en el mes de octubre de 2007, el Gobierno designó Delegados Presidenciales en ambas regiones.

Con estas reformas se satisfizo una demanda que por más de 30 años plantearon los habitantes de las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, siendo una profundización de la descentralización, al adecuar la división político-administrativa a necesidades, demandas e identidad cultural de las comunidades, cuyo proceso de instalación contempló iniciativas e instancias de participación ciudadana y comunicación social y de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los municipios de las nuevas regiones.

A las modificaciones constitucionales realizadas por el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, le siguen modificaciones en cuerpos legales específicos que vienen a precisar los alcances de las disposiciones constitucionales. Este es el caso del Mensaje Presidencial presentado por el Gobierno del Presidente Piñera el 12 de septiembre de 2011, orientado a adecuar la Ley 19.175 (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), ajustando de esta forma la normativa a las modificaciones que efectuó la Ley 20.390. Como se señala en el mensaje, la reforma constitucional *“buscaba principalmente fortalecer los gobiernos regionales, permitiendo la entrega de mayores atribuciones y responsabilidades para el desarrollo de las regiones”*.⁷ Esto implicaría que varios artículos de la Ley 19.175 queden obsoletos o tengan que ser adecuados a las nuevas normas constitucionales. El articulado del mensaje aborda contenidos específicos que van desde materias referidas a las nuevas funciones del Intendente, la elección a través de votación directa de los consejeros regionales, y otros aspectos relevantes para el funcionamiento del Gobierno Regional.

Respecto a la estructura de los gobiernos regionales, el mensaje presidencial busca formalizar las divisiones que en los hechos están funcionando, a saber, División de Planificación y Desarrollo Regional; División de Presupuesto e Inversión Regional; y División de Administración y Finanzas.

El año 2014, dentro de los primeros 100 días del segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se decretó la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. De acuerdo al Decreto de creación, esta comisión tuvo a su cargo las siguientes tareas:

a) Elaborar y proponer un plan gradual de traspaso de atribuciones y competencias, que hoy están radicadas en la Administración central, a los órganos de la Gobierno y

⁷ Mensaje Presidencial, Sebastián Piñera, con el que inicia proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Profundizando la regionalización del país. Septiembre del 2011.

Administración regional, provincial o comunal, así como los contenidos específicos de éstas;

b) Estudiar y proponer los medios de financiamientos necesarios para dar cumplimiento con el objetivo señalado en la letra anterior;

c) Estudiar legislación nacional vigente y proponer los cambios precisos que sean necesarios para lograr los objetivos señalados;

d) Recibir en audiencia a las entidades de la sociedad civil, académicas, gremiales, internacionales y los expertos, que deseen entregar propuestas sobre las señaladas materias.

El 7 de octubre de ese mismo año, esta Comisión entregó su informe final que recopila ideas surgidas a partir de la aplicación de una metodología participativa, donde los propios miembros de la Comisión entregaron su propuesta, las que sumadas a las audiencias y presentaciones de distintos actores de del país, y a las 15 diálogos regionales, se traducen en el diseño y la implementación de una “Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”, que implica un conjunto de acciones en diversos ámbitos, desde el constitucional hasta cuestiones de gestión, que buscan cambiar estructuralmente las prácticas centralizadoras que han impedido el desarrollo de las capacidades latentes de las regiones.

2.1.3 RESULTADOS COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo regional, estuvo conformada por 33 expertos en descentralización y desarrollo territorial, representativos de distintas sensibilidades políticas, fue presidida por el académico, ex diputado y ex alcalde de Rancagua, Esteban Valenzuela. En tanto, en calidad de vicepresidente, asumió el académico y experto Heinrich von Baer.

La comisión planteó un conjunto de reformas constitucionales para conformar un Estado Descentralizado *“que separa las funciones de Gobierno Regional y de Gobierno Interior, radicando la distribución del poder descentralizado en las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.”*⁸ Junto con este cambio, la Comisión propone una Agenda Descentralizadora, articulada en torno a cinco ejes, para los cuales se proponen 10 medidas esenciales para iniciar el proceso de cambios en todo ámbito que esta Agenda implica.:

Eje 1: Descentralización Política

- Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado: esto implica un cambio en la Constitución Política de la República que dote a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas, estableciendo la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, definiendo el sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política. Este cambio

⁸ Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, p. 11.

en la constitución implicaría además hacer adecuaciones que afectarían la descentralización fiscal y el traspaso de competencias.

- Elección de la máxima autoridad regional: Se proponía que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía. A él correspondería la dirección del gobierno y administración regional y ejercería todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional. El Presidente de la República sería representado, por un Delegado del Gobierno Nacional cuya sede será provincial, y que reemplace a los actuales Gobernadores. En él radicarían las atribuciones de gobierno interior y la supervisión de la administración pública desconcentrada (aquella que no se traspasa a los Gobiernos Regionales).

Eje 2: Descentralización Administrativa.

- Traspaso de Competencias, Servicios y Programas: Un Gobierno Regional que tenga solo legitimidad democrática, no tiene sentido sin atribuciones que permitan gestionar la región, la Comisión propuso un calendario plurianual para traspasar competencias, servicios y programas públicos desde los Ministerios y Organismos Centrales a la dependencia de los Gobiernos Regionales y Municipalidades. Para acoger estos traspasos, se propuso la creación, en cada Gobierno Regional, de cuatro nuevas Direcciones del Gobierno Regional: Fomento Productivo e Innovación, Desarrollo Social, Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Eje 3: Descentralización Fiscal Económica

- Ley de Rentas Regionales: la Comisión propone crear una Ley de Rentas Regionales, que hoy Chile no tiene, al tiempo que fortalecer la Ley de Rentas Municipales, de modo de permitir la gestión autónoma local y regional desde el actual 18% hasta alcanzar un 35% del gasto subnacional del total de ingresos fiscales en el mediano y largo plazo, aún por debajo del promedio de los países de la OCDE, correspondiente a un 45%. Esto implica habilitar un marco constitucional que regule la aplicación de los tributos en la región, el endeudamiento regional y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales.

Eje 4: Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales

- Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas: la Comisión propone crear un Sistema para la Administración de las Áreas Metropolitanas (la de Santiago, que se propone denominar precisamente como Área Metropolitana de Santiago, y las del Gran Valparaíso y Gran Concepción, con posible extensión futura a otras), que coordine cada Gobierno Regional, con las correspondientes Municipalidades. Se trata de garantizar una mejor gobernanza metropolitana pero sin duplicar funciones y sin crear un cuarto nivel de gobierno, esto es, generando una instancia que imbrique las capacidades de coordinación del Gobierno Regional con las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

- Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional: Con el objeto de reducir brechas socioeconómicas en los territorios declarados como Zonas Rezagadas, se propone crear el Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional, inspirado en el modelo de la Unión Europea y de aplicación en otros países, tales como Canadá, Australia o Japón, dirigido a establecer mínimos comunes de servicios garantizados en cualquier parte del territorio nacional.
- Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano: Se trata de un conjunto de medidas específicas que la Comisión sugiere con el objetivo fundamental de contar con Capital Humano Calificado (talentos) para el Desarrollo de comunas y regiones, que contemplan una variada gama de incentivos dirigidos a atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales y postgraduados. Es necesario destacar que, junto a la Elección de Intendentes, ésta es la medida más demandada en los 15 Diálogos Regionales.
- Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional: El énfasis se pone, en este conjunto de medidas, en las capacidades requeridas para liderar y articular políticas públicas regionales. Se trata aquí, fundamentalmente, de proveer los mecanismos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales, sustentando de esta forma las reformas estructurales políticas, administrativas y fiscales de un Chile más descentralizado.

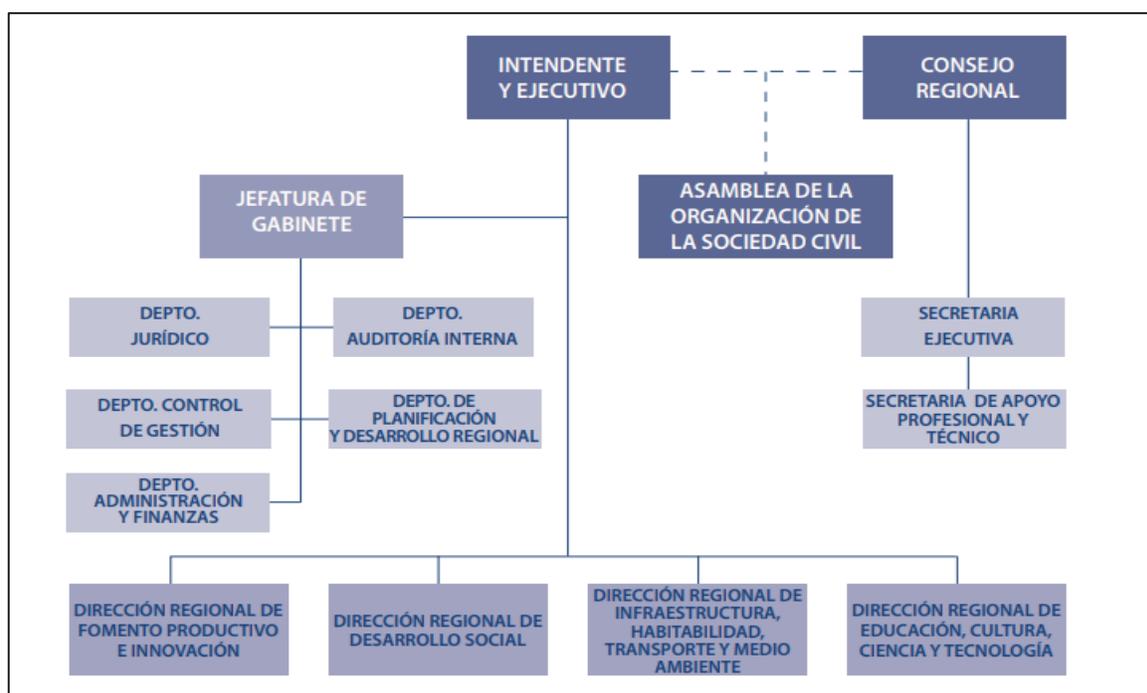
Eje 5: Participación Ciudadana y Control Democrático.

- Democracia Local y Regional: La Comisión propone un conjunto de ideas de innovación dirigidas a flexibilizar la creación de partidos políticos regionales (modificando la Ley de Partidos Políticos), al establecimiento de primarias obligatorias para la decisión de candidaturas, mecanismos de limitación de la permanencia continua en el poder de unas mismas personas (estableciendo límites a la elección: Intendente y Alcalde hasta dos periodos consecutivos, Concejal y Consejero Regional hasta tres) y la exigencia de voto programático, de modo que la ciudadanía se pronuncie sobre la base de propuestas programáticas concretas, susceptibles de evaluarse en su cumplimiento.
- Fortalecer la Participación Ciudadana: Se trata, en este caso, de un conjunto de propuestas que estimulan poderosamente la vinculación y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional, dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública. Se incluyen aquí la posibilidad de exigir plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas del padrón electoral; y la sugerencia de que la ley establezca un sistema de referéndum revocatorio para el mandato de una autoridad regional y local.

A nivel Regional, la propuesta que hace la comisión es que en esta nueva estructura de gobierno regional, *“El Intendente ejercerá la dirección política del Gobierno Regional, mediante un Gabinete Regional integrado por los Jefes de*

División, Directores Regionales, Secretarios Regionales u otro nombre adecuado. Serán los colaboradores directos e inmediatos del Intendente en el gobierno y administración regional, Serán nombrados por el Intendente, como cargos de exclusiva confianza y serán los responsables de los diversos sectores y áreas del Gobierno Regional y en ese desempeño, de los actos que firmaren.”⁹ Proponiéndola de la siguiente manera:

Figura 2.1 Propuesta Organigrama Gobierno Regional.



Fuente: Comisión asesora presidencial. (2014)

2.2 MARCO LEGAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE Y PROYECTO DE LEY.

Antes de revisar el actual marco legal que sustenta el proceso de descentralización en Chile, es importante considerar que existieron dos proyectos de ley que sentaron las bases para la discusión de las modificaciones que hoy en día se han realizado a la Ley 19.175. El primero emanó desde el ejecutivo en mayo de 2008¹⁰, e incluye medidas como la distinción entre funciones propias y funciones transferibles hacia los Gobiernos Regionales; la perfectibilidad de la competencia de planificación regional, agregando funciones específicas y quitando las atribuciones de SERPLAC en materia de planificación y el carácter de organismo de asesor del Intendente, igualando su condición a las de otras SEREMI; agrega nuevas funciones propias en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo, en el ámbito social, cultural y

⁹ Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, p. 38.

¹⁰ Boletín N° 5872-06.

deportivo; establece un procedimiento de transferencia de competencias desde el nivel central al regional; entre varias otras más.

Mientras que, en septiembre de 2009, el Senador Pedro Muñoz, presenta a través de una moción, un Proyecto de Reforma Constitucional¹¹, que propone la elección del Intendente Regional por sufragio universal en listas uninominales y establecer un cronograma con el objeto de traspasar, en un plazo de cinco años, a los Gobiernos Regionales, sus atribuciones en las siguientes áreas: planificación, programación y ejecución de obras públicas.

Si bien el tema de la descentralización, se venía discutiendo, tanto en círculos políticos como académicos hace varias décadas, a través de estos dos proyectos de ley, se instala la discusión, de manera formal, en el Congreso Nacional. Lo que sumado a las conclusiones emanadas desde la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, terminan generando cuatro modificaciones esenciales a la Ley 19.174 LOGCAR, las cuales revisaremos a continuación.

2.2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ELECCIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO REGIONAL: LEY N° 20.990.

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, promulgó la Ley N° 20.990, el 29 de diciembre del 2016, en una ceremonia realizada en el Palacio La Moneda. Este proyecto de reforma constitucional sobre elección de intendentes, es considerado la piedra angular del proceso de descentralización, dada las modificaciones que implica que el gobernador regional electo, deba rendir cuenta de sus acciones ante los habitantes de su región y no ante el Presidente de la República como sucede hoy.

El proyecto fue aprobado por el Senado el 20 de diciembre del 2016 y un día después hizo lo propio la Cámara de Diputados. El contenido del proyecto establece:

- La elección de un Gobernador Regional a la cabeza del órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y Presidente del Consejo Regional.
- Tal elección recaerá sobre quien obtenga un umbral de al menos el 40 por ciento de los votos válidamente emitidos. De lo contrario, habrá segunda vuelta entre las dos más altas votaciones. Puede reelegirse por un período más.
 - El representante del Presidente de la República en la región será el Delegado Presidencial Regional y, en las provincias, los Delegados Presidenciales Provinciales.
 - Le corresponderá al Delegado Presidencial Regional, con asiento en la provincia capital de región, la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos nacionales no descentralizados con presencia en aquella.
 - Entrega al Consejo Regional la facultad fiscalizadora de los actos del Gobierno Regional, la que se ejercerá a través del procedimiento formal que se establece. Sin perjuicio de ello, cualquier consejero regional podrá requerir del gobernador regional o delegado presidencial regional la información necesaria al efecto.

¹¹ Boletín N° 6.696-07.

- Establece como requisitos para ser elegido gobernador regional, consejero regional, alcalde o concejal y ser designado delegado presidencial regional o delegado presidencial provincial, los de ser ciudadano con derecho a sufragio, tener la idoneidad que la ley señale y residir en la región a lo menos en los últimos dos años anteriores a su designación o elección.
- Dispone como una de las facultades de la Cámara de Diputados la de declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de los delegados presidenciales regionales, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos.
- Restringe a los gobernadores regionales, los delegados presidenciales regionales y a los delegados presidenciales provinciales la posibilidad de ser candidatos a diputados y a senadores.

2.2.2 PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA ELECCIÓN DE LOS GOBERNADORES REGIONALES: LEY N° 21.073.

Este proyecto ingresó al Congreso Nacional el 18 de abril de 2017, a la Cámara de Diputados. Fue despachada el 20 de diciembre de 2017, promulgándose el 2 de Febrero del 2018. Dentro del contenido del proyecto se encuentra que:

- Establece la figura del Gobernador Regional como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, quien presidirá el Consejo Regional. Durará cuatro años en el cargo y podrá ser reelegido por una sola vez.
- Dispone los requisitos para optar al cargo, sus inhabilidades, incompatibilidades, subrogancia, vacancia y causales de cesación de la nueva autoridad.
- La elección de los gobernadores regionales se efectuará por primera vez en octubre de 2020 con la de alcaldes y concejales. Luego, a partir del año 2024, se efectuará conjuntamente con la de consejeros regionales, alcaldes y concejales.
- Será electo Gobernador Regional el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos válidamente emitidos, siempre que obtenga al menos el 40 por ciento de los sufragios.
- Si ningún candidato alcanza dicha votación, se procederá a una segunda votación, el cuarto domingo siguiente a la fecha de la elección, entre los dos candidatos que hayan obtenido las más altas mayorías.
- La postulación al cargo de Gobernador Regional será incompatible con la postulación al cargo de Presidente de la República, parlamentario, consejero regional, alcalde y concejal.
- Para poder ser candidatos a Gobernador Regional, los ministros de Estado, los subsecretarios y los delegados presidenciales provinciales, entre otras autoridades, deberán renunciar a su cargo dentro del año inmediatamente anterior a la elección de Gobernador Regional.}
- Establece que, para que un Gobernador Regional, Delegado Presidencial Regional y Delegado Presidencial Provincial puedan ser candidatos a diputados y a senadores, deberán renunciar un año antes de la respectiva elección, para evitar que usen sus cargos con fines electorales.
- El Gobernador Regional podrá estar sujeto a una posible acusación constitucional en los mismos términos y formalidades que el cargo de Presidente o Presidenta

de la República, es decir, un eventual libelo acusatorio debiera ser presentado por la mayoría absoluta de los diputados y la declaración de culpabilidad será aprobada por, al menos, 2/3 de los senadores.

- Incorpora normas que adecúan las denominaciones de los actuales Intendentes y Gobernadores, pasando a llamarse Delegados Presidenciales Regionales y Delegados Presidenciales Provinciales, respectivamente.
- Dispone las adecuaciones necesarias para que los partidos políticos, si así lo deciden, puedan utilizar el sistema de elecciones primarias para la nominación de sus candidatos a Gobernador Regional.
- Incorpora a la elección de Gobernadores Regionales dentro de la regulación establecida en la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- Como disposición transitoria el proyecto establece que la primera elección por sufragio universal en votación directa de los gobernadores regionales se verificará una vez que esté aprobado el proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización, que establece el traspaso de competencias.

Establece además que las modificaciones que se introducen mediante este proyecto de ley respecto de las facultades que actualmente tiene el Presidente del Consejo Regional, solo entrarán en vigencia una vez que asuman los gobernadores regionales electos. Mientras no asuman ellos, ejercerán sus funciones y atribuciones los delegados presidenciales regionales, con la excepción de presidir el Consejo Regional

2.2.3 LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN: LEY N° 21.074.

Esta iniciativa busca fortalecer la gestión de los gobiernos regionales (GORES), de modo de hacerlos adecuados a la figura de una autoridad regional electa, encargada de liderarlo. Para ello, agrega (a las ya existentes) nuevas competencias de planificación y diseño estratégico, así como de ejecución de políticas públicas nacionales y regionales, competencias todas que los GORES podrán ejercer desde el mismo minuto en que la ley entra en vigencia, es decir, desde el 2 de febrero del 2018.

Además, regula la transferencia de competencias adicionales desde los servicios públicos a los GORES, mediante un procedimiento que se establece en los artículos 21 ter y siguientes. Todo ello, sin perjuicio de aquellas otras competencias que los GORES soliciten al Presidente o acepten recibir en los cuatrienios siguientes al 2022. Los principales contenidos son:

- Cumple una de las condiciones para la entrada en vigencia de la reforma constitucional sobre gobernadores regionales electos.
- Establece nuevas competencias legales para los gobiernos regionales:
- Diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos.
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculante.
- Facultad de decidir localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios.
- Elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.

- Contempla una nueva estructura y funciones que permitirán no solo el diseño, sino que también la ejecución directa, por parte del Gobierno Regional, de programas propios que actualmente debe ejecutar a través de las municipalidades o servicios públicos nacionales, así como de competencias que le sean transferidas.
- Establece la obligatoriedad de los convenios de programación y los convenios de programación territorial, con municipalidades y servicios públicos (direcciones regionales), ambos exigibles vía Contraloría General de la República.
- Implementa el artículo 114 de la Constitución Política, estableciéndose un procedimiento administrativo para la transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales, reconociendo que la facultad de transferir competencias es discrecional del Presidente de la República.
- Establece la necesidad de coherencia entre la acción de los gobiernos regionales y las políticas nacionales.
- Refuerza la estructura administrativa de los gobiernos regionales adecuándola a nuevas exigencias. Organización y personal.
- Nuevas divisiones en las materias competentes, permanentes y con personal necesario para ello.

Tabla N° 2.1 Nuevas Divisiones del Gobierno Regional

Nombre División	Objetivos estratégicos
División de Fomento e Industria	Encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo.
División de Infraestructura y transporte	Encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, en materia de obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte.
División de Desarrollo Social y Humano	Encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social.

Fuente: Ley 21.074. Elaboración Propia. (2018)

- Nueva unidad de control.
- Nuevo cargo de administrador regional.
- Áreas metropolitanas, con un departamento con personal para su gestión
Regula gobernanza de áreas metropolitanas, con procedimiento para su creación vía Decreto Supremo, otorgándoles facultades en materias de residuos, movilidad y transporte público y medio ambiente.
- Aclara la relación entre el Consejo Regional y el gobernador regional electo.
- Gobernador regional asigna recursos, en base a ítems presupuestarios aprobados por el Consejo Regional.
- Consejo Regional asigna recursos a proyectos que superan 7.000 UTM y a preinversionales que deriven en proyectos de ese monto o más.
- Establece como ruta de descentralización una primera etapa de transferencia de oficio, prevista para generar capacidades y “expertise” en la región, y una segunda en que se evaluará la pertinencia, caso a caso, de la creación de servicios públicos por ley, según las necesidades y particularidades de cada territorio.
- Elimina la denominación numérica de las regiones.

2.3 ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES ACTUAL Y LA REALIDAD DE VALPARAÍSO

Los Gobiernos Regionales fueron creados en el país el año 1993, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, lo que constituyó un significativo avance para el proceso de descentralización.

El Gobierno Regional es un organismo autónomo liderado, actualmente por la Intendencia, que se encarga de la administración superior de la región, se preocupa por el desarrollo armónico y equitativo del territorio. Su principal labor, es la planificación y la confección de proyectos que impulsen el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Al asignarles, a través de la ley, la administración superior de la región, reconociendo que en esta operan también la administración municipal y la central, la posiciona como la administración que prevalece por sobre las otras. En este sentido los instrumentos y estrategias que de ella emanen, debiesen constituirse en las guías para el desarrollo de la región.

Actualmente el Gobierno Regional está constituido por dos órganos principales: el Intendente regional, designado por el Presidente de la República y el Consejo Regional, elegido democráticamente. La labor del Intendente principalmente es proponer y ejecutar materias asociadas a su competencia, mientras que el Consejo regional las aprueba y fiscaliza. Hoy en día la presidencia del Consejo Regional se establece a través de la elección de los mismos consejeros.

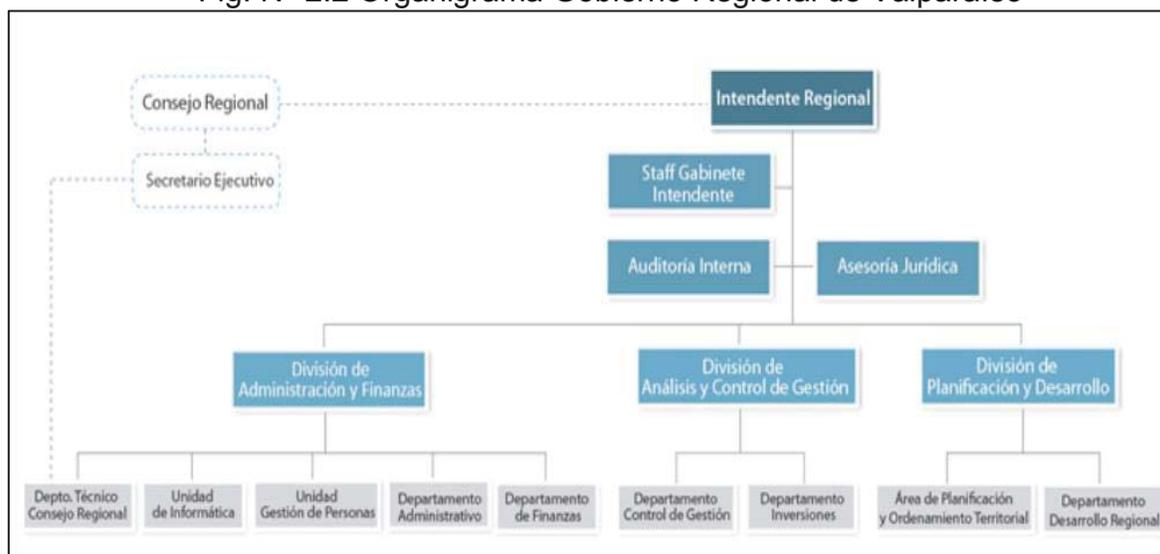
Dentro de las funciones del GORE, se encuentran la elaboración de la estrategia y el plan de desarrollo regional, resolver los proyectos, estudios o programas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la dictación de reglamentos asociadas a las

competencias, la aprobación de los planes reguladores intercomunales, el plan regional de inversión, entre otras materias

Sin embargo, como se describió anteriormente, las modificaciones realizadas a través de las leyes 21.073 y 21.074, generarán cambios en el funcionamiento de los Gobiernos regionales, primero porque desaparece la figura del Intendente y se generan dos nuevos liderazgos el Gobernador Regional, quien será elegido por elección popular y quien tendrá la tarea de presidir el Consejo Regional y administrar la región en relación a las competencias que le asigna la ley. Y el Delegado Presidencial, quien le corresponderá dirigir el gobierno interior de la región, el orden público y resguardo de la personas y coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que dependen de Presidencia a través de sus ministerios.

Respecto de la Región de Valparaíso, actualmente la estructura del Gobierno Regional es la siguiente:

Fig. N° 2.2 Organigrama Gobierno Regional de Valparaíso



Fuente: Información publicada en www.gobiernotransparentechile.gob.cl. (2018)

De acuerdo a la información entregada a través de Gobierno Transparente, a Septiembre del 2018, el Gobierno regional contaba con una dotación de 148 funcionarios, 103 Contrata, 22 Planta, 22 honorarios y 1 persona código del trabajo. Cuatro de estos funcionarios se encontraban en comisión de servicios en otras reparticiones, 2 contrata y 2 plantas. De esta forma la asignación por división a esa fecha era la siguiente:

Tabla N°2.2 Dotación Gobierno Regional de Valparaíso

División	Planta	Contrata	Honorarios	Código del Trabajo	Total
Administración y Finanzas	7	44	6	1	58

Análisis y Control de gestión	5	22	3	0	30
Planificación y Desarrollo Regional	3	24	5	0	32
Desarrollo social y Humano	2	0	0	0	2
Asesoría Jurídica	3	4	1	0	8
Auditoría Interna	0	4	0	0	4
Gabinete	0	3	7	0	10
TOTAL	20	101	22	1	144

Fuente: Dotación publicada en www.gobiernotransparentechile.gob.cl. Elaboración propia. (2018)

Del total de funcionarios de Gobierno Regional de Valparaíso el 40% se encuentra asignado al área de administración y finanzas, 21% a Análisis y control de gestión, el 22% a la división de planificación y desarrollo regional, 6% en la asesoría jurídica, el 3% en Auditoría, 7% en Gabinete y solo el 1% en Desarrollo Social y Humano.

En cuanto a la expertiz técnica, la formación de la dotación existente al mes de septiembre del 2018 es la siguiente:

Tabla N°2.3 Distribución de profesionales por área de formación

Área de formación	Cantidad
Jurídica	12
Administración	34
Ingeniería, matemáticas y estadísticas	31
Contabilidad	15
Arquitectura y construcción	9
Ciencias sociales	11
Educación	8
Comunicaciones	9
Enseñanza Media	19

Fuente: Información publicada en www.gobiernotransparentechile.gob.cl. Elaboración propia. (2018)

2.3.1 INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS Y DE PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAÍSO

Al día de hoy, el GORE recibe recursos que provienen del nivel central del estado, vía ley de presupuestos, a través de la Glosa presupuestaria correspondiente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior.

Este presupuesto considera dos programas:

- El programa de funcionamiento del gobierno regional, que corresponde a los gastos de consumo, adquisición de bienes, pago de remuneraciones a los

funcionarios del servicio, pago de viáticos, dietas y reembolsos a los consejeros regionales. Para el año 2018, el presupuesto asignado a este ítem fue de M\$4.885.686.¹²

- El programa de inversión regional. Este programa es el grueso del presupuesto y financia la cartera de proyectos disponibles, que cuentan con recomendación técnica del Ministerio de desarrollo social. El presupuesto 2018 contaba con M\$71.323.535¹³

Si uno compara el presupuesto con el resto de las regiones la región de Valparaíso se encuentra el sexto lugar.

Tabla N°2.4 Ranking Presupuestos regionales

Lugar	Región	Monto (M\$)
1	Metropolitana	115.185.965
2	Biobío	113.160.159
3	Araucanía	108.263.500
4	Antofagasta	72.690.260
5	Los Lagos	71.654.469
6	Valparaíso	71.323.535

Fuente: Manual de educación cívica regional, Centro de Educación Cívica. Elaboración Propia. (2018)

Es importante mencionar que la Región de Valparaíso, en los últimos años 10 años ha tenido dificultades para la ejecución presupuestaria, si bien finalmente se logra la ejecución del 100% no hay una constante en el proceso de ejecución anual.

Fig. 2.3 Ejecución por regiones de programa de inversión en 2008-2016 (porcentaje de ejecución)

¹² Información contenida Manual de educación cívica regional, documento elaborado por el Centro de estudios región de Valparaíso y financiado por el Fondo de fortalecimiento de instituciones de interés público, del Ministerio secretaria general de Gobierno el año 2017. Pág. 16.

¹³ Información contenida Manual de educación cívica regional, documento elaborado por el Centro de estudios región de Valparaíso y financiado por el Fondo de fortalecimiento de instituciones de interés público, del Ministerio secretaria general de Gobierno el año 2017. Pág. 16.

Región	Primer trimestre		Segundo trimestre		Tercer trimestre		Cuarto trimestre	
	Promedio 2008 - 2016	Año 2016						
Arica-Parinacota	21%	15%	44%	39%	65%	76%	100%	100%
Tarapacá	17%	12%	43%	46%	60%	72%	98%	100%
Antofagasta	25%	19%	53%	57%	70%	72%	99%	100%
Atacama	15%	14%	41%	44%	58%	69%	98%	98%
Coquimbo	22%	24%	48%	50%	70%	69%	99%	100%
Valparaíso	21%	21%	51%	51%	69%	75%	100%	100%
Metropolitana	22%	25%	53%	57%	72%	78%	100%	100%
O'Higgins	24%	14%	50%	49%	64%	70%	100%	100%
Maule	22%	24%	52%	52%	65%	73%	99%	100%
Biobío	27%	31%	52%	56%	69%	80%	100%	100%
Araucanía	19%	21%	49%	50%	64%	67%	99%	98%
Los Ríos	20%	29%	46%	53%	65%	73%	99%	100%
Los Lagos	28%	28%	57%	46%	72%	71%	98%	100%
Aysén	22%	26%	48%	42%	66%	68%	98%	99%
Magallanes	19%	19%	46%	53%	58%	67%	90%	97%
Promedio	22%	21%	49%	50%	66%	72%	98%	99%

Fuente: Dirección de Presupuesto, Informe sobre financiamiento de los Gobiernos regionales en Chile (2017)

A Octubre del 2018, de acuerdo a la información entregada por DIPRES, la ejecución del presupuesto asociado a programas de inversión, en la región de Valparaíso es de un 70% de lo asignado.¹⁴

Respecto de los convenios de colaboración¹⁵, se solicitó, a través del portal de acceso a información pública, la información respecto de los convenios de colaboración vigentes a Octubre del 2018. A través de Res. Ex N°2154, el Gobierno Regional informa la existencia de solo dos convenios de programación, GORE/MINSAL, asociado a la conservación y fortalecimiento de la red asistencial de la región de Valparaíso y GORE/ MINVU, asociado al saneamiento e infraestructura para sectores vulnerables (Programa campamentos).

En cuanto al anteproyecto regional de inversión (ARI), instrumento que forma parte de la Coordinación Regional de Inversiones, cuyo fin es la armonización en las unidades geográficas político-administrativas (regiones, provincias, comunas, localidades) del gasto (inversiones y transferencias) que realizarán durante el siguiente año presupuestario los órganos públicos que se encuentran presentes en ellos, sean sectoriales o el Gobierno Regional respectivo, a través del mismo medio señalado anteriormente se hace entrega del Anteproyecto Regional. De este podemos señalar, 94% del Presupuesto que se incluye en el anteproyecto corresponde a fondos

¹⁴ http://www.dipres.gob.cl/597/articles-182454_doc_pdf.pdf

¹⁵ Instrumento que permiten establecer un compromiso formal entre el GORE y un ministerio, y/o otras instituciones públicas o privadas, cuya finalidad es financiar una cartera de proyectos, en un plazo que puede ser anual o plurianual. Extraído de Manual de educación cívica regional (2017), Centro de estudios Región de Valparaíso, Fondo de fortalecimiento de instituciones de interés público.

sectoriales administrados por cada Ministerio o Servicio y solo el 6% lo administra el Gobierno Regional. En cuanto a la cantidad de proyectos y programas que este incluye, el 35% corresponde a Proyectos o programas levantados por el GORE y 65% ejecutados por intersector.

Al hacer el ejercicio de desagregar el presupuesto ejecutado por el GORE, por cada una de las Divisiones que se crearían con la nueva estructura de los Gobiernos Regionales, la distribución correspondería a un 84% de proyectos asociados a Infraestructura y transporte, 7% a planificación y desarrollo, 3% a Fomento e Industria y un 5% a desarrollo social.

2.3.2 ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO, DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO.

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es un instrumento de planificación en el que el gobierno regional, a partir de un diagnóstico, elabora un objetivo que se pretende lograr a largo plazo materializándose a través de la implementación de un conjunto de iniciativas: políticas públicas regionales, planes, programas y proyectos de inversión, que no solo involucran al aparato público, sino también al mundo privado.

La actual estrategia, fue elaborada el año 2012 y se encuentra vigente hasta el año 2020, se basa en dos principios fundamentales:

- Desarrollo sostenible: entendiéndolo como *“el uso racional de los recursos disponibles, respondiendo a las expectativas de los habitantes del territorio sin comprometer la satisfacción de las necesidades de los futuros habitantes del mismo territorio”*¹⁶, este concepto está vinculado a la forma en que se vincula crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.
- Desarrollo endógeno, el cual *“coloca en el centro a la comunidad local para movilizarse en función de objetivos relacionados directamente con su calidad de vida, vale decir, se refiere a la interacción dinámica que establecen los propios habitantes de la región, a partir de sus propias potencialidades y capacidades, con los recursos y condiciones de desarrollo del territorio.”*¹⁷

Del diagnóstico realizado en el marco del proceso de elaboración de esta estrategia regional de desarrollo surgen un conjunto de características que hay que tener en cuenta al momento de proyectar el desarrollo de la región, entre las que encontramos:

- Economía diversificada con una dinámica de crecimiento inferior al promedio nacional.

¹⁶ División de Planificación y Desarrollo Gobierno Regional Región de Valparaíso. (2012) Estrategia Regional de Desarrollo: Región de Valparaíso 2020. pág. 15.

¹⁷ División de Planificación y Desarrollo Gobierno Regional Región de Valparaíso. (2012) Estrategia Regional de Desarrollo: Región de Valparaíso 2020. pág. 16.

- Tendencia persistente y estructural a una tasa de desempleo superior al promedio nacional.
- Infraestructura vial y portuaria en proceso de expansión.
- Alta presencia y proyección de centros de estudios superiores y de investigación.
- Vulnerabilidad por eventos de riesgos de origen natural y antrópico.
- Tensión por escasez de recursos hídricos.
- Fragilidad ambiental por crecimiento urbano e industrial.
- Concentración de la población regional en centros urbanos.
- Identidad regional caracterizada por su diversidad cultural, social y territorial que la proyecta en el escenario nacional e internacional.
- Alta vulnerabilidad social y territorial de poblaciones y áreas subregionales, reflejada especialmente en la existencia de campamentos.
- Tendencia a un envejecimiento de la población más marcado que a nivel nacional.
- Interacción creciente con la región metropolitana, con la macrozona central de Chile y con la macrozona andina central.
- Posición océano política estratégica en el Pacífico sur por presencia de territorios insulares.

De esta forma la ERD ha establecido los siguientes ejes y objetivos estratégicos, asociados a la gestión territorial, el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.

Fig. N°2.4 Ejes y objetivos de la estrategia de desarrollo regional, de la Región de Valparaíso 2012-2020



Fuente: Estrategia Regional de Desarrollo (2012)

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO.

3.1 CONCEPTOS BÁSICOS Y ENFOQUES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN.

3.1.1 CENTRALIZACIÓN

La centralización, tiene como principal característica que delega poco y conserva en los altos jefes el máximo control, reservando a estos el mayor número posible de decisiones. Constituye una forma de organización política donde la mayor parte de la función administrativa se concentra en manos del ejecutivo. Existe, de esta forma, un monopolio del poder político, ejercido a través de una estructura jerarquizada, donde las decisiones van desde un centro político, jurídico y administrativo hacia el resto de los órganos dependientes y subordinados a él. Arrendondo (2011) reconoce que

“El centralismo liberal de los Estados modernos fue garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y territorios, por lo tanto, aseguró servicios públicos para todos, impulsó el desarrollo económico y promovió los derechos de los sectores populares a través de la extensión del sufragio universal. A la vez que se consolida, surgen elementos negativos de la centralización: el exceso de normativas, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes autónomos de carácter sectorial, la tendencia a actuar a través de órganos periféricos desconcentrados y no mediante la transferencia o delegación de competencias en los entes subnacionales y, por el contrario, el progresivo vaciado de competencias y recursos en beneficio de las entidades centrales. Los actores relevantes son de carácter nacional: Gobierno o Congreso, partidos políticos nacionales, medios de comunicación, grandes empresas o corporaciones empresariales.”¹⁸

3.1.2 DESCONCENTRACIÓN

En tanto, La ley N° 18.575 de Bases Generales Para la Administración del Estado, dispone en su artículo 30 que, *“sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos”¹⁹*; luego, da una explicación práctica de los tipos de desconcentración señalados. En base a ésta, la misma ley define dos tipos de desconcentración:

Territorial: aquella que se realiza “mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial”²⁰.

¹⁸ Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y neoinstitucionalismo*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Pág. 11.

¹⁹ Artículo N°30 Bases Generales para la administración del Estado.

²⁰ Artículo 31 Bases Generales para la administración del Estado.

Funcional: aquella que se efectúa mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

De esta forma, desconcentrar equivale a delegar funciones desde un órgano central a uno desconcentrado. Es una decisión intra-institucional, es decir, se define al interior de la administración central del Estado. Sin embargo, el órgano superior sigue siendo responsable, en última instancia, de la actuación del órgano desconcentrado sobre las competencias que le ha delegado.

3.1.3 DESCENTRALIZACIÓN

Si bien, existen una serie de definiciones respecto a descentralización, Arredondo (2011) la define como *“la transferencia o devolución de poder desde un nivel nacional a otro subnacional, dentro del aparato estatal o desde el mismo Estado hacia la ciudadanía y/o sociedad civil. El poder está expresado en facultades, competencias, recursos, autonomía y potestades”*²¹ (p11). Esta misma autora refiere que la transferencia del poder se puede producir:

- Desde el sector público hacia la ciudadanía, sector privado y/o sociedad civil.
- Al interior del sector público.

Pollit (2005) señala cinco formas en la que la descentralización está presente :

- ✓ Organización Política y administrativa: que se refiere a los poderes y competencias que poseen los diferentes niveles de gobierno, vale decir, nacional, subnacional y local, y qué tipo de organización es pertinente a éste.
- ✓ Territorial: se refiere a la forma en que se materializa las dinámicas territoriales, entendiendo que lo que la descentralización busca es dar cuenta de esas diferentes realidades geográficas, tratando de resolver el cómo estructurar una realidad político-administrativa a partir o tomando en cuenta esas diferencias.
- ✓ Competencia: está relacionada con los procesos que gatillan dinámicas que se generan entre diversas unidades o actores, para estimular el desarrollo tanto institucional como económico y social de una determinada realidad.
- ✓ Interna/Externa: Cuando una organización traspasa o divide el poder que posee se habla de descentralización interna. Cuando por el contrario se habla de descentralización hacia afuera, se entienden acciones tendientes a traspasar o entregar funciones a otros organismos. En esta línea de argumentación y reflexión se encuentra la llamada “devolución”, que es una expresión de descentralización, pero entregada a un actor diferente a quien entrega el poder.
- ✓ Diseño organizacional: Este tipo de descentralización es la que ocurre dentro de una organización, y guarda relación con la estructura de toma de decisiones dentro de la organización, en la cual se entrega más o menos poder ya sea a un mismo nivel jerárquico (descentralización horizontal) o cuando se entrega más poder a un nivel inferior de toma de decisiones (descentralización vertical). Este tipo de

²¹ Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y neoinstitucionalismo*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Pág. 11.

descentralización va a tener un directo impacto en la disminución o incremento de los niveles intermedios de toma de decisiones, de forma tal de cambiar el tipo de diseño organizacional definido, que puede generar una organización de estructura más o menos achatada.

En definitiva, todas estas son expresiones o formas de descentralización, donde lo que se hace es pasar el poder de toma de decisión de unos pocos a muchos.

La descentralización además de constituirse en un fenómeno generalizado a nivel mundial ha ido, a través del tiempo y de acuerdo a las cambiantes circunstancias, modificando su alcance y objetivos. A la visión que la descentralización permite una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional, territorialmente diversa y dispersa, permitiendo, a su vez, mejorar los canales de participación ciudadana y de responsabilidad política se agrega la visión que la descentralización es “un mecanismo de adaptación de las políticas públicas a las características y activos de sus diversos territorios liberando así su potencial y especificidad ampliando el umbral de desarrollo económico de los países” (OCDE 2009).

3.1.4 ENFOQUES Y DIMENSIONES DE DESCENTRALIZACIÓN.

Dentro de los distintos enfoques que abordan la descentralización se encuentran aquellas que la entienden como un medio para lograr una provisión de bienes públicos eficiente y eficaz centrándose, por lo tanto, en torno a la asignación apropiada de las funciones y el uso eficiente de los instrumentos fiscales en los distintos niveles de gobierno.

3.1.4.1 Enfoque de la ciencia política.

Según el cual la provisión de bienes públicos se hace efectiva a través de la delegación de ciertas funciones del gobierno nacional hacia niveles subnacionales, donde la responsabilidad de cada nivel de gobierno está definida por la Constitución. A la base de este enfoque, se encuentra, el modelo principal/agente o de Eficiencia productiva, asociado al enfoque de la ciencia política “reconoce que la ejecución descentralizada constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales delegándose la responsabilidad en el nivel nacional frente a quien deben responder los gobiernos subnacionales. El nivel central del gobierno es el principal y es quien tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales o agentes. En el modelo principal/agente, el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. En este caso, el gobierno local responde en última instancia no a los contribuyentes/votantes sino al gobierno central.

3.1.4.2 Enfoque del Federalismo Fiscal

Plantea que tal provisión se efectúa, en realidad, a través de un proceso descentralizado, en el que las elecciones hechas a cada nivel están determinadas por la demanda de estos servicios, esto es, por los residentes de las respectivas jurisdicciones. Se analizan los tipos de funciones por nivel y se determina su asignación óptima. Es así como la teoría del federalismo fiscal concluye que las funciones de estabilización y distribución, y en algunos casos la provisión de ciertos bienes públicos resultan más adecuadas que sean asumidas por el gobierno central, mientras que los niveles subnacionales pueden responsabilizarse de la asignación y provisión de los bienes públicos locales. A la base de este enfoque se encuentra el Modelo de la Opción Pública Local (Finot 2001) que plantea como situación ideal aquella en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse. El modelo de opción pública local se configura en torno al hecho que la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales provienen de los contribuyentes locales y la asignación de recursos a cada servicio es definida colectivamente, en función de esta limitación presupuestaria. Los candidatos deben explicar con qué impuestos financiarán su programa y el voto implica aprobación de estos impuestos. Por supuesto, los gobiernos locales deben responder ante sus votantes sobre el gasto así decidido

3.1.4.3 Teoría secuencial de la descentralización.

Para efectos del estudio, se centrará en la teoría secuencial de la descentralización, como lo establece Falleti 2006, en Navarrete e Higuera 2014, esta teoría permite entender los procesos de descentralización y su evolución y/o implementación. De esta forma, concibe a la descentralización como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, y no como una característica estática que describe al sistema político o fiscal. Introduce el factor de particularidad, dado que define la descentralización como un proceso de reforma del Estado, de esta forma para entender la descentralización hay que mirar el tipo de Estado, dado que no puede compararse las medidas de descentralización en tipos de estado diferentes. Establece una clasificación basada en el tipo de autoridad delegada (descentralización administrativa, fiscal y política).

La Teoría Secuencial sostiene que, según cuál sea su diseño institucional, las medidas descentralizadoras pueden en la práctica disminuir el poder de los funcionarios subnacionales con respecto al del poder ejecutivo nacional. El diseño y consecuencias de las medidas de descentralización dependen del momento en el cual se realizan dichas reformas. Cuando las medidas de descentralización política y fiscal que ocurren al principio de la secuencia tienden a aumentar el poder de los gobernadores e intendentes, en tanto que las secuencias caracterizadas por medidas de descentralización administrativa tempranas tienden a afectar el poder de gobernadores e intendentes de manera negativa. De esta manera el poder ejecutivo nacional preferiría la descentralización administrativa (A), a la fiscal (F) y, a la vez, prefiere esta última a la política (P). Esto explicaría, por qué la autoridad nacional

tenga mayor tendencia a transferir responsabilidades más que los recursos para afrontarlas. Si el gobierno central se ve forzado a elegir entre ceder autoridad fiscal o política, escogerá ceder autoridad fiscal y conservar el control político, el cual puede servirle para influir en las decisiones de gasto de los funcionarios subnacionales.

El mismo razonamiento se aplica para explicar el orden inverso de preferencias de los funcionarios subnacionales (Política > Fiscal > Administrativa). Ante todo, les interesa la descentralización política. Si la autoridad nacional no controla la designación remoción de autoridades subnacionales, éstos pueden sacar a la palestra las preocupaciones y problemas de sus unidades territoriales sin temor a represalias desde arriba. Así mismo, si las autoridades subnacionales deben elegir entre la descentralización fiscal y la administrativa, siempre preferirán la transferencia de ingresos a la de responsabilidades, en especial si las representaciones de los empleados públicos de los sectores que van a ser descentralizados son activos y fuertes. Vale decir, los funcionarios subnacionales prefieren contar con autonomía política, dinero y responsabilidades, en ese orden.

La conclusión central de la Teoría Secuencial plantea que la descentralización no siempre transfiere poder a los niveles subnacionales. Al desdoblar el concepto de descentralización en sus componentes administrativo, fiscal y político, resulta claro que determinados tipos de reformas disminuyen, en vez de aumentar, el poder de los funcionarios subnacionales. Medidas como una descentralización administrativa no financiada vuelven más dependientes a tales funcionarios del gobierno central en lo que respecta a los recursos fiscales.

De esta manera los tres componentes de la descentralización se definirían como:

- Descentralización administrativa: *“comprende el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda.”*²²
- Descentralización fiscal: *“conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.”*²³
- Descentralización Política: *“el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían pero permanecían latentes o inefectivos.”*²⁴

3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para efectos de esta investigación, se hace necesario definir lo que entenderemos por política pública y su relación con la descentralización. En el caso de

²² Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y neoinstitucionalismo*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Pág. 181.

²³ Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y neoinstitucionalismo*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Pág. 181.

²⁴ Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y neoinstitucionalismo*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Pág. 181.

la primera, existen una serie de definiciones desde la más básica como lo establece Tamayo (1997) que la explica como

“un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”²⁵

Desde esta perspectiva, la política pública se puede comprender como el resultado de una acción concreta llevada a cabo por alguna autoridad, es decir establece una relación más jerárquica y lineal en su construcción.

Sin embargo, en el presente trabajo me enmarcaré en la definición establecida por Lahera (2002), quien propone que el concepto de política pública, hoy en día supone más que eso, refiere a

“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objeto público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad”²⁶.

Y a lo anterior agrega:

“Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmedatista”²⁷(Lahera, 2004, p.9)

Hablar de políticas públicas es referirse a las decisiones del gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y el uso de recursos económicos de los ciudadanos en su calidad de electores y contribuyentes.

Desde esta mirada, se refuerza la participación de los individuos y sus organizaciones abriéndose nuevas formas de diseñar gestionar las políticas públicas como lo plantea Aguilar (1992) *“singulares, descentralizadas, corresponsales, subsidiarias y solidarias con las que gobierno y sociedad enfrentan en conjunto los problemas colectivos.”²⁸*

Estas definiciones plantean cómo la descentralización, vista como política pública, abre espacios para que sociedad y gobierno establezcan relaciones abiertas y tomen decisiones conjuntas en la búsqueda de un objetivo común; espacios en los

²⁵ Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. Pág. 2.

²⁶ Lahera, E (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo cultura Económica. pág.16.

²⁷ Lahera, E (2004). *Políticas y Políticas Públicas*. Santiago: Naciones Unidas. pág. 9.

²⁸ Aguilar, L. (1993). *Estudio introductorio. La implementación de políticas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa. Pág. 32.

que la participación es fundamental para llevar a la práctica los planes, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

Dicha mirada es una forma de acercar el gobierno a la gente y hacerla parte de los esfuerzos de democratización. La posibilidad de promover una participación ciudadana efectiva en el ámbito local es, desde el punto de vista político, uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales.

Desde esta perspectiva entonces, no se puede desconocer que uno de los grandes problemas que tienen las políticas públicas hoy en día es que son generadas de manera central y no necesariamente responden a las necesidades locales, el integrar la descentralización permite de esta forma, que las líneas de intervención que se generan a nivel nacional, consideren las particularidades de los territorios, ¿cómo se genera eso?, a través del fortalecimiento de la participación.

Para ello se debe considerar a los actores sociales, no como simples objetos dentro del problema, sino como sujetos que forman parte de él, y que a la vez pueden hacer aportaciones para solucionarlo, es decir, donde los actores constituyan un ser dinámico que sea parte del problema y de su solución, a fin de lograr que esta propuesta sea una herramienta real de uso, no sólo una construcción conceptual. Este es un verdadero proceso de una política pública.

En resumen, la elaboración y puesta en práctica de la descentralización, representa una oportunidad para modificar la institucionalidad existente, una política bien implementada por el Ejecutivo, y con amplia participación de los diversos actores sociales, puede generar en los entes subnacionales la oportunidad de administrar los recursos para satisfacer las necesidades más sentidas de la población, y proveer servicios con calidad, cobertura y accesibilidad.

3.3 DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO COMO OBJETIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Como se ha planteado anteriormente uno de los principales objetivos de generar procesos de descentralización, es el desarrollo de las personas y los territorios, en este contexto es importante revisar desde donde entenderemos este desarrollo.

El concepto de desarrollo surge en los años 40 desde la economía, de esta manera el supuesto que sustentaba este modelo era que en la medida que la producción generaba mayores rentas y que esta generaba mayor bienestar económico, reduciendo de esta manera la pobreza. Como lo plantea Griffin (1998), el fin del desarrollo era el crecimiento.“

A fines de los 80', surge un cambio en el paradigma del desarrollo, a partir del trabajo realizado por Amartya Sen, se comienza a entender el desarrollo como la transformación de las capacidades de las personas y no como un incremento bienestar económicos, de esta manera se entendiende el desarrollo como *“la ampliación de las oportunidades de las personas, centrándose de manera general en la riqueza de las vidas humanas y no solo en la riqueza de las economías”*²⁹.

De esta manera, el año 2000, por parte de los países adscritos a la ONU (Organización de las naciones unidas), se adscribió ocho compromisos de desarrollo para el milenio:

Fig. N° 3.1 Compromisos de desarrollo para el milenio



Fuente: Organización de las Naciones Unidas. (2000)

En este mismo contexto, es que el año 2015, se proclaman la agenda de objetivos para el desarrollo sostenible, la que reconoce que los patrones de producción, energía y consumo que hoy son utilizados, ya no son viables, por lo que se hace necesario transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que guie al desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo. Para esto se establecen los siguientes objetivos:

Fig. N° 3.2 Objetivos de desarrollo sostenible

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (1990) Informe de Desarrollo Humano. Pág. 33.



Fuente: Programa de las naciones unidas para el desarrollo. (2016)

3.2.1 LO SOCIAL Y EL CAPITAL SOCIAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL DESARROLLO.

Un programa social, de acuerdo a lo señalado en artículo 2° de la Ley 20.530 “corresponde a un conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte”.

Por su parte, el Ministerio de desarrollo social define como iniciativa social a *“aquella que si bien no se ajusta estrictamente a la definición de programa social, sí corresponden a un beneficio social que se entrega a una población objetivo, pero no necesariamente contempla todos los elementos asociados a los programas tales como: estrategia de intervención, indicadores asociados, componentes, entre otros. Como ejemplo de iniciativas sociales se pueden mencionar las subvenciones, subsidios, bonos, pensiones, entre otras.”*³⁰

Uno de los elementos esenciales que establece el PNUD, para la proyección del desarrollo, es el capital social, según Putman (1993), el capital social “son aquellos rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas (p. 167)”

De esta forma, un elemento esencial para el desarrollo de las comunidades y los sujetos es tener un estado que lo potencie a través del aumento del capital social de los sujetos.

³⁰ Ministerio de Desarrollo Social. (2016) Informe de Política Social. Pág.7.

3.3 COMPETENCIAS Y CAPACIDADES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Antes de revisar cuáles serían las condiciones para poder asegurar la descentralización como una herramienta para el desarrollo regional, es importante, para efectos de este trabajo, diferenciar el concepto de competencias y capacidades.

De esta manera, cuando se habla de competencias nos referiremos a la acepción jurídica del concepto, es decir, las competencias que establece la ley 21.074, se refiere a los asuntos y facultades que asigna la ley, en este caso a los Gobiernos Regionales, y que definen las materias y los límites de ésta en cuanto a diferentes temáticas.

Es importante reconocer que desde otras esferas del conocimiento existen otras definiciones de competencias asociadas a las capacidades efectivas para llevar a cabo exitosamente una tarea. En este caso, para definir las condiciones que permitirán la instalación de los procesos de descentralización utilizaremos el concepto de capacidades que utiliza la Secretaría de descentralización del Perú, entendiéndola como *“la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas, para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible (Lusthaus et al. 1995, Peter Morgan 1996)”*³¹, refiriéndonos de esta manera a las habilidades cognitivas complejas que posibilitan, la articulación de saberes Conceptos, información, técnicas, métodos, valores, para actuar e interactuar en determinadas situaciones. Reconociendo que el desarrollo de capacidades se puede dar no solo en las personas sino también en las organizaciones.

3.3.1 CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Así, como lo describe Díaz (2016),³² en la literatura existen varios autores que reconocen que los procesos son efectivos y más fáciles de implementar en la medida que existen ciertas condiciones básicas instaladas. Estas serían:

- Voluntad política de los gobiernos centrales para delegar atribuciones o recursos en los gobiernos subnacionales.
- Capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras.

Díaz, plantea que es a partir de esta segunda condición desde donde se explicarían las diferencias en desempeño frente a los procesos de descentralización entre uno u otro gobierno regional. Desde esta perspectiva las principales dimensiones que afectarían el proceso estarían asociadas, por una parte, al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en variables como capacidad de gestión o liderazgo, capital humano calificado, colaboración y cooperación entre gobiernos locales, regionales y

³¹ Subsecretaría de Descentralización de la República del Perú. (2016) Capacidades Institucionales: Un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento de la gestión descentralizada. Pág. 10.

³² Díaz G, Rivera C. (2014), *Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Pág.168.

nacionales y las estructuras y funcionamiento legales instaladas. Y por otra a la capacidad social de las regiones, dimensión que tiene que ver con la democratización del poder, en la medida que existan en las regiones *“un receptor social adecuado”*³³.

Reconociendo de esta manera que en cualquier proceso de descentralización los territorios juegan un rol importante, en la medida que se generan ambientes de colaboración, cooperación e intercambio entre diferentes actores, empoderamiento de las organizaciones intermedias, entendiendo estas como grupos de personas que se unen por un bien común, desligándose de toda individualización. También se entiende por organizaciones intermedias aquellas que se encuentran entre lo público y lo privado y que incluye ONGs, asociaciones sociales, deportivas, sindicatos, centros educadores, etc.

Tabla N° 3.1 Principales variables que afectan procesos de descentralización, desde una mirada subnacional.

Dimensión	Variables
Fortalecimiento de Gobiernos subnacionales	Capacidad de la gestión subnacional. Funcionamiento de comisiones regionales para el desarrollo de programas Desarrollo de instancias intersectoriales para la implementación de políticas y programas. Capital humano calificado
Capacidad de la sociedad civil	Colaboración y cooperación entre gobierno locales, regionales nacionales Estructura y funcionamiento legales fuertes Niveles de asociatividad con fines regionales/ territoriales Intercambio de información y colaboración entre actores regionales. Existencia de procesos consultivos, resolutivos, consultas, etc. Niveles de empoderamiento en los actores y asociaciones territoriales Existencia y periodicidad de funcionamiento de las organizaciones intermedias

Fuente: Guillermo Díaz. Revista latinoamericana CLACSO. Elaboración Propia. 2018

³³ Díaz G, Rivera C. (2014), *Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Pág.169.

3.4 PROPUESTAS DE LA OCDE RESPECTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una Organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80% del PIB mundial.

La OCDE se propone como misión apoyar el crecimiento económico, aumentar el empleo, mejorar la calidad de vida, mantener la estabilidad financiera, asistir a otros países con su desarrollo económico y contribuir al crecimiento del comercio mundial. No obstante, no solo los gobiernos de los países miembros participan en la Organización. Los empresarios y los trabajadores asesoran a la OCDE a través del Comité Asesor de Empresas e Industrias (BIAC, Business and Industry Advisory Committee) y del comité Asesor de Sindicatos (TUAC, Trade Union Advisory Council), respectivamente.

En este contexto, la OCDE, ha desarrollado un sólido trabajo en materia de descentralización, desarrollo territorial, gobernanza multinivel y reforma institucional del sector público, con miras a mejorar la acción del estado a través de los diferentes niveles de gobierno. Como lo explica Serrano (2018) ha establecido que la descentralización del Estado y las políticas territoriales, son fundamentales para aportar al desarrollo económico de los países por medio del incremento de la productividad y de las capacidades localizadas en el nivel local. Estableciendo que la entrega de mayores competencias productivas a las regiones es una vía para mejorar la inclusión de territorios aislados.

El enfoque de la OCDE enfatiza el trabajo territorial, destacando que muchas políticas estructurales y sectoriales tienen grandes diferencias de impacto territorial, por lo que es un error imaginarlas y aplicarlas de manera uniforme.

Para la OCDE, los instrumentos de la política regional son principalmente aquellos que tienen que ver con el desarrollo económico de los territorios, poniendo especial énfasis al desarrollo de la I + D.

Respecto de los procesos administrativos la OCDE destaca tres tipos de desafíos a nivel de gobernanza:

- Coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental.
- Capacidad de gestión y buen gobierno, también a nivel subnacional.
- Condiciones marco: elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria, parte integral de la inversión exitosa.

En relación a este último, a través de su Comité de Políticas de Desarrollo Territorial, elaboró una "Recomendación sobre la Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno", que fue aprobada por el Consejo de la OCDE de 12 de marzo

de 2014. La recomendación está organizada en torno a tres pilares y consta de 12 principios aplicables a los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Primer pilar: coordinar la inversión pública en todos los niveles del gobierno.

1. Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares
2. Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno.
3. Coordinar horizontalmente entre gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente.

Segundo pilar: fortalecer capacidades y promover el aprendizaje en todos los niveles de gobierno.

4. Evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública
5. Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión
6. Movilizar a los actores privados y las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades.
7. Reforzar el conocimiento de funcionarios públicos e instituciones que participan en la inversión pública.
8. Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje de la experiencia.

Tercer pilar: garantizar condiciones marco adecuadas en todos los niveles de gobierno.

9. Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión
10. Exigir una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles del gobierno
11. Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles del gobierno.
12. Procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio de todos los niveles del gobierno.

Respecto de las competencias y recursos que deben ser traspasados desde el nivel central a los gobiernos subnacionales. Pone especial énfasis a resguardar que los órganos subnacionales no solo cuenten con las atribuciones sino también con las competencias y experiencia instaladas que permitirán ponerlo en ejercicio.

Es así que, junto con la visión y decisión política de mejorar el ejercicio de la administración pública y el desempeño de las regiones y territorios, es fundamental concebir e impulsar un adecuado sistema de gobernanza que permita que las promesas asociadas a la política territorial y de descentralización puedan cumplirse.

Si bien, se ha establecido que el nivel adecuado de descentralización depende de cada país, si hay un elemento central que es conocer, comprender y manejar en forma eficiente las relaciones entre niveles de gobierno, identificando los diversos desafíos y brechas que presenta la gobernanza multinivel. Teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla N° 3.2 Variables establecidas por la OCDE que afectan los procesos de descentralización

Variable	Problema	Posible respuesta
Financiera	Complementariedad de recursos	Necesidad de mecanismos de financiamiento compartido
Administrativa	No coincidencia en la escala de las inversiones y fragmentación administrativa.	Escala efectiva de acción, entre inversión y niveles subnacionales.
Política	Verticalidad de las políticas a nivel nacional	Políticas intersectoriales para ser implementadas territorialmente
		Enfoque multidimensional y sistémico.
Informativas	Asimetría de la información	Necesidad de crear mecanismos para compartir información.
Capacidades	Falta de recursos humanos, conocimientos o recursos	Necesidad de generar capacidades a nivel local
Objetivos	Diferencias de racionalidad entre distintos niveles de gobierno que generan falta de coherencia o contradicciones	Necesidad de generar mecanismos para alinear objetivos.
Accountability	Dificultades de transparencia	Necesidad de instalar mecanismos que promuevan la integridad y que permitan el involucramiento de los ciudadanos.

Fuente: OCDE. Elaboración Propia. (2018)

Por último, a partir de la experiencia comparada la OCDE destaca algunos procedimientos y práctica que resultaron eficaces para instalar procesos de descentralización efectivos.

- El principal desafío de la reforma para mejorar la gobernanza multinivel es comprender y gestionar de manera eficiente las relaciones de mutua dependencia entre niveles de gobierno. Las reformas deben abordarse en forma multidimensional y comprehensiva.
- Facilita los procesos, el vincular las reformas territorial, institucional y fiscal.
- Ayuda que los reformistas cuenten con un claro mandato electoral para llevar adelante los procesos.
- Considerar la alternativa de desarrollar programas pilotos.

- La oposición de los gobiernos locales puede ser abordada mediante cooperación, consultas, incentivos y buenas relaciones con asociaciones y Organizaciones de la sociedad civil.
- Movilizar y generar adhesión de funcionarios públicos del nivel central y local mediante incentivos, compensaciones y training.
- Ganar apoyo de la sociedad civil mediante información, debates públicos y consultas.
- Ganar adhesión política en los partidos mediante comités de expertos.
- Es importante contar con guías, asesoría experta y soporte técnico.
- Promover la fusión / asociación colaboración entre municipios.
- Instalar mecanismos de evaluación de las reformas.

3.5 EXPERIENCIA COMPARADA DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Según un estudio realizado por la SUBDERE el año 2009, en América Latina, la descentralización se ha desarrollado principalmente en relación a cuatro razones fundamentales:

- Disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública;
- Contribuir a la superación de la pobreza y la equidad;
- Fortalecer el desarrollo nacional desde lo local;
- La profundización y perfeccionamiento de la democracia.

Si se observa la trayectoria del proceso de descentralización en algunos de los países de este continente, veremos que este ha tenido distintas causas asociadas, trayectorias y resultados, según sean las particularidades de los países en cuestión, los cuales se observan en el siguiente resumen, dado que este trabajo no lo aborda en profundidad hemos dejado fuera lo asociado a la descentralización fiscal:

Tabla N°3.3 Experiencia de Colombia en descentralización.

Colombia	
Tipo de Estado	República unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, adoptando una forma de gobierno democrático y participativo.
División política/Administrativa	Nacional: Presidente Departamento: Gobernador y Asamblea Departamental Distritos: Municipios: Alcalde y Consejo Municipal Territorio Indígena
Mecanismo de elección	Sufragio universal por un período de 4 años, para Presidente, departamento y municipio.
Atribuciones	Departamentos: encargados de planificar y promover el desarrollo económico y social. Municipios: responsables de prestar los servicios públicos.
Descentralización Política	En términos de descentralización política a partir de 1986 los alcaldes son electos democráticamente y a partir de 1991 los gobernadores.

	<p>Desde el 2002 el periodo de alcaldes y gobernadores fue ampliado a 4 años, quedando equivalente al del Presidente. Esta medida se hizo extensiva para el periodo de concejales y diputados.</p> <p>A partir de 1986 se implementan normas e instrumentos de participación ciudadana, siendo hoy Colombia uno de los países con más desarrollo de esta temática. En la Constitución Política se dispuso de un conjunto de mecanismos de participación política, orientados a fortalecer la democracia participativa: el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa popular, el cabildo abierto y el plebiscito. Sin embargo, si bien existen mecanismos formales, la evaluación que se hace de estos, es que no existe una aplicación efectiva, ya que se desconocen dichas herramientas y se carece de una cultura política para la participación. Y, por ende, el proceso de descentralización se ha llevado adelante con muy poca participación ciudadana. Por otra parte, todavía subsisten a nivel local prácticas afiatadas de clientelismo político y patrocinio electoral.</p>
<p>Descentralización administrativa</p>	<p>En el período 1986-1993 se inicia un traspaso de funciones desde el nivel central al nivel municipal.</p> <p>Los municipios asumieron nuevas responsabilidades en educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre otras. Luego, a partir de la Ley 60 de 1993 se ratificaron las funciones ya asignadas a los municipios y se ampliaron en otros aspectos. En salud y educación los municipios empezaron a asumir no sólo la inversión en infraestructura, sino también los gastos de personal, la administración del servicio y el pago de subsidios.</p> <p>Los departamentos se comienzan a consolidar como una instancia intermedia entre el municipio y el gobierno central, asumiendo competencias en salud y educación. No obstante, tanto en salud y educación se generó una superposición de competencias entre los departamentos y los municipios.</p> <p>Con la puesta en marcha de la Ley 715 de 2001 se realizaron ajustes tendientes a subsanar los problemas de eficiencia en los sectores de salud y educación, debido a que las competencias y recursos asignados a departamentos y municipios se superponían. Sin embargo, a pesar de los importantes avances en la distribución de competencias en educación y salud, todavía persisten duplicidades de competencias entre los municipios, los departamentos y el gobierno central en sectores como infraestructura vial, agricultura, medio ambiente y vivienda. Tal situación genera duplicidades de gasto y problemas de coordinación de las acciones desarrolladas, por lo cual se requiere establecer una delimitación clara en las funciones de los tres niveles de gobierno en estos sectores. Por otra parte, el hecho de que los recursos se han privilegiado en educación, salud y agua potable, ha hecho que en los demás sectores muchas veces no se cuente con los recursos suficientes para llevar a cabo el cumplimiento de las competencias transferidas.</p>

Fuente: Estudio Comparado SUBDERE, elaboración propia. (2018)

Tabla N°3.4 Experiencia de Bolivia en descentralización.

<p>Bolivia</p>	
<p>Tipo de Estado</p>	<p>Estado unitario social de derechos, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.</p>

División política/Administrativa	Departamentos: Prefecto y consejo departamental Provincias: Subprefecto y consejo provincial de participación popular Municipios: Alcalde y Consejo Municipal. Territorio indígena originario campesino. Región: unión de dos o más municipios o provincias con continuidad geográfica.
Mecanismo de elección	Departamento: sufragio universal directo al igual que los consejeros departamentales, con un mandato de cinco años renovable. Municipios: Concejo Municipal está compuesto por los concejales electos mediante sufragio universal y de igual forma será elegido el Alcalde. Región: en caso de su creación, el gobierno de cada región estará constituido por una Asamblea Regional y presidido por un Gobernador, ambos elegidos por sufragio universal.
Atribuciones	Departamentos: planificación y gestión del desarrollo socioeconómico y aprobación de su presupuesto, infraestructura, deporte, infraestructura de transporte y ferrocarriles, turismo, patrimonio cultural e histórico, apoyo a grupos vulnerables, acuerdos internacionales, entre otros. Regiones contarán con competencias relacionadas con desarrollo socioeconómico, rural y agropecuario, infraestructura de transporte, electricidad, riego y protección de cuencas, turismo, entre otras. Municipios: se encargarán de la promoción del desarrollo humano, ejecución de programas sociales para grupos vulnerables, prestación de servicios de apoyo rural y agropecuario, infraestructura de educación y salud, saneamiento y servicios tales como basura y alumbrado público, entre otros.
Descentralización política	Si bien la actual Constitución establece que todas las autoridades, ya sean departamentales como municipales, serán elegidas por sufragio universal. La ley de Participación Popular de 1994 otorga reconocimiento jurídico a las organizaciones territoriales de base (OTB). Las OTB pueden ser comunidades campesinas, territorios indígenas situados en municipios rurales o grupos de vecinos, en los municipios urbanos. La ley les atribuye una serie de derechos ante las autoridades municipales: pueden proponer, controlar y supervisar la realización de obras, así como la prestación de servicios públicos; participar en la gestión medioambiental y del desarrollo sostenible; aprobar las autoridades educativas o sanitarias; entre otras. Las OTB no ejercen estos derechos directamente, sino a través de los comités de vigilancia. La democratización del sistema en base territorial ha llevado al país a fuertes procesos de negociación entre el nivel central y los departamentos, lo que ha convocado a la ciudadanía a participar muchas veces polarizada en el proceso político de reforma de la constitución, así como en la distribución de los ingresos y riquezas del país.
Descentralización Administrativa	En los '90 solamente 24 municipios recibían recursos para financiar sus competencias, mientras hoy son 327 los municipios que reciben recursos para administrar competencias descentralizadas en los sectores de salud, educación, deportes, cultura, riego y caminos vecinales. Entre las competencias transferidas a los departamentos se encuentran las de ejecución de políticas públicas en materia de inversión en infraestructura, recursos naturales, tierras, policía, cooperativas, instituciones de crédito no bancarias, etc. Su fuerte, sin embargo, es la inversión en infraestructura pública. No obstante ello, los departamentos

	<p>tienden a jugar un papel más bien de intermediarios entre el nivel local y el nivel central de Gobierno.</p> <p>La nueva Constitución Política de Bolivia viene a resolver lo señalado anteriormente, definiendo las competencias territoriales en la constitución, teniendo dos elementos importantes: el primero, que cada departamento y municipio tendrá su estatuto o ley autonómica, según el marco legal, y, como segundo elemento, que las competencias no establecidas en la Constitución y las leyes le corresponden al nivel nacional, configurando la forma de un “Estado Regional” (cláusula residual). Es así como también ha realizado la distinción entre niveles territoriales de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas.</p>
--	--

Fuente: Estudio Comparado SUBDERE, elaboración propia. (2018)

Tabla N°3.5 Experiencia de Perú en descentralización.

Perú	
Tipo de Estado	República democrática, representativa, unitaria y descentralizada, organizada según el principio de la separación de poderes.
División política/Administrativa	Regiones y Departamentos: Presidente y Vicepresidente Regional, Consejeros de las provincias de cada región Provincias y distritales: Alcalde, concejo Municipal. Distritos
Mecanismo de elección	Todas las autoridades subnacionales son elegidas a través de sufragio universal directo y tienen un mandato por cuatro años irrenunciable y revocable de acuerdo a la ley correspondiente.
Atribuciones	Regiones o departamentos : formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil; regular y otorgar las autorizaciones; licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad; promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria y agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente; entre otras. Municipios: aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial; desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte; entre otras.
Descentralización Política	En materia de participación ciudadana, las reformas constitucionales introducidas el año 2002, contemplan la participación ciudadana en la elaboración de planes y presupuestos regionales y locales, así como obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas anualmente. A su vez, se crearon los Consejos de Coordinación Regional, con participación de los alcaldes y representantes de la sociedad civil. Poco después, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso la conformación de los consejos de coordinación regional y la rendición de cuentas dos veces al año. En el 2003 se aprueban la Ley Marco y Reglamento del Presupuesto Participativo, generando en los territorios departamentales escenarios para la participación a partir de la articulación entre el propio sector público, y entre el sector

	<p>público y la sociedad civil. Así, por ejemplo, en los presupuestos participativos los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así también en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. La sociedad civil se involucra en el proceso de programación participativa de los presupuestos con énfasis en los gastos de inversión. Algo similar se puede apreciar con el Banco Regional de Proyectos.</p> <p>En términos generales, a nivel de la participación ciudadana, solamente el proceso de presupuesto participativo es valorado por la ciudadanía, a pesar que algunas autoridades sólo lo aplican de manera formal. El resto de instrumentos y espacios presentan limitaciones que requieren revisiones normativas o desarrollo de capacidades, y en especial voluntad política de las autoridades.</p>
Descentralización Administrativa	<p>La distribución de competencias se encuentra radicada principalmente en dos cuerpos legales, la Constitución Política y la Ley de Bases de la Descentralización. Aun así, actualmente el centro del debate gira en torno a la clarificación y definición de las “competencias exclusivas” versus las “competencias compartidas” entre el gobierno central y los departamentos. En particular, no estarían lo suficientemente claras las competencias que tiene cada nivel de gobierno en la gestión de los servicios de educación y salud, porque dichas funciones son compartidas.</p> <p>Por otra parte, la evaluación del gobierno central es que el proceso de transferencias ha concluido, sin embargo, para los departamentos todavía sería algo inconcluso. En resumen, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones y su objeto es promover el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.</p>

Fuente: Estudio Comparado SUBDERE, elaboración propia. (2018)

Tabla N°3.6 Experiencia de Brasil en descentralización.

Brasil	
Tipo de Estado	República Federal formada por la unión de los estados, municipios y el distrito federal
División política/Administrativa	Estados y el Distrito Federal tienen sus propios órganos legislativos y ejecutivos. Los primeros representados por el Gobernador y el Vicegobernador, y los segundos, por la Asamblea Legislativa compuesta por diputados estatales. El Distrito Federal de Brasilia tiene una forma de gobierno única, compuesta por un gobierno elegido directamente y por una asamblea de distrito, y también dispone de los poderes presupuestarios de un Estado y de un municipio. Municipios:., el ejecutivo es el Prefecto y el legislativo es un Concejo (Cámara de Vareadores)
Mecanismo de elección	Estados: el Gobernador y el Vicegobernador son electos democráticamente por un periodo de cuatro años., así como la Asamblea Legislativa. Municipios:., el Prefecto es elegido por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección.

Atribuciones	<p>Estados les compete: el derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico; las florestas, caza, pesca, fauna, conservación a la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución; la protección del patrimonio histórico, cultural, turístico y paisajístico; la educación, cultura, enseñanza y deporte; la previsión social, protección y defensa de la salud; la organización, garantías, derechos y deberes de las policías civiles; entre otras.</p> <p>Municipios: establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos; organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica; prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población; promover la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; entre otras.</p>
Descentralización política	<p>Con el retorno a la democracia en los años '80, Brasil inicia un proceso de democratización que implicó, entre otros, la elección de gobernadores en 1992, y la de alcaldes en 1985. Actualmente, a nivel de los estados, el Gobernador y el Vicegobernador son electos democráticamente por un periodo de cuatro años; así también la Asamblea Legislativa. En los municipios, el Prefecto es elegido por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección. Los concejales son también elegidos democráticamente.</p> <p>Por otra parte, la Constitución contempla la participación de organismos representativos en la planificación de las actividades municipales, en tres formas. En primer lugar, en los consejos municipales. En segundo lugar, en los consejos populares. Y, en tercer lugar, en las asociaciones vecinales que colaboran a menudo con el municipio en pequeños proyectos de inversión, proporcionando trabajo voluntario.</p> <p>Pese a las reformas introducidas, el clientelismo sigue siendo una de las principales características de la cultura política brasileña: "en una sociedad tan poco igualitaria como la brasileña, el clientelismo sigue siendo un medio de obtener ventajas para las comunidades"</p>
Descentralización Administrativa	<p>En los años '90 el reparto efectivo de competencias ha tendido a obedecer a lógicas sectoriales, vinculadas con la manera en que cada servicio se ha ido organizando históricamente. A partir del 2000 se ha observado una descentralización más efectiva, por ejemplo, de los programas sociales. Sin embargo, las transferencias, particularmente aquellas traspasadas hacia los municipios, no han estado acompañadas con la debida dotación de recursos que estas requieren para su ejecución. Es necesario tener en cuenta que la Constitución de Brasil define un orden de jerarquía en las relaciones entre niveles de gobierno: La Unión, nivel central, se relaciona con los estados y los estados con los municipios. En materias de distribución de competencias, en Brasil estas configuran un Estado Federal, por lo tanto, los municipios y los estados han delegado competencias en la Unión ratificadas por su constitución, es así como los estados y municipios pueden ejercer cualquier competencia que no les esté explícitamente prohibida en la Constitución.</p>

Fuente: Estudio Comparado SUBDERE, elaboración propia. (2018)

Tabla N°3.7 Experiencia de Argentina en descentralización.

Argentina	
Tipo de Estado	La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.
División política/Administrativa	Nivel nacional: corresponde al gobierno federal Nivel provincial: a los gobiernos de los estados federados, son autónomas y dictan su propia constitución, eligen a su gobernador y legisladores. Nivel municipal, corresponde a los municipios. Son autónomos, pero los esquemas varían ampliamente de provincia a provincia. La forma más frecuente de organización del gobierno municipal es la de un departamento ejecutivo, a cargo de un Intendente, y un departamento legislativo (Concejo Deliberante)
Mecanismo de elección	Provincias: el Gobernador y el Vicegobernador son electos a través de sufragio universal directo por un período de cuatro años, la posibilidad de ser reelectos depende de cada provincia. La Cámara Legislativa se elige de la misma forma, con la posibilidad de ser reelectos en la mayoría de las provincias. Municipios: el Intendente (Alcalde) es electo, al igual que el Concejo Deliberante, por sufragio universal y directo por períodos de cuatro años (las elecciones son separadas).
Atribuciones	Provincias: comparten muchas de sus competencias con los niveles superiores e inferiores de gobierno. Comparten generalmente con el Gobierno Federal en lo que respecta a: la enseñanza superior, el sistema de prevención sanitaria, los terminales de buses, la vivienda, la electricidad y el gas. Con los municipios, en tanto, comparten: la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, agua y saneamiento, y las autopistas regionales. Y son privativas de ellas: la enseñanza secundaria, el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio y la celebración de acuerdos internacionales. Municipios: ejercen competencia exclusiva sobre: la recolección y el tratamiento de los desechos sólidos, la construcción y el mantenimiento de las carreteras, el alcantarillado y la evacuación de aguas, los parques, mercados y cementerios, los planes de ocupación del suelo, las normas de construcción, la higiene y el alumbrado público, el control de la circulación y la reglamentación del transporte público. A su vez, se ocupan del mantenimiento de los edificios escolares y muchos municipios tienen sus propios hospitales.
Descentralización Política	En términos generales, la participación ciudadana ha estado muy restringida al hecho de votar para elegir a las distintas autoridades. Sin embargo, algunas provincias como la de Córdoba y La Rioja, han instaurado mecanismos de participación ciudadana en los asuntos municipales. Entre ellos: el referendo, la iniciativa ciudadana sobre la que el Consejo debe debatir, y la posibilidad de deponer a una autoridad local. También se han realizado experiencias de presupuestos participativos en La Plata, Buenos Aires, Rosario, Ushuaia y Córdoba; y otros municipios, como el de Morón, han creado mecanismos de control social.
Descentralización Administrativa	La distribución de competencias en Argentina se establecen en la Constitución Federal y como corresponde a un tipo de gobierno federal, son las provincias las que conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que

	<p>expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación, para hacer efectiva esta distribución las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en orden institucional, político, administrativo económico y financiero.</p> <p>Dado lo anterior, el reparto de competencias entre el gobierno central, las provincias y los municipios no se basa en criterios uniformes, generando muchas veces una superposición de competencias, lo cual impide una asignación eficiente de los recursos. Así, por ejemplo, las competencias en materia de enseñanza media y superior están compartidas en general, ya que la Constitución no prohíbe que el Gobierno Federal o las provincias intervengan en este campo.</p>
--	--

Fuente: Estudio Comparado SUBDERE, elaboración propia. (2018)

En resumen, es claro que el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales tiene que ver con el traspaso de competencias, sin embargo uno de los elementos comunes que surgen en cuanto a nudos críticos en todos los países revisados, tiene que ver con los límites en cuanto a las temáticas en las que puede y debe intervenir cada nivel subnacional.

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA

4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

La metodología de la presente investigación se enmarca en el Paradigma Cualitativo. Para este paradigma la realidad es holística, global y polifacética, como Watson–Gegeo (1982 citado en Pérez, 1994) dice, la investigación cualitativa consiste en descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y comportamientos que son observables. Además, incorpora lo que los participantes dicen, sus experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones, tal y como son expresadas por ellos mismos.

Debido a sus características, la investigación corresponde a un estudio de tipo exploratorio, dado por el ámbito de estudio, donde el desarrollo de competencias para la descentralización en los gobiernos regionales, es un tema no profundizado; descriptivo, pues no pretende establecer relaciones entre los datos, ni realizar interpretaciones acusadas del objeto de estudio, sino más bien efectuar descripciones y análisis tendientes a visualizar cómo se manifiesta en este contexto el tema de estudio; y transversal, pues los datos son recogidos en un momento y tiempo único.

4.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología utilizada es el estudio de casos, permite comprender el significado de una experiencia particular, el estudio intensivo de distintas partes de ésta, el análisis del fenómeno en su totalidad, descubriendo así los significados subyacentes que las personas investigadas tienen respecto de la temática, como define Gloria Pérez (1994a) *“El estudio de caso puede definirse como una descripción intensiva, holística y un análisis de una entidad singular, un fenómeno o unidad social. Los estudios de caso son particularistas, descriptivos y heurísticos y se basan en el razonamiento inductivo al manejar múltiples fuentes de datos”*³⁴ (p.85).

De esta manera se intenta profundizar en las competencias que hoy en día tienen los gobiernos regionales para abordar las nuevas competencias en la región, a través de la narrativa de cada sujeto, es decir, por medio del relato de las experiencias de las personas que se vinculan con la temática.

Debido a la naturaleza de los datos y los objetivos de la investigación, se utilizará como técnica de análisis de la información el análisis de contenido.

Para Bardin (1996) éste es *“Un conjunto de técnicas de análisis de comunicaciones tendiente a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes,*

³⁴ Pérez, G. (1994a). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. Métodos. Pág. 85.

permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción /recepción/ (variables inferidas) de estos mensajes".³⁵

En nuestra investigación, el análisis se organizará de acuerdo a las etapas que define Bardin (1996), y que se revisarán a continuación.

4.2.1 ETAPA 1: PREANÁLISIS.

En esta etapa se operacionalizaron y sistematizaron las ideas de partida para poder establecer un plan de análisis posterior. En esta primera fase se determinaron la formulación de los objetivos y los indicadores en que se basará la interpretación final, de manera de establecer de manera general los factores que guiaran el levantamiento de información y posterior análisis. Para abordar de mejor manera los objetivos y dada la poca información que hay respecto al tema, se decide utilizar las narrativas de los sujetos seleccionados para constituir un corpus de información, al que se insumarán algunos documentos de sometidos a análisis.

- **Selección de documentos:** Convenios de programación establecidos por el GORE en los últimos 10 años, anteproyectos regionales de inversión, estrategia regional de desarrollo, entre otros.

- **Selección de la muestra:** La selección de los sujetos investigados se efectuó por muestreo intencional opinático, esto quiere decir que los sujetos de la muestra no fueron elegidos siguiendo las leyes del azar, sino que bajo los siguientes criterios de selección:

- 1.- Pertenecer a uno de los servicios, ministerios, ONGs u organización de la sociedad civil, vinculados a las competencias para la descentralización asociadas los procesos de desarrollo social y humano en la región de Valparaíso.
- 2.- Estar en conocimiento del proceso llevado a cabo al menos en los últimos tres años, o ser un experto en la temática.
- 3.- Participación voluntaria y disponibilidad de tiempo demandada para el levantamiento de la investigación.

De esta manera se tuvieron entrevistas con los siguientes sujetos:

Tabla N°4.1 Selección de muestra primaria.

Sector	Servicio /Institución	Cargo
Gobierno	Gobierno Regional (GORE)	Jefe DIPLAD Profesional División desarrollo Social
	Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)	Coordinadora
	Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social (MIDESOL)	Profesional área planificación

³⁵ Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Pág. 32.

	Servicio Nacional para la Mujer y equidad de Género (SERNAMEG)	Profesional SERNAMEG
	Secretaría Regional Ministerial del Deporte	SEREMI del Deporte
	Fondo solidario de Inversión Social (FOSIS)	Director Regional Profesional de apoyo
	Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	Coordinadora Regional Profesional de Apoyo
	Servicio Nacional para el Adulto Mayor (SENAMA)	Coordinador Regional
	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Director Regional
Organizaciones Intermedias	Centro de Estudios de la Región de Valparaíso (CERValparaíso)	Director
	Corporación IDEA Región	Miembro del Directorio
Expertos	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Alejandro Corvalán
	Instituto de estudios de la Sociedad Chile	Guillermo Pérez

Fuente: Elaboración propia. (2018)

Es importante reconocer que los criterios de inclusión de los entrevistados, se constituyen también una forma de triangulación, que asegura la validez de la investigación. En este sentido es de suma importancia que los sujetos a entrevistar cumplan con los criterios establecidos, en este contexto y luego de un primer acercamiento a los actores antes señalados y evaluando la calidad del material levantado, para efectos del trabajo utilizaremos las siguientes entrevistas

Tabla N°4.2 Selección definitiva de Entrevistados.

Área	Institución	Cargo
Gobierno	Subsecretaría de desarrollo regional	Coordinadora Región de Valparaíso
	Gobierno Regional Valparaíso	Profesional de la División Planificación
Organizaciones Intermedias	Centro de estudios de la región de Valparaíso	Presidente, Asesor de la bancada regionalista en temas de descentralización.
	Corporación Idea Región	Presidentes, Ex subsecretario de presidencia, ex gobernador de Valparaíso

Expertos	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Ingeniero Comercial, Máster en desarrollo económico, Doctor en economía. Ha desarrollado varias investigaciones en torno a la descentralización.
	Instituto de Estudios de la Sociedad Chile	Abogado, entre los años 2015 y 2018 fue investigador de la Fundación Piensa Valparaíso en temas de Descentralización.

Fuente: Elaboración Propia. (2018)

- **Técnica de recolección de información:** se utiliza la entrevista en Profundidad, en este tipo de entrevistas, el investigador propone temas al entrevistado para que exprese todo lo que piensa sobre ellos sin ser censurado.

Lo que se busca es profundizar en las respuestas dadas, es decir, ahondar más allá de las respuestas superficiales. Para Taylor y Bogdan (1992) *“las entrevistas en profundidad son encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”*³⁶. Para este autor, la entrevista sigue el modelo de una conversación entre iguales *“el propio investigador es el instrumento de la investigación y no lo es en un protocolo o formulario de entrevistas”*³⁷. Para recabar la información, se cuenta con un guión de entrevistas que contiene los temas concernientes al objeto de estudio y que permite abordar de una mejor forma el objetivo de la investigación. Asimismo, las entrevistas fueron grabadas en cintas magnetofónicas y transcritas íntegramente, lo cual permitió conformar el corpus de información. Se procede a recabar la información hasta que se produce la saturación de los temas en cada uno de los sujetos de estudio, lo cual determina la durabilidad y finalización del proceso de recogida de datos en cada caso.

A través de la saturación, los investigadores aseguran la credibilidad de los datos. Según Hopkins (1985 citado en Pérez, 1994b) esta técnica consiste en reunir las pruebas y evidencias suficientes para garantizar la credibilidad de la investigación.

Tabla N° 4.3 Guión Entrevista en profundidad

Guion de entrevista en profundidad	
Encuadre	
	Ley 21074 de fortalecimiento de la regionalización

³⁶ Taylor, S. & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Pág.101.

³⁷ Taylor, S. & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Pág.101.

Conocimientos Generales	Información respecto a las nuevas competencias de los gobiernos regionales en materia de desarrollo social y humano
	Descentralización
Gestión de Recursos Públicos	Existencia de iniciativas descentralizadas
	Herramientas para promover la descentralización dentro de la institución.
	Existencia de iniciativas propuestas por la región.
	Existencia de iniciativas vinculadas a la estrategia de desarrollo regional
	Capital Humano calificado
Colaboración y coordinación subnacional	Construcción de políticas de desarrollo social y humano en la región.
	Evaluación del avance del proceso de descentralización en esta materia
	Trabajo intersectorial o respuesta integral.
Claridad en roles y funciones	Conocimiento del trabajo que realiza actualmente la él GORE
	Nuestra estructura de los GORE
	Coordinación entre servicios/instituciones y el GORE
Otras	Competencias profesionales para hacer políticas de desarrollo social instaladas
	Requerimientos de una política de desarrollo social en esta región.

Fuente: Elaboración propia. (2018)

- **Elementos a observar:** Con el fin de abordar los distintos aspectos en que se presenta el tema de estudio, es decir, las capacidades de las regiones para implementar los procesos de descentralización, se preestablecieron en la investigación como elementos, la presencia y significados de las siguientes dimensiones:

- Capacidades de los gobiernos subnacionales: colaboración y coordinación subnacional, gestión de recursos públicos, claridad de roles y funciones.
- Capacidad social de las regiones: Asociatividad/empoderamiento, Capital social, Liderazgo.

Tabla N° 4.4 Dimensiones, factores y características a observar.

Dimensiones	Factores	Característica	Operacionalización
Capacidades de los Gobiernos Subnacionales	Gestión de recursos públicos	Gasto del presupuesto eficiente y eficaz	- Los recursos asignados son ejecutados oportunamente y de acuerdo a la planificación.
		Iniciativas, programas, proyectos regionales	Programas o proyectos elaborados por los equipos regionales que no tienen una línea programática nacional y dan cuenta de necesidades locales.
		Existencia de capital humano calificado	-Existen profesionales capaces de administrar financieramente las iniciativas tanto locales como los recursos que son asignados desde el nivel central. -Existe profesionales con las competencias y las funciones asignadas para levantar iniciativas locales.
	Colaboración y coordinación subnacional	Participación en mesas de trabajo con el intersector.	-Asistencia regular en mesas de trabajo desde donde se han generado acciones de intervención territorial o sectorial en conjunto. -Existen productos concretos como resultados de dichas coordinaciones.
		Integración de las temáticas a la estrategia de desarrollo regional.	-Hay coherencia entre los lineamientos establecidos en la estrategia regional de desarrollo y las acciones que realiza el servicio o institución en la región.
		Cuenta con diagnósticos locales.	-Existen diagnósticos actualizados de la realidad de la temática en la región.
	Claridad en roles y funciones de los diferentes subsistemas	Replica de acciones	-Las tareas y funciones de cada subnivel están claramente definidas, por lo que no se sobreinterviene.
		Conocimiento de funciones de nueva división	-Existe un trabajo constante de coordinación la nueva división de desarrollo social y humano-
	Asociatividad /empoderamiento	Instalación de procesos participativos.	-Se han desarrollado procesos participativos como consultas, plebiscitos, diagnósticos, encuentros, etc. - Los instrumentos regionales tienen un componente participativo en su elaboración.

Capacidades sociales		Cofinanciamento de iniciativas	-Existen convenios de programación con el mundo privado. - Existen proyectos entre el gobierno regional y organizaciones de la sociedad civil ejecutándose.
	Capital Social	Organizaciones intermedias comprometidas	-Interés de la organizaciones intermedias en participar de procesos de descentralización - Se generan espacios para discutir respecto de la descentralización organizados por organizaciones intermedias.
		Coordinación con la sociedad civil.	-Existen acciones de intervención o trabajo en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. - Las instituciones públicas cuentan con un Consejo de la sociedad civil.
	Liderazgo	Autoridades políticas con conocimiento en el tema.	-Proceso liderado por autoridades regionales - Autoridades conocen los avances en el proceso de implementación.

Fuente: Elaboración Propia (2018)

4.2.2 ETAPA 2, APROVECHAMIENTO DEL MATERIAL

- **Codificación:** Según R. Holsti (1969 citado en Bardin, 1996) La codificación es el proceso por el que los datos brutos son transformados sistemáticamente y agregados en unidades que permiten una descripción precisa de las características pertinentes del contenido.

Las unidades de registro se definen como una unidad de significación que se ha de codificar. Para **nuestro** estudio se consideró el tema como unidad de registro, definida por Berelson (1952 citado en Bardin, 1996) como una afirmación sobre un sujeto. Es decir, una frase, o una frase compuesta, habitualmente un resumen o una frase condensada, tras la que puede resultar afectado un vasto conjunto de formulaciones singulares. Se trata de una oración o proposición acerca de algo.

De esta forma se consideraran las frases como unidad de codificación para el posterior análisis, así se pretende localizar los “núcleos de sentido” que componen la comunicación y cuya presencia podrán significar algo para el objetivo analítico elegido.

La unidad de contexto es definida por Holsti (1969 citado en Pérez, 1994b) como *“el mayor cuerpo de contenido que puede investigarse para caracterizar a una unidad de registro”*.³⁸ Para este estudio, la unidad de contexto corresponde a la transcripción de las entrevistas de los sujetos asociadas al sector al que corresponden, lo que finalmente le da sentido a la unidad de registro.

De esta forma para la codificación se preestablecieron los siguientes temas:

- Capacidades Ideales: Se refiere a las condiciones, que a juicio de los entrevistados, debiesen existir en las regiones para que las nuevas competencias de los gobiernos Regionales logren ser un aporte a los procesos de descentralización administrativa.
- Percepción de lo que existe: Contenidos asociados a la percepción de las capacidades e incapacidades que actualmente tiene la región para hacer poner en ejercicio las nuevas competencias.

Estos temas son la base de la estructuración posterior del análisis y son comprendidos desde tres visiones, asociadas al sector de donde provienen los entrevistados:

- Visión desde las organizaciones intermedias: Se refiere a la información que surge a partir de las entrevistas, documentos e informes de las organizaciones de la sociedad civil, representantes de ONG entrevistados.

³⁸ Pérez, G. (1994b). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. Técnicas y análisis de datos. Pág. 33.

- Visión desde las autoridades políticas: Contenidos generados a partir de las entrevistas entregadas por los jefes de servicio, seremis, voceros de las instituciones públicas entrevistadas.
- Visión desde los expertos: Contenidos asociados a las competencias tanto subnacionales como sociales que surgen en las entrevistas realizadas a los expertos.

- **Categorización:** Las categorías se pueden definir de la siguiente manera: *“las categorías son secciones o clases que reúnen un grupo de elementos (unidades de registro en el caso del análisis de contenido) bajo un título genérico, reunión efectuada en razón de los caracteres comunes de estos elementos”*³⁹. Bardin (1996) plantea las siguientes cualidades para las buenas categorías:

- Homogeneidad: un mismo principio de clasificación debe dirigir su organización.
- Exclusión mutua: un mismo elemento del texto no puede ser clasificado en dos categorías diferentes.
- Objetividad y fidelidad: dos codificadores diferentes deben llegar a los mismos resultados. No hay distorsiones de juicio debido a la subjetividad de los codificadores.
- Pertinentes: adaptadas al contenido, material de análisis seleccionado y al objetivo elegido.
- Productividad: debe proporcionar resultados ricos: en relación a índices de inferencia, en hipótesis nuevas y datos fiables.

4.2.3 ETAPA 3, TRATAMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS RESULTADOS, LA INFERENCIA Y LA INTERPRETACIÓN.

Una vez terminada la parte descriptiva, se procederá a la etapa inferencial, de deducción lógica del material descrito y fase final del análisis de contenido. De esta forma se accede no sólo al contenido manifiesto de la comunicación sino también al latente.

Según Krippendorff (1990, en Perez, 1994b), una vez que se conoce lo que significa o indican los datos, se procede a:

- Resumir y representar los datos para mejor comprensión e interpretación, además de su posible relación con alguna decisión o decisiones que el usuario quiera tomar.
- Descubrir en el interior de los datos las relaciones que el “ojo ingenuo” no podría discernir con facilidad, así como verificar hipótesis.

³⁹ Bardin, L. (1996). Análisis de contenido. Pág. 90.

Luego de efectuada la descripción de las categorías, se procede a un análisis por visión, en una segunda etapa, un análisis global de la información, de modo de enriquecer la comprensión del fenómeno de estudio.

CAPÍTULO 5. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Una vez terminado el proceso de categorización, se procede a una descripción de las categorías por cada ámbito de exploración, lo cual corresponde a una primera lectura del tema. Esta primera lectura se realiza a partir del análisis de contenido tanto manifiesto como latente de las entrevistas en profundidad; lo cual sienta las bases de una segunda lectura a la luz del marco teórico que guía esta investigación, intentando ahondar en la percepción de las capacidades a través de las narrativas de los sujetos entrevistados.

5.1 VISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERMEDIAS.

5.1.1 LAS CAPACIDADES SUBNACIONALES IDEALES

Capital humano capacitado

Respecto de las capacidades subnacionales los entrevistados coinciden que un elemento importante con el que deben contar las regiones son los recursos humanos. En este sentido, no solo se trata de la cantidad de dotación asignada, sino de los conocimientos técnicos y habilidades que deben tener estos profesionales.

“Tenemos que capacitar en los territorios, tenemos islas, tenemos cerros y en los cerros cuesta más hacer cosas y eso a veces no se ve desde Santiago y tenemos que tener personas que sean capaces de entender esas heterogeneidades que presenta”

A juicio de los entrevistados es el Estado el que debe hacerse cargo de generar esas competencias

“Se ha planteado la necesidad de contar con una escuela de formación para los funcionarios del gobierno regional”

“La idea es que se potencie una academia regional, no nacional, que permita... reflexión, formación, capacitación en distintos temas en los que no todos los profesionales tienen a su haber”

La formación de recursos humanos, de esta manera, se ve como una capacidad que debe estar en constante formación dada la dinámica de los temas que se resuelven en el gobierno regional

“Como creamos unidades al interior de los gobiernos regionales que nos permitan mejorar los procedimientos y la innovación pública”

Por otra parte, aparece la necesidad de actualizar los reglamentos asociados a recursos humanos modificando la dependencia administrativa de los funcionarios, dado que no serían ya funcionarios del Estado.

“Esta condición de independencia de los gobiernos regionales, esencial para la descentralización, los coloca en un estatuto jurídico diferente al que tiene actualmente, en este sentido el personal ya no debe seguir rigiéndose por el estatuto administrativo”

“Es necesario que exista un estatuto que sea muy propio de la esfera de competencia que tiene el gobierno regional”

Coherencia y utilización de los instrumentos técnicos.

En este sentido, se reconoce que la nueva ley da mayor importancia a los instrumentos técnicos de planificación y desarrollo

“En las nuevas disposiciones legales hay una cantidad enorme de planificación, está el plan de desarrollo regional, está el plan de ordenamiento territorial, están los planes regionales intercomunales o metropolitanos, está el plan de la vivienda, porque ahora el plan de la vivienda tiene que ser incorporado al área metropolitana”

Sin embargo, a su juicio no solo basta con la presencia o elaboración de estos instrumentos, si no que se requiere que estos sean elaborados en relación a las competencias que tiene el Gobierno Regional, y que incluyan además, indicadores para evaluar los avances.

“Yo creo que nosotros tenemos que empezar a desarrollar nuevas formas de atención al cliente, nuevas formas de relacionarnos con la sociedad, nuevos instrumentos de desarrollo y prestación de servicios que sean pertinentes y adecuados a la heterogeneidad que tenemos como territorio”.

En este sentido los instrumentos tienen que ser elaborados de manera participativa y ser evaluados periódicamente

“Una estrategia que no tenga el compromiso con las comunidades es muy difícil que se internalice los objetivos, nunca he visto que después de elaboradas se comparta con la gente”

“Al terminar un periodo uno tiene que decir, esto es lo que paso, esto se cumplió esto no, nos equivocamos en esto, hacer las correcciones, es un insumo fundamental la evaluación.”

Otro elemento importante a considerar en los instrumentos es que estos deben ser enmarcados en las competencias o funciones específicas que tiene el Gobierno regional.

“Los programas deben estar acotados a las competencias que yo tengo, si no tengo competencias en el puerto no puedo hablar del puerto.”

Autonomía y Cambio cultural

Los entrevistados refieren, la necesidad de concientizar respecto al reconocimiento de los Gobiernos regionales como autónomos y no como un servicio más del Estado.

“Ya los gobiernos regionales no dependen más del presidente de la república y no pueden ser considerados como un servicio de la administración central, como lo son hasta ahora, siempre se ha tratado a los gobiernos regionales como un servicio más”

“Lo que se busca con la descentralización es la autonomía para buscar con mayor cercanía las ventajas que tenemos como región, es decir solo nosotros que vivimos acá sabemos nuestras urgencias y necesidades”

En este sentido, existirían recursos o programas que debiesen ser traspasados a los Gobiernos regionales, principalmente los que dicen relación con la mejora en la gestión

“Hoy hay un programa de mejoramiento de la gestión que lidera el Ministerio de hacienda, pero esos programas debiesen administrarlos los gobiernos regionales, ellos son los que debiesen decir estas son las metas que tenemos”

“Las metas debiesen ser establecidas por el gobierno regional, negociadas con el nacional, pero debiesen tener un paraguas asociado a las prioridades establecidas en los instrumentos regionales”

A su juicio, los diagnósticos de brechas cobran un mayor protagonismo para conseguir los recursos que aseguren la eficiencia en el trabajo

“Los gobiernos regionales tienen que decir, en relación esto, que tenemos que hacer, no tenemos gente, entonces hay que decir, señor gobierno pásenos la plata.”

Coordinación

Se reconoce que las competencias de los gobiernos regionales son acotadas, por lo que es necesario generar un trabajo de coordinación con otros sectores tanto públicos como privados, de esta manera se requiere de fortalecer los convenios de programación como instrumentos de coordinación de ese trabajo

“Lo que no puedo hacer, lo puedo hacer con otros, para eso tengo los convenios de programación que me puedo establecer con los municipios, con los servicios, incluso con los privados”

Sugiriendo que para esto se requiere de un paso previo que implica levantar instrumentos de planificación conjuntos que den cuenta de las responsabilidades de cada nivel

“Yo he ido planteando otro instrumento que se llama contrato región, se trata de cruzar los objetivos entre los diferentes niveles, y ver las coincidencias para establecer los convenios de colaboración, la idea es que haya un compromiso entre objetivos.”

A su juicio la solución a los problemas a nivel regional no las realizaría un solo nivel sino que se requiere de una mirada estratégica

“Nos articulamos con el nivel central, con los municipios también pero nos organizamos de otra forma, con una estrategia, que yo creo que es mucho más fácil de cumplir”

Se reconoce que esta es la única forma de lograr una mayor cercanía con la gente y que la sociedad recupere la confianza en lo público

“Hay una necesidad de trabajar y resolver los problemas eficientemente para que la gente sienta mayor afección por lo público”

5.1.2 CAPACIDADES SUBNACIONALES ACTUALES

Falta de claridad en las reformas

Los entrevistados coinciden en la falta de claridad respecto a las reformas, si bien están de acuerdo con la importancia de la descentralización afirman que existen vacíos que no se han logrado resolver

“Las reformas están cojas, porque falta un requisito que se debe cumplir, para que podamos salir del ciclo de la descentralización administrativa”

“Las reformas dejaron, los temas de detalles a los reglamentos, entonces hay como 11 reglamentos que el gobierno central tiene que dictaminar”

Desde su opinión, un elemento importante, es el financiamiento de las mismas, el cual aún no se discute

“No basta con ser una corporación con derecho propio, sino es necesario la autonomía financiera”

Roles y funciones

A su juicio, si bien la ley establece diferencias en los roles de las nuevas autoridades regionales, esto solo ocurre en términos generales, no en lo específico

“Hay verdades a medias en relación a este tema, si uno examina las competencias, la ley establece claramente la diferencia, pero se topan en algo que la constitución preservó... en que los delegados presidenciales, tiene que supervisar, coordinar, supervigilar los servicios públicos.”

De esta manera, se piensa que esto puede hacer surgir problemas entre uno y otro dado que el gobernador requiere del trabajo con los servicios, sin embargo estos responderán al delegado

“Puede producirse una colisión entre el rol del gobernador regional y el delegado presidencial”

Con la estructura instalada actualmente la autonomía no está desarrollada en los servicios públicos

“estamos hablando de una mentalidad que viene de la época de la Colonia, de la forma en cómo se estructuró el poder en Chile... como un Estado centralista, vertical. Donde todas las decisiones se toman en el centro, teniendo poca autonomía para los ciudadanos.”

Instrumentos y planificación

Se reconoce una falta de autonomía en la ejecución de los presupuestos asignados a la región, esto debido a que un porcentaje importante de estos son administrados directamente por los servicios

“Cuánto pesa el ARI en el presupuesto del gobierno regional versus el presupuesto de los servicios públicos... Nada”

Se afirma que los actuales instrumentos no son eficientes porque han sido ambiciosos en su elaboración abarcando competencias que no necesariamente se encuentran instaladas en los gobiernos regionales

“Yo he participado en como cuatro estrategias de desarrollo regional y tengo la opinión que la estrategia de desarrollo regional son instrumentos muy válidos, importantes porque fijan la ruta, pero cuando uno examina las estrategias vemos que estas abarcan todos los ámbitos de la región, no solo los temas que tienen que ver con las competencias de las cuales son competencias regionales”

Se considera que, actualmente las estrategias no cumplen con la suficiente rigurosidad técnica, por lo tanto no necesariamente se sabe si se cumplió o no

“Las estrategias regionales no tienen indicadores, es decir, tu pones un objetivo pero no sabes cuándo lo cumples, cuales son las condiciones de cumplimiento, nada”

Refiriendo que al ser compromisos regionales, existe expectativa en la población, pero al no tener resultados que mostrar se genera desconfianza y se deslegitima a los responsables

“Cuando toco todos los temas, y no logro conseguir recursos para resolverlos, si no cumplo con esos temas me desacredito, me deslegitimo, entonces eso erosiona la institucionalidad y eso es lo que ha ido pasando ahora.”

Recursos humanos

De acuerdo a los entrevistados, actualmente no existe especialización en los funcionarios del gobierno regional para asumir las nuevas competencias y funciones asignadas por ley

“Tenemos que tener inteligencia, porque hay mucha planificación y uno puede ver en el gobierno regional en lo asociado al ordenamiento territorial no las tiene, no sé si son dos arquitectos lo que tenemos, insuficiente, totalmente... como van ser el PROT estos dos solos...no puede ser”

“En el tema transporte, no hay ningún experto en el tema en el gobierno regional, no tenemos”

A su juicio, es un nivel que tienen mucha diversidad, en cuanto a especialización, pero en relación a las nuevas competencias se requiere reconocer cuales son las brechas de capacidades que hoy existen para poder responder eficiente y eficazmente para la utilización de estos instrumentos

“El gobierno regional es bastante multidisciplinario, ósea, hay de todo”

“Planificación, hay como 5 o 6 instrumentos que se deben hacer y tenemos que ver cuáles son las capacidades que tenemos en los gobiernos regionales para esto” “

En ese sentido el Gobierno debe tener una participación más activa en generar esas competencias al momento de conformar los equipos

“se requiere se formación de conocimiento, todos sabemos que los gobiernos regionales se conformaron con gente que venía de otros servicios, pero era la gente que tenía problemas, lo que no querían tenerlos ahí”

5.1.3 CAPACIDADES SOCIALES IDEALES

Generación de conocimiento

Se reconoce la importancia del trabajo con las comunidades como un elemento importante para la instalación de las nuevas capacidades

“Estamos trabajando con el gobierno en esto de las capacidades, porque las capacidades no se pueden ver solamente desde el punto de vista interno de los gobiernos regionales, sino también como los gobiernos se comunican con las sociedades que están representando”

Desde esa perspectiva se valora el fortalecer la alianza con todos los sectores de manera de potenciar el desarrollo de la región

“una región que no tenga una inteligencia regional, como recurso propio para fortalecer y potenciar sus capacidades en todos los planos no tiene mucho que hacer”

Se sugiere que los centros de generación de conocimiento, así como la academia tienen mucho que aportar, principalmente en áreas como la innovación y la creación

“A mí me parece que todos estos temas de la innovación, la creación, el tema de alentar al mundo científico a colaborar con el desarrollo es fundamental, si no lo hacemos no veo que posibilidades de competencias, de ventajas comparativas podemos tener”

Desde esta perspectiva, no solo es el estado quien debe fortalecer la descentralización sino también la comunidad aportando al desarrollo de iniciativas propias

“Muchas veces se conciben política pública, porque a un iluminado se le ocurrió algo, pero eso no tiene nada que ver con lo que necesita el territorio”

Participación

Surge como elemento fundamental respecto a las capacidades sociales que debiesen tener las regiones, reconociendo además que debiese abrirse a todos los que quieran aportar.

“Hay que ser capaz de generar espacios para iniciativas de la gente, hay gente pero muy sabia y no son presidente de nada”

Desde esta perspectiva, se considera que es necesario revisar los instrumentos de participación que hoy existen

“Uno ve que hay un monopolio de las iniciativas, en nuestra estructura política, esas iniciativas se va restringiendo a ciertos actores, lo cual es un error”

Liderazgo

Se requiere de liderazgo en el proceso de instalación en este contexto, desde los entrevistados se percibe que quienes debiesen asumir mayores responsabilidades son los consejeros regionales

“Yo planteo que los consejeros regionales debiesen ser los principales pedagogos de esta temática”

De esta manera el liderazgo que se espera, requiere tanto de habilidades políticas de negociación como de la validación de todos los actores

“Tiene que ser una persona empoderada, de habilidades políticas y coordinación”

“Esto tiene que ser político, aquí hay que hacer política, ver concordar con los distintos niveles, negociar”

Se espera de esta manera que quienes lideren este proceso sean más críticos y respondan directamente a las necesidades de la comunidad

“Hoy en día los intendentes responden a la administración central y finalmente termina haciéndose lo que ellos dice, con un gobernador regional, el gobernador tiene que salir a la calle a decir, oye nop nosotros no estamos de acuerdo con esto.”

5.1.4 CAPACIDADES SOCIALES ACTUALES

Desconocimiento

Desde los entrevistados surge el reconocimiento a que los temas de capacidades y descentralización no son temas que se han abierto a la comunidad

“la gente no tiene idea de este tema, no alcanza a dimensionar lo importante del proceso”

Generación de conocimiento

Si bien manifiestan un reconocimiento a la importancia de las universidades en el aporte que pueden realizar en el desarrollo de este tema, en la región esto no estaría sucediendo

“Están todos los temas que tienen que ver con las universidades y la participación de las universidades en este tema que es muy importante, y han estado muy al margen”

Esto por la falta de recursos que existen para el desarrollo de iniciativas o de sistematización.

“La universidades han estado al margen de este proceso, cuando hay plata ahí estamos, pero cuando, esto de ayudar a la reflexión... no están.... “

A juicio de los entrevistados hoy no existe un aporte al desarrollo regional desde lo académico, sino que estarían más focalizados en los grandes temas nacionales.

“Las universidades no han sido capaces de generar un pensamiento regional, aportar a esa área, ellos tienen una concepción más nacional”

Liderazgo

En este sentido, para los entrevistados, la validación de los liderazgos a través de la elección popular es muy importante para el proceso de descentralización

“Vimos que los organismos que no son representativos, que no tienen la legitimidad popular no tienen capacidad para desarrollar procesos de recuperación de la democracia, por eso se comenzó por la elección de los Gobernadores regionales, porque de esta forma se legitima y se reconoce la descentralización es un elemento constitutivo de la democracia”

Desde su perspectiva, el liderazgo representativo busca democratizar el poder a través de la descentralización

“Hay una dispersión del poder político del ente nacional a organismos descentralizados, osea cierta autonomía que permite que en territorios determinados hayan procesos de responsabilidad y corresponsabilidad frente a las políticas”

Una característica importante del liderazgo, es la capacidad que estos deben tener de promover el trabajo coordinado el que a juicio de los entrevistados no se ha logrado instalar

“Cuando se queman los cerros de Valparaíso, cuanto fue lo que se demoró en resolverse el problema, que crees tú que piensan esas personas que pasan los inviernos con frío y lluvia, no tienen una afección por lo público”

Se reconoce una falta de preparación previa para abordar estos temas, por parte de los líderes.

“Tengo la percepción en relación a lo que pasa acá en la región y en otras que los intendentes no se están preparando, no hay una preparación, porque muchos intendentes van a pasar a ser delegados presidenciales y otros intendentes que quieren ser gobernadores, tienen una agenda muy chica”

Asumiéndolo por un desinterés de los líderes dado los cambios que se vienen y sus intereses personales

“Se dedican al proyecto efectista, y no se dedican a pensar a mediano plazo, a largo plazo el tema del desarrollo “

5.1.5 ANÁLISIS DE LA VISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERMEDIAS

Respecto a las capacidades subnacionales, los entrevistados le asignan a la existencia de capital humano calificado un gran valor, desde su perspectiva y dada lo dinámico de los temas que son abordados por el Gobierno Regional, debiese existir una estrategia que permita mantenerlos actualizados en las temáticas de su

competencia. Sin embargo, y a su juicio, hoy los funcionarios no estarían informados de las nuevas competencias, ni capacitados en las temáticas que están abordarán.

Esto se generaría, principalmente, por la poca claridad del proceso, que impediría visibilizar las brechas de conocimientos en la dotación regional, situación que se traspasa no solo a los funcionarios del Gobierno Regional, sino también a lo de los servicios públicos, en general. Por otra parte, pero en esta misma línea, se hace evidencia la necesidad de aumentar los recursos humanos que hoy existen en la región.

Otro de los elementos que surge es lo asociado a la coordinación entre los diferentes actores de la región, en este sentido, se genera la necesidad de contar con instrumentos de planificación estratégica unificados, esto implica la elaboración de diagnósticos que tengan un fuerte componente participativo, que den cuenta de las realidades en los territorios. Esta necesidad de establecer coordinaciones entre los diferentes niveles surgiría por la necesidad de que los gobiernos regionales focalicen sus intervenciones y no como lo han hecho hasta hoy, en donde los instrumentos regionales abordan una serie de temáticas que no necesariamente tienen que ver con la región, sino que con necesidades que son impuestas desde los niveles centrales. Esta forma de responder a las necesidades locales de manera integral y colaborativa, sería la forma de generar una herramienta política y democrática que permita que la comunidad recupere la confianza en lo público.

Respecto a la claridad de los roles, va de la mano con la capacidad de colaboración y coordinación. Si bien no surge explícitamente como una capacidad específica, cuando aparece la coordinación entre otros niveles, emerge la necesidad de la claridad respecto de los límites de las intervenciones entre uno y otro nivel, de manera que estas sean más eficientes de lo que son hoy día, reconociendo que al no existir un reglamento, los límites de las intervenciones aún no se tienen claros.

Dentro de esta misma línea se visibiliza la necesidad de generar mayor autonomía, lo que implica también un cambio cultural respecto de las nuevas competencias que requerirá entender que el Gobierno Regional se encontrará escindido de las estructuras Nacionales o centrales, en esta misma línea y si bien, corresponde a otro nivel de la descentralización, surge la necesidad de asegurar recursos para la implementación de las necesidades locales, de esta forma no se visibiliza la ejecución de los diferentes instrumentos si no existe autonomía financiera para ello.

En cuanto a las capacidades sociales, se reconoce la importancia de incluir dentro de los procesos a la comunidad en general, porque permite un mejor conocimiento de las necesidades de los territorios, principalmente cuando se utilizan herramientas participativas, reconociendo de esta manera el conocimiento que existe en la ciudadanía para hacer estos procesos más eficientes. De esta manera, y dada el poco desarrollo de la temática a nivel país surgen la Universidades como un foco de generación de conocimiento a través de la sistematización y estudios que podrían generar de lo realizado hasta ahora, sin embargo, se reconoce que hasta ahora el rol

de la academia ha sido muy marginal, sin perjuicio de esto, se reconoce también la falta de información que ha trascendido a la opinión pública respecto a las nuevas competencias y como estas afectarán la calidad de vida de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva se visibilizan los liderazgos asociados no solo al rol del Intendente ahora y el Gobernador Regional después, sino que también a los consejeros regionales, principalmente cuando se trata de difundir los nuevos cambios, se reconoce la necesidad de contar con líderes que no solo tengan validación política, sino también cuenten con la validación social que se requiere para liderar la coordinación entre los diferentes niveles, situación que actualmente no ocurre en la región dado que se priorizaría los proyectos inmediatistas. La falta de liderazgo respecto de estos temas se demostraría, además, en la falta de preparación que han tenido las autoridades para asumir este proceso, muchas de ellas, a juicio de los entrevistados más preocupados de los proyectos personales.

Tabla N°5.1 Resumen de capacidades desde la visión de las organizaciones intermedias.

Dimensiones	Capacidades	Desarrollo
Capacidades Subnacionales	Capital Humano Calificado	No existe claridad de las brechas en capacitación que requiere la dotación regional.
	Colaboración y coordinación.	Si bien existen espacios de encuentro, aún no se ha logrado generar una metodología que permita coordinar efectivamente la información con la que cuentan todos los niveles.
	Autonomía	Necesidad de un cambio cultural y flexibilización de los recursos financieros.
	Claridad en roles y funciones	La falta de reglamento es un elemento que afecta los límites entre uno y otro.
Capacidades sociales	Asociatividad/empoderamiento	Si bien, por ley existen instrumentos que promueven la participación, en relación a este tema hay poco involucramiento de la ciudadanía.
	Capital social	Si bien hay organizaciones, fundaciones que están abordando el tema, falta involucrar tanto a la academia como a las organizaciones de base en la discusión
	Liderazgo	No existe liderazgo para organizar a los distintos niveles de manera eficiente. Hay desconocimiento y falta de preparación en las autoridades involucradas en el proceso.

Fuente: Elaboración Propia (2018)

5.2 VISIÓN DESDE LOS EXPERTOS

5.2.1 CAPACIDADES SUBNACIONALES IDEALES

Autonomía

Desde los entrevistados, surge como elemento fundamental la autonomía asociada a la posibilidad de contar con servicios descentralizados que estén presentes en el territorio.

“Lo mejor para el desarrollo es cuando tengo una provisión de servicios públicos que esta efectivamente descentralizado en el territorio”

Desde su perspectiva hay que ser cuidados con los procesos de autonomía porque pueden resultar en contra del objetivo que se busca con ella.

“No todos los procesos de transferencia de poder provocan resultados virtuosos a nivel subnacional, existen experiencias negativas que han terminado por provocar desequilibrios fiscales o generando a caudillos regionales, como ocurre con los municipios, lo que sirve de fundamento al nivel central para volver a centralizar el poder.”

Mecanismos de control

Otro de los elementos que aparecen como fundamentales, tiene relación con la existencia de mecanismos de control claros

“Transparencia en la trasferencia de recursos a regiones, que exista un mecanismo que asegure que no pase lo que ocurre en otros lados”.

Que disminuyan la corrupción a la hora de la distribución de los recursos

“La descentralización en otros países ha sido un fracaso, porque se ha convertido en fuente de corrupción”

Instrumentos y planificación

En cuanto a los contenidos, se visibiliza la necesidad de potenciar la innovación, como una forma de asegurar que los instrumentos sean construidos a largo plazo.

“es necesaria la capacidad de innovación, de crear cosas en lo productivo, en lo social, de manera que nuestras estrategia de desarrollo mire al futuro a largo plazo”

De esta manera se requiere una mayor metodología en el proceso de elaboración de los mismos y que estén ajustados a la realidad regional

“Hay que tener... ser objetivo, de tener la capacidad de entender, que significa eso diagnósticos completos, diseños lo más correspondiente y institucionalidad”

De esta manera los expertos, consideran que los instrumentos deben ser elaborados con contenido que den cuenta de la realidad regional, pero teniendo una mirada a largo plazo

“La estrategia debe ser profunda, planificada y debe ser evaluada y acotada y debe tener una mirada larga”

Uno de los instrumentos que debiesen potenciarse, a su juicio, debiesen ser los convenios de colaboración, ya que estos cumplirían con el objetivo de fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles en post de un objetivo en común.

“la experiencia internacional señala que es necesario tener instrumentos como contratos tanto cuando se trata de actores públicos, como ministerios o municipios, como cuando se trata de privados, en este sentido, lo convenios de colaboración podrían ser un instrumento que cumpliera ese rol”

Recursos Humanos

Desde su perspectiva, las nuevas funciones, requerirán otras capacidades técnicas en los equipos del gobierno regional, una de ellas sería la interdisciplinariedad de los equipos

“Eso implica competencias técnicas, y que son multidisciplinarias”

Y la otra la capacidad de anticiparse a través de diagnósticos prospectivos.

“se requiere reforzar la capacidad prospectiva, de alguna forma de anticipar lo que viene en unos años, anticipar escenario”

Desde la perspectiva de los expertos un elemento importante tiene que ver con los procesos de desarrollo organizacional que requerirá el gobierno regional, principalmente de los nuevos profesionales que se integrarán

“la definición de perfiles de cargo y un proceso de selección transparente contribuirán a su mejor puesta en marcha”

5.2.2 CAPACIDADES SU NACIONALES ACTUALES

Claridad en roles y funciones

Existe la percepción de falta de claridad respecto a las nuevas competencias

“Son de una vaguedad impresionante, porque incluso en la definición de las competencias que están difusas, las definiciones son bastantes elásticas y difusas”

A juicio de los entrevistados hay una definición de funciones, lo que no permite claridad en cuanto a los límites, esta indefinición perpetuaría el centralismo

“Más que competencias hay una definición de funciones, y además dice Ud. puede hacer a y este puede hacer b, entonces eso a lo único que ayuda en términos actuales es a consolidar el centralismo”

“El proyecto no traspasa competencias trascendentales, no establece mecanismos de resolución de los inevitables conflictos entre gobierno central y regional y mantiene decisiones relevantes al arbitrio del poder central.”

Uno de los instrumentos que podría utilizarse para establecer los límites entre los diferentes niveles podría ser el convenio de colaboración, sin embargo, a juicio de los expertos, es subutilizado

“Es cosa de ver cuantos convenios de colaboración existen actualmente, y como son utilizados, son muy pocos... y por lo general se hace con ministerios que tienen una gran cantidad de recursos, en términos legales y prácticos está siendo subutilizado”

Generación de Conocimiento

Existiría poco desarrollo del conocimiento, principalmente en algunas áreas que a juicio de los entrevistados son importantes para el desarrollo no solo de la región sino también del país

“Chile tiene un tremendo desafío y un tremendo riesgo en lo que está acaeciendo en el mundo con la cuarta revolución industria, y ahí no estamos haciendo nada”

De esta forma se evidencia falta de espacios para poder generar reflexión respecto a lo que se espera como región

“Es un tema que no se discute ni en las universidades, ni en los gobiernos regionales, en el gobierno de Chile, no se discute”

“Hay desconocimiento de la descentralización, y de lo que se va requerir a futuro en las diferentes áreas”

Instrumentos y planificación

Se considera que los actuales instrumentos no cumplen con lo esperado para este proceso

“Hoy en día en términos de política pública los diagnósticos son incompletos, los diseños son insuficientes y nuestra institucionalidad es del siglo XX”

Esto, a su juicio, estaría dado por la cantidad de temáticas que aborda, lo que genera una mira superficial de los conflictos e inmediatista

“No hay mirada ni profunda, ni larga... las estrategias de desarrollo son verdaderos árboles de pascua donde tu metes de todo y como todos los árboles que se ven bien, pero en los hechos no sirven de nada”

Desde su perspectiva, esto se generaría por la falta de metodología en su elaboración

“Nadie los guía, los planifica, los evalúa, porque una estrategia en el mejor de los casos tiene tres o cuatro temas, lo demás es lírica”

Gobernanza

Se visibiliza por parte de los entrevistados una falta de gobernanza respecto a los temas de descentralización, generadas por una estructura institucional que no cubre las nuevas funciones

“La institucionalidad de hoy día es insuficiente”

“Existe una estructura política que tiene los incentivos en los lugares equivocados, las autoridades no responden a la ciudadanía, sino a un poder central que se encuentra a miles de kilómetros y del cual son absolutamente dependientes”

Esto a su juicio estaría dado por la falta de confianza respecto de los niveles centrales, en las capacidades que tienen los gobiernos regionales

“Profunda desconfianza del centro con las regiones”

Y con los conocimientos técnicos de los equipos de profesionales

“La última vez que hubo proyectos estratégicos en esta región fue en el gobierno del presidente Lagos y después no ha habido más y estoy hablando hace más de 10 años y algunos que se presentaron en ese entonces, murieron por incapacidad de nuestra gente acá”

A su juicio esto se habría generado por la conformación que tuvieron los gobiernos regionales cuando recién se crearon

“Los gobiernos regionales se conformaron los funcionarios que desecharon de los otros servicios, no quiero este gallo acá, no estoy diciendo si bueno o malo”

5.2.3 CAPACIDADES SOCIALES IDEALES

Generación de conocimiento

Se visibiliza a las universidades como un actor importante en el proceso de generación de capital social

“Las Universidades podrían contribuir al proceso de implementación de la descentralización, sobre todo poniendo a disposición la gestión del conocimiento”

Convirtiéndose de esta manera en un actor fundamental que hay que integrar al proceso

“Hoy no tenemos experiencia acumulada a nivel regional, sobre todo en materia de transferencia de competencias y elección de autoridades regionales. Por lo tanto, la academia podría aportar al desarrollo de estudios o investigaciones que apunten a identificar aquellas condiciones territoriales que podrían incidir en el proceso.”

5.2.4 CAPACIDADES SOCIALES ACTUALES

Liderazgo

Hoy día no existirían liderazgos en la región que permitan promover el desarrollo en la región.

“Yo veo complejo el tema en la región, porque yo hoy día veo en el país unas cifras muy espectaculares hacia arriba, y esta región va así, hacia abajo, es porque este año, por el intendente que hay acá?... si y no, porque son procesos que son largos, que vienen desde hace mucho tiempo atrás.”

Desde esta perspectiva hay autoridades que no se han logrado posicionar como un referente a nivel regional

“No hay un liderazgo regional, hay una autoridad, que hace lo que establece el nivel central y no necesariamente lo que requiere la región, y esto no es nuevo, la discusión está en, de que partido es tal o cual y no en las capacidades.”

Esto por las capacidades que su juicio tiene la institucionalidad

“Las verdaderas autoridades de papel son los actuales Intendentes, que no tienen capacidad ni facultades, gozan de bajo conocimiento y carecen de estructuras funcionales para poder generar a la región bienes y servicios públicos”

5.2.5 ANÁLISIS DE LA VISIÓN DE LOS EXPERTOS

A partir de las entrevistas a los expertos surge, respecto del capital humano, la necesidad de instalar una mirada prospectiva que proyecte una visión a largo plazo de

la región. Esta mirada debiese incluirse en los instrumentos de planificación, generando estrategias innovadoras, ajustadas a la realidad de la región, con objetivos a corto, mediano y largo plazo que puedan ser cuantificables y medibles.

De esta manera, se debiesen entregar herramientas metodológicas que permitiesen instalar estos elementos como prácticas habituales. Se reconoce, de esta manera un bajo desarrollo de capacidades en los funcionarios del GORE, en temas asociados a la descentralización, la principal preocupación de los expertos es que la conformación del Gobierno regional se haga, de la misma forma como se hizo con la anterior reforma, absorbiendo funcionarios de otras reparticiones que no necesariamente tienen expertiz.

Desde esta perspectiva, a su juicio, es necesario generar procesos de selección rigurosos y transparentes, así como planes de capacitación que nivelen los conocimientos de los funcionarios actuales. Existiría además de un déficit en expertiz asociada a las nuevas competencias, una incompatibilidad entre la cantidad de funciones asociadas a las nuevas competencias y la dotación asignada al GORE.

Existiría de esta forma una incongruencia entre lo que establece la ley y la respuesta que hoy día podría generar el Gobierno regional. En este sentido, existe poca claridad en los roles y coordinación que se debiesen generar entre los diferentes niveles, a juicio de ellos, la ley establece solo funciones dejando vacíos respecto de las coordinaciones. Por otra parte, se visibiliza poca confianza, desde el nivel central, en los equipos regionales respecto de las capacidades que tienen estos para hacerse cargo las nuevas atribuciones. Lo que generaría que los procesos de descentralización tengan un componente importante de centralización.

Se evidencia la necesidad de generar mayor autonomía en las regiones, pero principalmente al funcionamiento de los servicios públicos, desde esta perspectiva no bastaría con solo fortalecer el gobierno subnacional, sino que se requeriría flexibilidad en los servicios públicos dependientes del nivel central para dar respuesta a las necesidades locales.

Respecto de las capacidades sociales, se visibiliza la descentralización como un proceso importante no solo desde la perspectiva técnica que implica responder eficientemente a las necesidades del territorio, si no como una herramienta de fortalecimiento de la democracia, el poder de esta manera ya no se instala solo en el centro. En este sentido las Universidades tienen un rol importante en este proceso, sin embargo, actualmente no necesariamente son las universidades quienes se han empoderado del tema sino los Think Tank regionales. Por otra parte, no hay liderazgos claros respecto de este proceso a nivel regional, existirían autoridades que responden a niveles centrales y no necesariamente el tipo de autoridad que se requiere para la facilitación del proceso.

Tabla N°5.2 Resumen de capacidades desde la visión de los expertos.

Dimensiones	Capacidades	Desarrollo
-------------	-------------	------------

Capacidades Subnacionales	Capital Humano Calificado	Falta Capacitación en recursos humanos del GORE.
	Colaboración y coordinación.	Desarrollo de instrumentos que permitan trabajar colaborativamente y de manera coordinada.
	Autonomía	Mayor flexibilidad de los servicios públicos para ponerse a disposición de las necesidades de la región.
	Claridad en roles y funciones	Al no existir reglamento los roles son difusos.
Capacidades sociales	Asociatividad/empoderamiento	Involucramiento de organizaciones de la sociedad civil.
	Capital social	Existen instituciones involucradas, pero es necesario generar los espacio para que otras organizaciones puedan integrarse a la discusión
	Liderazgo	Autoridad reconocida por la estructura institucional.

Fuente: Elaboración Propia. (2018)

5.3 VISIÓN DESDE LAS AUTORIDADES

5.3.1 CAPACIDADES SUBNACIONALES IDEALES

Instrumentos y planificación

Se reconoce la necesidad de generar instrumentos que recojan las necesidades de los territorios lo que implicaría un trabajo coordinado entre los diferentes niveles.

“Nuestro país es muy variado en términos geográficos, por lo tanto, las necesidades de cada región son muy distintas y ahí es fundamental la coordinación con las autoridades regionales y municipales para detectar las verdaderas necesidades e inquietudes de las personas.”

A su juicio debiese existir un documento que integre estos niveles, teniendo en cuenta las características del territorio y los recursos con los que se cuenta

“se debe proyectar la elaboración de un instrumento rector frente al cual deben estar alineados los distintos instrumentos de planificación sectorial, una planificación realmente integrada que considere los instrumentos del nivel local, regional y nacional, y que integre la mirada estratégica, las características del territorio y las decisiones y materialización de la inversión.”

Desde esta perspectiva se reconoce la importancia de la fiscalización de los recursos

“Además, tenemos la misión de cuidar los recursos y fiscalizar que cada peso sea bien invertido”.

Para esto se requeriría instrumentos legales que entregaran mayores herramientas a las estructuras de control actual

“Lo más importante para la discusión legislativa, durante nuestro gobierno, es impulsar una Ley de Responsabilidad Fiscal, tanto municipal como regional, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Local y también un instrumento legal que nos permita potenciar las estructuras de control interno del gobierno regional y del municipio en materia financiera”.

Generación de conocimiento

Se reconoce la necesidad de fortalecer los conocimientos y capacidades de los funcionarios públicos en el marco de esta nueva ley, una de las alternativas que se propone es que sea el mismo Gobierno nacional que genere esas capacitaciones.

“ hay que generar políticas que permitan retener capital humano, hoy tenemos desde la subdere una Escuela de Gobierno Local, que tiene diversos programas para fortalecer las capacidades de los funcionarios de los municipios. Y eso mismo hay que hacer a nivel regional, reconocer las habilidades de aquellas personas que, no teniendo un título profesional o técnico, sí tienen una determinada expertise”.

Desde esta perspectiva se señala que este soporte técnico debe estar instalado antes de que empiece a regir la nueva institucionalidad, en este sentido se reconoce que un elemento importante para la instalación de estas, tiene que ver con las habilidades blandas asociada al desarrollo de trabajo colaborativo

“el gran desafío para esta institucionalidad que se viene es constituir, anticipadamente, un soporte técnico y construir confianzas interinstitucionales para abordar la responsabilidad que esta nueva normativa conlleva, lo que se inscribe en el afianzamiento en base a habilidades blandas y trabajos colaborativos, en una clave más bien intuitiva”

En cuanto a los temas que se debiesen abordar en estas capacitaciones, se mencionan principalmente los asociados al desarrollo territorial.

“Capacitaciones para potenciar la participación de la ciudadanía en la gestión pública, para el ordenamiento territorial, gestión del desarrollo regional, metropolización, descentralización, son temas de los cuales hay que aprender.”

Roles y Funciones

A juicio de las autoridades, la ley se centró en definir normas y no necesariamente establecer una estructura clara de funcionamiento

“la verdad es que el proceso, hasta ahora, ha sido más normativo que estructural, lo que genera cierta tensión respecto a la implementación, porque a mi juicio, se requiere una estructura que sostenga los cambios que establece la ley”

En este sentido y dada la experiencia los municipios debiesen tener un rol más activo respecto del desarrollo de las coordinaciones

“Yo creo que debiese empoderarse de mayor manera a los gobiernos locales, es decir a los municipios”

“Los municipios conocen el territorio, saben cuales son las necesidades, ellos debiesen decirnos, que es lo que necesitan y nosotros desde ahí intervenir”

5.1.1 CAPACIDADES SU NACIONALES ACTUALES

Desconocimiento

Este desconocimiento respecto a los procesos se refleja en la falta de información respecto de la elaboración de instrumentos que no solo afecta a la ciudadanía, sino también a las autoridades

“Yo tengo entendido que hoy están elaborándose los reglamentos, esa es una de las principales tareas que existen a nivel nacional, pero a las regiones no nos han consultado mucho”

Recursos humanos y conocimientos

En cuanto a los recursos humanos y su relación con las nuevas competencias, se advierte que los recursos humanos que hoy existen no son los suficientes para dar respuesta y cumplimiento a todas las funciones asignadas

“No podemos desconocer que hay conocimiento en muchos profesionales del GORE, pero las nuevas competencias nos solicitan más funciones y hoy en día con lo que tenemos, no necesariamente podremos resolverlo”

Sin embargo, se está consciente de las deficiencias y se ha buscado que los funcionarios que estarán vinculados directamente a estas competencias se puedan capacitar.

“Hace poco un grupo de profesionales de la División de Planificación y Desarrollo realizó un curso de Desarrollo Urbano y Gestión de Áreas Metropolitanas, organizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.”

Instrumentos

Se reconoce una falta de coordinación asociada no solo a las intervenciones sino también a los instrumentos

“Hay una falta de coordinación de los instrumentos que hoy existen y los objetivos de cada servicio, no dialogan, es como que nadie hubiese revisado la estrategia de innovación la estrategia de desarrollo regional, sino que después se intenta que los objetivo de los servicios entren en esos instrumentos y no al revés”

No hay una claridad respecto a los criterios de focalización que debiesen ocupar los servicios públicos, para tener una mirada común

“Cada servicio tienen sus propias focalizaciones, sus propios diagnósticos, por lo que de repente te encuentras en un territorio con dos o tres servicios que están interviniendo en cosas parecidas”

Se reconoce la falta de desarrollo de las áreas asociadas al control no solo de la gestión técnica sino principalmente presupuestaria

“Todo el mundo sabe que se requiere mayor control de los gastos, la experiencia de nuestra región no ha estado exenta de problemas de esta índole y estos son de conocimiento público.”

Gobernanza

Existen dos elementos importantes en cuanto a la gobernanza, por una parte se reconoce el sentido que tienen las nuevas competencias para mejorar la calidad de vida de las personas, sin embargo al no estar suficientemente clara los roles de cada nivel, se podrían provocar tensiones que afectaran el proceso.

“Si bien las leyes permitirán la intervención en aspectos relacionados con la forma, calidad de vida de la gente, la estructura que se plantea para tales fines resulta insuficiente y hasta contraproducente, pues sería relativamente fácil que se produzcan desencuentros y quiebres entre los actores involucrados, lo que traería tensiones políticas que obstaculizarían un buen desempeño administrativo de la gestión pública en el territorio”

Una de las razones que argumentan para esta poca claridad, es que el proceso de descentralización es centralizado.

“Hoy el proceso de descentralización es liderado por el nivel central, son ellos quienes están armando los reglamentos”

Se reconoce la falta de una estructura que sostenga el proceso

“A mi juicio no contamos con una estructura para sostener todo lo que se nos viene y eso no sé si es algo que está siendo evaluado por el nivel central, se está pensando en hacer todo rápido, pero esto requiere de tiempo”

Importancia de los municipios en el proceso, en este sentido se reconoce, los municipios como estructuras importantes en el proceso de coordinación para generar intervenciones en los territorios.

“Hoy día las prioridades en cuanto a capacidades, se han focalizado en los municipios, con ellos estamos trabajando en generar más capacidades, y principalmente con los DIDECO y SECPLAC, ver de qué manera vamos a coordinar el trabajo en el territorio”.

5.1.2 CAPACIDADES SOCIALES IDEALES

Participación

Uno de los elementos importante que señalan las autoridades en relación a la implementación es el involucramiento de otros actores sociales en el proceso

“La descentralización no es solo una tarea del Estado o de un gobierno en particular. Es un desafío que compete a toda la sociedad, lo que incluye a la ciudadanía, al sector privado a las universidades, etc.”

Dando un fuerte énfasis a la importancia de los privados en el proceso

“Particularmente importante es el papel que puede jugar la colaboración público-privada en áreas tan clave para el desarrollo regional como es el fomento productivo, la formación y retención del capital humano, y en una vinculación más virtuosa con las universidades regionales”.

Desde las autoridades se visibiliza la descentralización como una herramienta que permitiría estar más cerca de la ciudadanía.

“no se trata de que la transferencia de competencias y la descentralización de recursos termine generando regiones autónomas de la mirada de un Estado unitario, muy por el contrario, sino que se empodere el proceso de decisión más cerca del ciudadano”.

Sin embargo no se trata de que se participe por un interés personal, cuando se trata del sector privado, la idea que se enmarquen como un apoyo a la estrategia regional.

“la intervención del sector privado se debe gestionar en el marco de los objetivos de la planificación y no de manera aislada.”

5.1.3 CAPACIDADES SOCIALES ACTUALES

Conocimiento

Hay un reconocimiento de la poca información que maneja la ciudadanía en relación a la nueva ley y las implicancias que esta tendrá en las regiones,

“La descentralización es un proceso gradual y continuo que muchas veces no se entiende. Se habla mucho de la descentralización y creo que para el común de la gente implica solamente en que “Santiago no es Chile”

Participación

A su juicio existirían formas de participación que debiesen ser utilizadas para potenciar los procesos de descentralización.

“Hoy en día la mayor parte de los servicios públicos tiene espacios en las que la ciudadanía participa, los consejos de la sociedad civil los tienen todos los servicios”

5.1.4 ANÁLISIS DE LA VISIÓN DE LAS AUTORIDADES

Desde las autoridades se reconoce la necesidad de generar un trabajo coordinado a través de un documento que integre los diferentes niveles que intervienen en un territorio, teniendo en cuenta las características y los recursos con los que cuentan.

Desde esta perspectiva, se reconoce la falta de un instrumento que levante necesidades del territorio, pero también se reconoce la falta de inclusión de los instrumentos actuales en las planificaciones de los servicios sectoriales.

Respecto a los instrumentos, a su juicio debiesen existir instrumentos legales que entreguen mayores herramientas de control sobre la asignación y fiscalización de los recursos regionales, principalmente por la situación que ha ocurrido en la región asociada a posibles hechos de mal utilización de recursos fiscales.

En cuanto, a los recursos humanos, refieren que debiesen existir conocimientos y capacidades en los funcionarios, las cuales debiesen ser guiadas desde el Estado, estas capacidades debiesen estar instaladas antes de que comience a regir la nueva institucionalidad y los temas que debiesen desarrollarse, estarían asociados a los temas de desarrollo territorial.

Hay un reconocimiento, por parte de las autoridades de la falta de recursos humanos, no solo en cuanto a especialización, sino también a la cantidad de funciones que se entregan por ley y la capacidad humana actual para responder a estas.

Hay una falta de claridad respecto a los roles de cada uno de los niveles, que se espera resolver con la elaboración de los reglamentos, reconociendo que la ley es laxa en ese sentido, lo que podría generar tensiones entre las nuevas estructuras si estos reglamentos no entregan mayor claridad. Respecto de los reglamentos, se evidencia poca participación de las regiones en su elaboración, se espera que estos den mayor claridad respecto de las estructuras, reconociendo que hasta ahora ha

existido una preocupación centrada en la normativa que el establecer claridad respecto de la estructura que la sostendrá.

En este sentido, se valora los avances que se ha tenido con los municipios, a su juicio estos debiesen tener un rol más protagónico en la definición de los énfasis regionales y el resto de la estructuras ponerse a disposición de la misma, reconociendo en ellos los actores más importante del territorio.

Respecto a las capacidades sociales, se reconoce el poco conocimiento de la ciudadanía tanto de las implicancias de la ley, así como las nuevas estructuras que se generarán a partir de estos cambios. Admitiendo la importancia de involucrar a la ciudadanía en este proceso, reconociendo la existencia de mecanismos de participación como los consejos de la sociedad civil, que la mayor parte de los servicios públicos tiene instalados. Sin embargo, se releva la participación de los sectores productivos y académicos por sobre otros actores del territorio. Se reconoce la presencia de los actores, luego de la elaboración de las planificaciones, lo que evidencia cierta contradicción respecto del rol de los actores sociales.

Tabla N°5.3 Resumen de capacidades desde la visión de las autoridades.

Dimensiones	Capacidades	Desarrollo
Capacidades Subnacionales	Capital Humano Calificado	Existencia de potenciales que requieren ser desarrollados, con énfasis en una mirada territorial
	Colaboración y coordinación.	Falta de coordinación real, existe colaboración respecto los trabajos juntos, pero no coordinación, necesidad de generar criterios de focalización común.
	Claridad en roles y funciones	No existe claridad respecto de los límites de las intervenciones.
Capacidades sociales	Asociatividad/empoderamiento	Se reconoce la existencia de actores sociales empoderados a nivel regional pero sin conocimiento del tema.
	Capital social	Existencia de estructuras que pueden fomentar la participación social.
	Liderazgo	Se visibiliza poco liderazgo a nivel regional, sino centralizado.

Fuente: Elaboración propia. (2018)

5.2 ANÁLISIS GLOBAL

En general, en cuanto a las capacidades subnacionales, desde las tres visiones existe una alta valoración de los recursos humanos, en este sentido se reconoce como

una capacidad que debe estar instalada dentro de los gobiernos regionales, reconociendo que si bien hoy día existe experiencia dentro de ellos, dado los cambios que implica la ley, se percibe que estas no lograrían cumplir con las necesidades y funciones que plantea las modificaciones la misma.

Uno de los elementos que influiría, es la dotación asignada al GORE, específicamente la asignada a las divisiones ejecutoras, ya que al aumentar las funciones, muchas de ellas asociadas a ejecución directa del GORE, existe la percepción de que no se lograría responder a lo esperado, con la dotación actual.

Asociado a esto, se reconoce, además, la necesidad de fortalecer los conocimientos con lo que hoy cuentan, esto considerando que las nuevas competencias le asignan responsabilidades de levantamiento de información, instrumentos y ejecución de acciones al GORE directamente.

En este contexto, hay consenso, que dentro de los conocimientos que debiesen instalarse, además de los asociados a las nuevas competencias (entre otra, transporte, desarrollo humano sostenible, desarrollo productivo, etc.) se encuentran los asociados al desarrollo de metodologías e instrumentos de planificación.

Si bien, las nuevas competencias establecen algunos instrumentos, como el Plan regional de ordenamiento territorial (PROT) y la continuidad de otros como la Estrategia Regional de desarrollo (ERD), Estrategia regional de innovación (ERI), los tres grupos coinciden en la necesidad de generar un instrumento matriz en donde confluyan los objetivos no solo del Gobierno regional en las áreas que le competen, si no se incluyan también los objetivos de los sectores que tienen relación con los énfasis regionales que se levantarán. Este instrumento, debiese ser prospectivo, es decir, con una mirada a largo plazo, con indicadores de monitoreo y de resultados que permitan evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Si bien hoy día se reconoce la existencia del anteproyecto de inversión, la percepción es que este suma planificaciones, no es un instrumento colegiado, sino una suma de indicadores que no necesariamente da respuesta a la estrategia de desarrollo regional.

En relación a esta última, debiese generarse desde los territorios, más que desde la región, por lo que se coincide en que debiese existir una metodología de trabajo participativa, que permita primero leer la realidad del territorio, y a partir de eso levantar la planificación. Desde esta perspectiva, la coordinación no se generaría solo a la hora de intervenir, sino que debiese existir un espacio previo donde se integre la mirada del Gobierno nacional (a través de las seremías y servicios públicos), la mirada de la ciudadanía y el proyecto del gobierno regional.

De esta manera, la existencia de metodologías de trabajo común e instrumentos unificados, permitiría focalizar de mejor manera los recursos, ya que existiría un lenguaje común entre todos los actores.

Hoy en día, la falta de coordinación y conocimientos que tendrían los gobiernos regionales con los nacionales y los locales, generaría desconfianza respecto al desarrollo o aporte que pueden hacer las regiones al proceso de construcción de descentralización, lo que genera una paradoja, ya que hoy en el país, el proceso de descentralización es liderado no por los actores regionales, sino por el nivel central.

Si bien se reconoce la existencia de colaboración entre servicios, al no existir un libreto común, cada nivel establece sus propios objetivos de trabajo, desde esta perspectiva se priorizan los objetivos institucionales más que las necesidades locales.

Preocupa a todos los actores, que esta poca claridad que hoy existe en relación a los roles de cada uno de los niveles, sumado a la nueva institucionalidad, genere tensiones entre los liderazgos a nivel regional, afectando las formas de colaboración y coordinación. No podemos desconocer que la nueva institucionalidad reconocerá tres formas de gobierno interviniendo en la región, muchas de ellas no necesariamente con una misma mirada política.

Para poder asegurar que la colaboración entre sectores se realice y se mantenga en el tiempo, más allá de las personas que lideran los procesos, se sugiere dar mayor relevancia a los convenios de programación, como una herramienta que formalice las coordinaciones y colaboraciones que pudiesen surgir en el territorio.

Esta colaboración, requiere generar mayor autonomía en los servicios públicos regionales, a través de la flexibilización en el gasto de los recursos y en la elaboración de las metas regionales.

En esta misma línea surge la necesidad de contar con mecanismos de control, que permitan transparentar la asignación de recursos a los territorios de la región así como su fiscalización.

En cuanto a las capacidades sociales, en general se le da mucha importancia a la participación de la ciudadanía, en este sentido se reconoce que la región cuenta con instituciones no gubernamentales que se han involucrado en el tema, sin embargo, falta generar en la región espacios de discusión abiertos que permitan dar a conocer las implicancias de la nueva ley para la ciudadanía, no hay, ni ha existido información hacia la comunidad en general.

En cuanto a los actores sociales que debiesen estar presentes en este proceso, desde el estado se válida los consejos consultivos, y desde los expertos y organizaciones intermedias y el aporte que puede hacer la academia a través de las instituciones de educación superior de la región. Sin embargo, hasta ahora, ha existido poco involucramiento en la temática por parte de estas últimas.

Dado que el proceso de instalación de las nuevas competencias para la descentralización se ha liderado por el nivel central, no se visibiliza un liderazgo regional en términos institucionales, existe la sensación de una posición más pasiva frente al proceso, por parte de las autoridades.

Es importante que se reconozca que más que competencias, lo que establece la ley son nuevas funciones que tendrá que ejecutar el gobierno regional, en este sentido se revisa la información levantada, en el marco de las funciones tanto que ya existían como las nuevas, las que se presentan a continuación:

Tabla N° 5.4 Relación entre funciones y capacidades asociadas.

Funciones	Nueva/antigua	Percepción de capacidades
Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, ajustados a presupuesto y coherente con la estrategia regional, considerando los PLADECO.	Antiguo	Si bien esta es una función que ya tenía el GORE, la percepción de los entrevistados es que hoy no necesariamente esta se cumple directamente, sino que se adecuan los programas que son ejecutados por el intersector a la estrategia regional, pero no necesariamente se diseña, elabora o aplica, sino que se aprueba. Esto se asocia al desarrollo de capacidades subnacionales en particular las vinculadas con el capital humano calificado, el que a juicio de los entrevistados requiere de mayor desarrollo tanto en conocimiento como en dotación.
Efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional.	Nuevo	Al igual que la anterior, hay una baja percepción de la capacidad para cumplir con esta función, la cual no solo estaría asociada a los conocimientos del recurso humano del CORE, sino también por la poca vinculación que se ha generado con las instituciones de educación superior para potenciar el desarrollo de estudios regionales.
Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, ajustado a la ley de presupuestos.	Antiguo	Esta función es cumplida, dado que es un proceso administrativo, la debilidad en este caso tiene que ver con la ejecución del presupuesto, lo que está directamente asociado a la elaboración de proyectos necesarios para las comunas, situación que hoy día se deja a responsabilidad, principalmente de los municipios.
Administrar fondos y programas de aplicación regional.	Nuevo	A juicio de los entrevistados, este es un elemento complejo en la región, que requiere de tener mayores herramientas de control respecto de los recursos, esto dada la experiencia de la región en cuanto al mal manejo de los recursos públicos por parte del GORE. Por otra parte, se requiere también la flexibilización de los recursos asignados al ejecutivo, de manera de que exista una coherencia respecto de las necesidades que se levantan a nivel regional.

Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo nacional de desarrollo regional.	Antiguo	Es necesario en este caso, generar herramientas que permitan transparentar la asignación de recursos y los criterios que son usados para esta. La gran crítica que existe en este sentido es el criterio político que primaría, más que la distribución asociada a necesidades o como fortalecimiento de la estrategia regional.
Decidir destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional.	Antiguo	Como se menciona anteriormente, hoy no sabemos si existirá la flexibilidad para la asignación regional de los recursos, no existe claridad respecto de cómo se implementará este proceso, esto considerando el centralismo que prima en la mayoría de las instituciones del Estado.
Dictar normas de carácter general asociadas a sus competencias.	Antiguo	La mayor parte de las normas que se fijaban estaban asociadas a la representatividad que tenía el GORE respecto del ejecutivo, principalmente asociadas a temas de seguridad pública. Con la actual normativa, estas competencias, ya no estarán bajo su responsabilidad, por lo que el marco respecto a estas se acota y se cruza con otros sectores asociados al ejecutivo. En este sentido se hace necesario fortalecer las coordinaciones entre el ejecutivo nacional y el gobierno regional.
Asesorar a las municipalidades.	Antiguo	Si bien esta responsabilidad se ha ido potenciando a través del tiempo, por parte del GORE. No podemos desconocer que el principal asesor, hasta hoy, era la Subsecretaría de desarrollo regional, esto implica generar estrategias y metodologías de trabajo que entreguen y unifiquen criterios de trabajo en las temáticas que son prioritarias para el desarrollo regional.
Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.	Antiguo	Existen las capacidades desarrolladas, esto considerando las diferentes situaciones de emergencia que ha tenido que vivir la región.
Participar en acciones de cooperación internacional.	Antiguo	Hay convenios de trabajo, como el Comité Cristo Redentor, sin embargo, no se han realizado evaluaciones de como acciones de cooperación internacional favorecen al desarrollo de la región.

Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos	Antiguo	Hay espacios de encuentro, existe relación entre el gobierno nacional y los distintos organismos. Sin embargo, es necesario generar herramientas y levantar metodologías que permitan generar un trabajo coordinado que este enmarcado dentro de la estrategia regional, esto considerando además la posibilidad de que Gobierno regional y nacional no tengan una misma mirada política.
Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación, a través de convenios con municipios y otros organismos del estado que prestarán apoyo técnico.	Nuevo	Si bien la función establece que otros organismos prestarán apoyo técnico para el desarrollo de estas funciones, es necesario fortalecer la dotación de recursos humanos, considerando que si bien estas se pueden externalizar, la carga laboral que implican las nuevas funciones son importantes.
Elaborar y aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociado a los planes reguladores metropolitanos, con consulta a las respectivas municipalidades.	Antiguo	Si bien existía esta función con anterioridad, en el último tiempo han tomado mayor importancia las áreas metropolitanas, en este sentido no es solo un proceso que estará a cargo del GORE, sino que se requiere la participación de los municipios involucrados, lo que implica fortalecer la colaboración y coordinación con los mismos.
Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial, en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial.	Nuevo	Se requiere capacitación y coordinación para unificar, cruzar, integrar instrumentos que hoy son utilizados, pero que muchas veces no tienen una misma orientación o marco estratégico.
Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.	Antiguo	En este ámbito se está generando un trabajo que da cuenta del rol más protagónico del GORE, y no solo responsabilidad del sector correspondiente, entendiendo que la temática en la región es un tema importante que debe ser abordado de manera integral.
Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de	Antiguo	El tema infraestructura es uno de los más instalado dentro de las funciones del GORE, por lo que más allá de la temática en sí

obras de infraestructura y de equipamiento.		misma, lo que se requiere es que los proyectos tengan una lógica asociada al diagnóstico de necesidades de la región.
Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región.	Antiguo	Si bien, este es una función antigua dentro del GORE, en la región se ha demostrado que al menos hasta hace poco, no era de las funciones que tuviesen mayor desarrollo, sino que a partir de los desastres asociados a la temática, el GORE ha tomado un liderazgo más activo frente al tema.
Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo.	Antiguo	Esta función ha sido liderada por la seremia respectiva, esto implica que exista mayor empoderamiento del GORE para asumir un rol fiscalizador respecto de esta temática en la región.
Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.	Antiguo	Un gran desafío, considerando que aún existe una provincia completa (Petorca), que se encuentra aislada y que cuenta con un sector importante de ruralidad. La gran crítica que se realiza en este sentido que se potencia las mejoras en lo urbano, no priorizando lo rural.
Proponer a la autoridad competente la localidad donde en que deberán radicarse las seremis y direcciones regionales de los servicios públicos.	Antiguo	Se ejecuta sin problemas.
Financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos residuos y los sistemas de tratamiento adecuados, en coordinación con los sectores vinculados.	Nuevo	Esta nueva función requiere de capacitación, de los recursos humanos, por ser un tema relativamente nuevo a nivel nacional, en este sentido. Se requiere de otros recursos financieros, sino también de coordinación, con medio ambiente principalmente.
Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y en su respectivo plan de desarrollo.	Nuevo	También es una función nueva que requiere fortalecer tanto los recursos humanos como los conocimientos que se requiere para levantar la información con criterios claros.

<p>Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, la innovación, la capacitación laboral, el desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional.</p>	<p>Antiguo (se incluye innovación)</p>	<p>El tema productivo, siempre ha estado presente, sin embargo no solo será responsabilidad de formular una política productiva a nivel regional, sino que se incluye ahora una nueva temática asociada a la innovación, para lo cual los equipos requieren espacios para su desarrollo. Las alianzas público privadas en este sentido pueden ser un elemento importante de fortalecer.</p>
<p>Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento productivo y mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, y a la inversión productiva, a la capacidad emprendedora y capacitación laboral, velando por un desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado.</p>	<p>Nuevo</p>	<p>En la medida que exista transferencias de las competencias que hoy están instaladas en instituciones como CORFO, esta función puede llevarse cabo sin dificultad, sin perjuicio de esto, es necesario fortalecer las herramientas, para el levantamiento de diagnóstico en esta materia.</p>
<p>Aprobar el plan regional de desarrollo turístico.</p>	<p>Nuevo</p>	<p>La creación de la corporación regional de turismo, permitirá que el GORE cumpla con esta función.</p>
<p>Promover y diseñar, considerando el aporte de las instituciones de educación superior, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades.</p>	<p>Nuevo</p>	<p>Hay una baja percepción de esta temática en cuanto al rol del GORE en su proyección, si bien la temática ha comenzado a desarrollarse, otras instituciones del Estado han sido más activas en su potenciación.</p>

Promover investigación científica, tecnológica y fomentar el desarrollo de la educación superior y de enseñanza media técnico profesional, en concordancia a las actividades productivas.	Antiguo	Poco desarrollado, falta establecer coordinaciones que se mantengan en el tiempo, un elemento que afecta este proceso es la falta de un diagnóstico claro respecto de las actividades productivas que debiesen fortalecerse, y la falta de espacios de encuentro y reflexión en la región respecto de esta temática. Hay una baja valoración del rol que hoy en día tienen las instituciones de educación superior en la región.
Elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.	Nuevo	Requiere de capacitación y coordinación en cuanto a capacidades y asociatividad, tanto con la academia como con organizaciones privadas que desarrollan la innovación en la región.
Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza.	Antiguo	Se requiere de complejizar la mirada que hoy existe respecto de la pobreza, entendiendo que hasta hora las prioridades han estado asociadas a la forma (infraestructura principalmente) más que fondo.
Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.	Antiguo	Se realiza, pero sin un diagnóstico claro, ni estableciendo criterios que aseguren una entrega equilibrada de los recursos.
Proponer programas y proyectos con énfasis en grupos vulnerables o de riesgo social.	Nuevo	Requiere de capacitación y actualización tanto de las metodologías de trabajo como de los diagnósticos de necesidades de la región.
Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y	Antiguo	Se realiza, sin existir criterios claros de distribución.

programas sociales administrados por estas.		
Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.	Antiguo	Si bien existen estudios asociados a esta temática la mayor parte de estos han sido liderados por organizaciones de la sociedad civil.
Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluido los monumentos nacionales y las etnias originales.	Antiguo	Se asocia principalmente al financiamiento de iniciativas presentadas por la sociedad civil y/o los municipios asociadas a las temáticas.
Financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural, fortaleciendo la identidad regional.	Nuevo	No existe necesariamente una construcción de identidad, por lo que se requiere en primer lugar de preparar a los recursos humanos para el desarrollo de estas funciones.
Proponer programas y proyectos que fomenten la formación deportiva y la práctica del deporte.	Nuevo	Otra de las áreas en las cuales el GORE ha tenido vinculación, pero solo en el plano del financiamiento, no en el desarrollo de propuestas propias.
Mantener información actualizada sobre la situación socio económica regional, identificando las áreas y sectores de pobreza y de extrema pobreza, proponiendo programas que ayuden a enfrentarla.	Nuevo	Requiere de levantamiento de metodologías de trabajo y la utilización de las tecnologías de la información para el cruce de datos con los que cuentan los diferentes servicios asociados a la temática.

Fuente: Elaboración propia. (2018)

CONCLUSIONES

¿Existen capacidades instaladas en las regiones para apropiarse de los procesos de descentralización administrativa, asociadas a las nuevas competencias para el fortalecimiento de la regionalización?

Esta fue la pregunta que guio este trabajo, para responderla se delimitó una serie de presupuestos conceptuales y teóricos, se revisaron definiciones acerca de la descentralización, se entregó una mirada histórica del proceso de implementación a nivel país, se revisaron las leyes, pero también se dio una mirada administrativa a la actual realidad de los Gobierno regionales, en particular lo ocurre en la región de Valparaíso. Se tomaron decisiones metodológicas orientadas bajo el paradigma cualitativo, ya que lo que interesaba era levantar la percepción, creencias, pensamientos y reflexiones que tienen algunos actores regionales, respecto de nuestra preparación como región, para hacernos cargo de los cambios que va producir la implementación de la ley de regionalización y la elección de los Gobernadores Regionales.

La definición de los informantes que sustentan este trabajo estuvo centrado en lo antes descrito, teniendo como objetivo tener una mirada lo más integral posible, lo más holísticamente pertinente, que nos permita incorporar una mirada no lineal, sino más triangulada, más saturada de información analítica, visibilizando de esta forma la visión de las organizaciones intermedias, los expertos y las autoridades de Gobierno.

A partir de lo anterior se levantan una serie de elementos, muchos de ellos coincidentes con lo que plantean las teorías. Para los actores regionales el contar con un capital humano calificado, la existencia de colaboración entre los diferentes subniveles, teniendo claridad de cuáles son los límites de cada uno, son importantes, y de acuerdo a lo planteado, están presentes en la región de Valparaíso. De esta manera podemos reconocer la existencia de capacidades subnacionales instaladas, sin embargo, lo que se cuestiona es el nivel de desarrollo de éstas.

Primero por la claridad en los roles, si bien, el concepto de descentralización está presente constantemente en el discurso de políticos, académicos, autoridades y medios de comunicación, hoy día no se tiene claridad respecto a las implicancias que tendrán los cambios de las leyes, en la estructura administrativa del Estado. Se tiene presente la elección de Gobernadores Regionales, sin embargo, en el plano administrativo, no se han generado los espacios para reflexionar de qué manera se coordinarán los, ahora, tres poderes que intervienen en el territorio, los cuales no necesariamente tendrán una misma mirada política. Esto se ha generado, por la laxitud, que tienen las nuevas competencias ya asignadas a los gobiernos regionales y la inexistencia de un reglamento que las clarifique, más que nuevas competencias, se suman funciones a las que ya existían.

Esta poca claridad se percibe, tanto en la estructura del nuevo gobierno subnacional, como así también en la representación del ejecutivo a nivel regional, esto debido a la poca participación que han tenido las regiones en la elaboración de la nueva gobernanza.

A pesar de la poca claridad en los roles de cada nivel, se reconoce que hoy día existen instancias de trabajo entre los distintos niveles, la región cuenta con comisiones, mesas, consejos donde constantemente se reúnen los representantes de los diferentes niveles a tratar temas en específico, e inclusive existen instancias provinciales donde se abordan las temáticas asociadas a los territorios. Sin embargo, la eficiencia de estos espacios para poder hablar efectivamente de un trabajo coordinado, es lo que se cuestiona. No existen objetivos comunes que puedan orientar dichas intervenciones, en este sentido, si bien hoy día existen instrumentos cuyo sentido es precisamente ese, en la práctica, se han convertido en medios de verificación que permiten dar solo cumplimiento a las metas. Es decir, el objetivo es la elaboración del instrumento, la instalación de la mesa de trabajo, y no desarrollar un trabajo integral y coordinado que dé respuesta a las necesidades de los territorios.

Esto da cuenta de la necesidad de dar una mejor utilización a esos instrumentos, lo que, en la mayoría de los casos, pasa por el desarrollo de una nueva metodología de trabajo, que ponga en el centro al territorio y que permita medir los resultados.

Para esto se requiere contar con capital humano calificado dentro del Gobierno regional, el cual si bien hoy existe, requiere de una nivelación de conocimientos que está por una parte asociada a las nuevas competencias entregadas a los gobiernos regionales (Transporte, infraestructura, desarrollo social, desarrollo productivo entre otras), pero también a capacidades asociadas a la planificación estratégica, intervención territorial, etc. Del mismo modo, se requiere capacitar a los equipos regionales del nivel nacional e integrar a las orientaciones técnicas que cada servicio tiene, el énfasis regional y la flexibilidad en la elaboración de las planificaciones.

Para todo lo anterior, y en la medida que se disponga de los reglamentos asociados a ley, es necesario, en primer lugar, hacer un levantamiento de procesos que permita rediseñar la estructura del Gobierno Regional. Al tener claridad respecto de los procesos, se requiere elaborar los perfiles de cargo, de manera de levantar las brechas de capacidades que existen, respecto a las nuevas funciones que tendrá el Gobierno Regional, las cuales deben ser integradas en un plan de capacitación regional para la descentralización.

Para lograr que este proceso se instale, debe ser acompañado por las instancias correspondientes (en este caso la Subsecretaría de desarrollo regional que tiene a cargo la instalación del proceso), con una mirada de la gestión del cambio, es decir, no solo ejecutar lo que dice la ley, sino acompañar activamente, facilitando la implementación exitosa de este proceso de transformación que vive el Gobierno Regional, lo que implica trabajar con y para las personas involucradas en el proceso.

En cuanto a las capacidades sociales de la región de Valparaíso, también se visibiliza la existencia de estas capacidades, pero tal vez menos desplegadas que las anteriores, dado que para su desarrollo se requieren cambios más de fondo, no solo de contenido y estructura, como lo que ocurre con las capacidades subnacionales, sino asociada a la validación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas.

Dentro del discurso de los entrevistados, aparece más el aporte que puede hacer al proceso de descentralización la academia, representada por las universidades y las organizaciones de pensamiento en la región, más que la ciudadanía en términos más genéricos. Solo desde el gobierno se reconocen instancias de participación que incluyen otras organizaciones, como los consejos de la sociedad civil o los consejos consultivos, limitando la participación a los instrumentos legales que existen hoy en día, tienen una mirada instrumental que busca más validar las decisiones de las élites, más que integrarlos a la elaboración de las políticas públicas en todos los niveles.

En este sentido llama la atención la invisibilización que se hace de otras orgánicas de la sociedad civil interesadas en el desarrollo de los territorios, por ejemplo los movimientos ciudadanos que se han generado en el último tiempo como ciudadanos por Valparaíso, Puchuncavi – Quintero, los movimientos de defensa de medio ambiente, etc. Tal vez, esto tiene relación con la etapa del proceso en el cual se encuentra la implementación de la nueva estructura, tal vez se ve a las organizaciones de la sociedad civil como beneficiarios y no necesariamente como actores regionales activos.

La participación al igual que la descentralización, es también una forma de democratizar el poder, es también una forma de asegurar el desarrollo de los territorios, desde esta perspectiva es necesario volver a cuestionarse respecto de las formas de participación que se están generando hoy en día y ver de qué manera las incluimos dentro del trabajo, en la elaboración de diagnósticos, la planificación, la ejecución y la evaluación.

Una capacidad que no se visibiliza a nivel regional es el liderazgo, principalmente cuando se trata de este tema en particular, aparecen en este sentido los intereses particulares, más que el interés colectivo por liderar un proceso que busca el desarrollo de los territorios, desde esta perspectiva, el liderazgo está instalado en los gobiernos locales y en el gobierno nacional, más que en la región, situación que se ha visto reforzada por las características de este proceso que tiene un fuerte componente centralizador.

En este contexto y respondiendo a la pregunta de investigación, si, existen capacidades instaladas, sin embargo se requiere de un mayor desarrollo de estas, para asegurar que la región de Valparaíso logre apropiarse de los procesos de descentralización administrativa, asociados a las nuevas competencias para el fortalecimiento de la regionalización.

Antes de terminar, es importante recordar lo que plantea Falleti en su teoría secuencial de la descentralización, para poder entender la descentralización en el país hay que entenderla como un proceso que está asociado a un momento político.

En el país, la secuencia que se ha desarrollado es, primero la descentralización política a través de la elección de los Gobernadores Regionales, luego la descentralización administrativa, a través de la transferencia de competencias y finalmente la descentralización fiscal, la cual aún está en discusión.

Tal como lo plantea la teoría secuencial, no extraña entonces que hoy, la percepción que existe es que las regiones no contarían con las capacidades para enfrentar este proceso. Este enfoque plantea que no siempre los procesos de descentralización buscan transferir poder a los gobiernos subnacionales, muchas veces el poder ejecutivo nacional prefiere la descentralización administrativa porque de alguna manera, al no existir recursos propios, se mantiene el control, es decir el poder.

En este sentido, a través del análisis de las capacidades de la región de Valparaíso, vemos que hasta ahora existe absolutamente dependencia de los niveles centrales, no solo al no existir financiamiento propio, sino también porque el proceso operativo está siendo liderado por el Gobierno Nacional, a través de la SUBDERE Nacional, y a nivel legal la definición de las competencias que son transferidas, más allá que sean solicitadas por los Gobiernos Regionales, son definidas finalmente por el ejecutivo nacional.

Desde esta perspectiva, ¿el Gobierno Nacional, estará dispuesto a compartir efectivamente el poder con las regiones y los ciudadanos?, una pregunta que solo podrá ser respondida cuando efectivamente se encuentren en funcionamiento las modificaciones establecidas por la ley y evaluar los resultados del trabajo de los Gobiernos Regionales.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y neoinstitucionalismo*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile.

Aguilar, L. (1993). *Estudio introductorio. La implementación de políticas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.

Balbontin R, Escobar L y Seeman A. (2017) *Financiamiento de los Gobiernos regionales en Chile*, Estudios DIPRES. Recuperado en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf

Boisier, S (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?, *Revista de la CEPAL*, N° 86, p47-62. Recuperado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11068/1/086047062_es.pdf.

Boisier S (2007). *El imbunche en la política del estado chileno: una visión crítica de la descentralización territorial y política. La dialéctica descentralizadora, el lenguaje social y la cultura chilena*. Recuperado en http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/EL%20IMBUNCHE.pdf

Centro de estudios Región de Valparaíso. (2017) *Manuel de educación cívica regional*. Fondo de fortalecimiento de instituciones de interés público. Valparaíso: Fernando Arias.

Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional. (2014) *Propuesta de Política de Estado y Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo*. Recuperado de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

Díaz G, Rivera C. (2014), *Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Recuperado en <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=357533692006>

División de Planificación y Desarrollo Gobierno Regional Región de Valparaíso. (2012) *Estrategia Regional de Desarrollo: Región de Valparaíso 2020*. Recuperado en <http://www.gorevalparaiso.cl/archivos/archivoDocumento/estrategia-regional2012.pdf>.

Hevia, D. (2013). *Descentralización en Chile: Análisis del proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. (Tesis de Pregrado). Universidad de Chile, Chile.

Finot, R. (2001) *Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*. Revista de la CEPAL. P 139-149. Recuperado en https://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19317/lcg2187e_finot.pdf

Lahera, E (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo cultura Económica.

Lahera, E (2004). *Políticas y Políticas Públicas*. Santiago: Naciones Unidas.

Marcel, M (2006). Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado de Chile y desafíos futuros. *Revista del CLAD*, 34, 2-7. Recuperado en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/034-febrero-2006/reflexiones-acerca-del-proceso-de-modernizacion-del-estado-en-chile-y-desafios-futuros>.

Montecinos, E (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Recuperado en <http://mail.eure.cl/index.php/eure/article/view/1329>

Navarrete, B; Higuera, V (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Revista Convergencia*, 179-202. Recuperado en <http://www.redalyc.org/pdf/105/10531453007.pdf>

Pérez, G. (1994a). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. Métodos*. Madrid: La Muralla

Pérez, G. (1994b). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. Técnicas y análisis de datos*. Madrid: La Muralla.

Organización para la cooperación y el desarrollo económico OCDE. (2009). *Estudios territoriales Chile*. Recuperado en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/est.ocdeCh.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). *Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿Para Qué y Para Quién?* Recuperado en <http://www.desarrollohumano.cl/eleccion2004.htm>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009). *Desarrollo Humano en Chile. La manera de Hacer las Cosas*. Recuperado en <http://www.desarrollohumano.cl/eleccion2004.htm>.

Ropert, M. (2011). *Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile*. Documento Trabajo CIEPLAN. Recuperado en http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/358/EVOLUCION_DE_LA_DESCENTRALIZACION_FISCAL_Y_ADMINISTRATIVA_EN_CHILE.pdf

Ropert, M. A. (2009). *Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas*. Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000). *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*. Recuperado en http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65837_recurso_1.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2009). *Descentralización en América Latina: un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Recuperado en https://vertov14.files.wordpress.com/2010/08/descentralizacion_america_latina.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2016). Documento Interno *Agenda de descentralización: Pilotaje en materia de desarrollo social y humano*. Valparaíso.

Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Recuperado en http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f98099_tamayosaezelanalisidelaspoliticaspUBLICAS

Thayer, L. (2011) Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad, *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, 10, p.267-287 recuperado en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682011000300013.

Taylor, S. & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós

Von Baer, H. (Ed.). (2009). *Pensando Chile desde sus regiones*. Recuperado en http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/01/Libro-Pensando-Chile-desde-sus-Regiones-con-link-p.desp_cam.pdf.

Von Baer, H. (Ed.) (2017) Descentralización 2.0: Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país. Recuperado en <http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/10/LIBRO-Descentralizacion-2.0-v.final-01.10.17.pdf>

Waissbluth M, Leyton C y Inostroza J. La descentralización en Chile 1990-2005 asignatura pendiente. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD Reforma y Democracia*. 37. Recuperado en <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533669008.pdf>.