

Los desafíos de una descentralización eficiente y participativa.-

- (1) Una cuestión central es que los Municipios se asocien con las organizaciones sociales como fundamento de una acción socio-gubernamental concertada. De ese modo, las organizaciones vecinales se comprometen y establecen acuerdos precisos con las autoridades locales. Este debe ser el rasgo distintivo del municipio democratizado. Junto a ello, se debe recuperar la transparencia, establecer mejoras notorias en la atención al público, audiencias sistemáticas con organizaciones vecinales, trabajo en terreno y una clara preferencia por una acción comunal centrada en el enfrentamiento y solución de los problemas de los sectores sociales más carenciados.
  
- (2) La instalación de los Gobiernos Regionales implica una nueva modalidad de gestión pública con crecientes responsabilidades, nuevas formas de administración y de decisión sobre recursos. Ello implica, a lo menos: una fuerte dosis de adiestramiento y capacitación; internalizar que no son "unidades de procesamiento administrativo" sino que lugares donde los problemas se enfrentan y resuelven; actuar con un nuevo sentido de coordinación interministerial; constituir "grupos de tareas" sobre problemas regionales claves; reforzar el rol del Intendente como cabeza del Gobierno Regional y hacer operar plenamente al Gabinete Regional, con Gobernadores y Seremis.
  
- (3) Es necesario enfrentar en esta nueva etapa la instalación de agencias públicas (de orientación claramente territorial) en las regiones del país, localizando allí sus sedes centrales. Ello además de avanzar aún más en la desconcentración ministerial y de servicios públicos nacionales. Se debe reservar para Ministerios y Direcciones Nacionales de Servicios la definición de políticas y la supervigilancia en la ejecución. Se deben transferir la ejecución directa, la administración y toda materia propia de la competencia local. Eso es trabajar en un diseño moderno de Estado. Ello es particularmente importante para los organismos vinculados a las actividades mineras, agrícolas, forestales y de recursos naturales. En un enfoque moderno debe acercar la institucionalidad a los problemas específicos y sus actores le agrega eficacia al sistema general, evita burocratismos excesivos y favorece la participación y vigilancia ciudadana. En dicho contexto debe reducirse el aparato estatal central (Ministerios), profesionalizándolo y haciéndolo más eficiente.

- (4) El Presupuesto nacional es el instrumento de política fiscal que por excelencia se ha establecido para favorecer el proceso descentralizador. La Ley de Gobierno y Administración Regional contempla diversos instrumentos que operan por la vía presupuestaria y respecto de los que es posible y deseable incrementar su operación. Principalmente: a) Que el **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**, al tiempo de incrementarse vaya diversificando su acción y favorezca principalmente las necesidades de las áreas rurales más pobres y las localidades apartadas. De ese modo el FNDR actuará como adecuado instrumento de compensación territorial. La diversificación del FNDR debe ir en la línea de contemplar también acciones de inversión local como centros de acopio, mataderos, mercados de comercialización y otras inversiones generadoras de dinámicas económicas locales de importancia y que han de ser administrados y gestionados por los respectivos Municipios; b) En lo que se refiere a las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), ya contempladas en los presupuestos de 1992 y para 1993, la idea es extender este mecanismo al conjunto de las inversiones cuya influencia sea predominantemente regional, en la infraestructura caminera, de regadío, deportiva, y en asistencia técnica y crediticia en los ámbitos productivos de la pequeña y mediana producción. Especial importancia tiene la operación mediante asignación regional del FONTEC, del FOSIS y del Fondo de Acción Cultural del Ministerio de Educación. La pavimentación urbana y el equipamiento comunitario del MINVU como la conservación y el mejoramiento de redes viales secundarias del MOP deben operar íntegramente mediante este mecanismo; y, c) La puesta en práctica del mecanismo de los Convenios de Programación, especialmente para el caso de los Ministerios de Infraestructura, comenzando por el MOP. La idea es que se establezcan acuerdos de largo aliento (entre tres y cinco años), especialmente referidos a las propuestas de mayor envergadura en el ámbito de infraestructura y transporte, entre los Ministerios y los Gobiernos Regionales y que consideren los aportes centrales, modalidades de financiamiento complementarias regionales y otras mutuas responsabilidades. Las señales que estos compromisos de fuerte significación inversional (carreteras, vías secundarias, puertos, embalses, aeródromos) emiten hacia el ámbito empresarial favorecerán el extender compromisos hacia los privados.
- (5) Debe profundizarse la aplicación de la norma constitucional que se adicionó en el capítulo XIII referido a la afectación regional de tributos, especialmente en los casos en los que se trata de imposiciones respecto de actividades que implican deterioro en los stocks y/o las capacidades de una región. La legislación sobre patentes mineras, de reciente aprobación y puesta en práctica, marca un hito para legislar

- (4) El Presupuesto nacional es el instrumento de política fiscal que por excelencia se ha establecido para favorecer el proceso descentralizador. La Ley de Gobierno y Administración Regional contempla diversos instrumentos que operan por la vía presupuestaria y respecto de los que es posible y deseable incrementar su operación. Principalmente: a) Que el **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**, al tiempo de incrementarse vaya diversificando su acción y favorezca principalmente las necesidades de las áreas rurales más pobres y las localidades apartadas. De ese modo el FNDR actuará como adecuado instrumento de compensación territorial. La diversificación del FNDR debe ir en la línea de contemplar también acciones de inversión local como centros de acopio, mataderos, mercados de comercialización y otras inversiones generadoras de dinámicas económicas locales de importancia y que han de ser administrados y gestionados por los respectivos Municipios; b) En lo que se refiere a las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), ya contempladas en los presupuestos de 1992 y para 1993, la idea es extender este mecanismo al conjunto de las inversiones cuya influencia sea predominantemente regional, en la infraestructura caminera, de regadío, deportiva, y en asistencia técnica y crediticia en los ámbitos productivos de la pequeña y mediana producción. Especial importancia tiene la operación mediante asignación regional del FONTEC, del FOSIS y del Fondo de Acción Cultural del Ministerio de Educación. La pavimentación urbana y el equipamiento comunitario del MINVU como la conservación y el mejoramiento de redes viales secundarias del MOP deben operar íntegramente mediante este mecanismo; y, c) La puesta en práctica del mecanismo de los Convenios de Programación, especialmente para el caso de los Ministerios de Infraestructura, comenzando por el MOP. La idea es que se establezcan acuerdos de largo aliento (entre tres y cinco años), especialmente referidos a las propuestas de mayor envergadura en el ámbito de infraestructura y transporte, entre los Ministerios y los Gobiernos Regionales y que consideren los aportes centrales, modalidades de financiamiento complementarias regionales y otras mutuas responsabilidades. Las señales que estos compromisos de fuerte significación inversional (carreteras, vías secundarias, puertos, embalses, aeródromos) emiten hacia el ámbito empresarial favorecerán el extender compromisos hacia los privados.
- (5) Debe profundizarse la aplicación de la norma constitucional que se adicionó en el capítulo XIII referido a la afectación regional de tributos, especialmente en los casos en los que se trata de imposiciones respecto de actividades que implican deterioro en los stocks y/o las capacidades de una región. La legislación sobre patentes mineras, de reciente aprobación y puesta en práctica, marca un hito para legislar

respecto de actividades extractivas de recursos con dificultades de renovabilidad, el acceso a recursos para fines turísticos y las actividades económicas que tienen fuertes impactos ambientales. Esto permitirá que existan recursos regionales propios que se han de complementar con las distribuciones del FNDR y las ISAR que contemple anualmente la Ley de Presupuestos.

- (6) Junto con lo anterior está el requerimiento indispensable de la adecuación de la Ley de Rentas Municipales, a lo menos en la forma en que ha sido planteada por el Ejecutivo y que se encuentra en la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. Es imprescindible racionalizar un conjunto de normas que, entre otras materias, contemplan una cantidad extensa de exenciones al impuesto predial, consideran un déficit estructural de gran significación en materia de aseo urbano y establecen un límite de 1.000 UTM para el pago de las patentes comerciales. En todos esos ámbitos es preciso avanzar para establecer un sistema de financiamiento municipal mejor que el actual, que parta por reconocer una capacidad fiscalizadora y recaudadora a los propios Municipios, que afiance el carácter socialmente redistributivo del Fondo Común Municipal y que financie más adecuadamente las prestaciones de educación, salud y otras que se entreguen a la responsabilidad municipal. Especial importancia tiene la transferencia de la decisión presidencial al Alcalde y Concejo municipal respecto de la tasa de impuesto predial y la actualización periódica de propiedades para asegurar un financiamiento local adecuado. No se trata de establecer nuevos tributos, con lo que se atentaría contra un sistema tributario centrado en pocos impuestos, en reducir la evasión y en establecer reglas precisas para los agentes privados. Para que ello sea efectivo es fundamental dotar al Municipio de una estructura de financiamiento que sea compatible con el clave rol que le define la dinámica descentralizadora del país.
- (7) La participación ciudadana es una cuestión esencial para una propuesta descentralizadora. Para ello es necesario avanzar con decisión en la legislación que afecta a las Juntas Vecinales y demás Organizaciones Comunitarias. La propuesta que efectuó el Ejecutivo para fortalecer esas instancias estableciendo una entidad por unidad territorial fue contrariada de modo arbitrario por el Tribunal Constitucional, a requerimiento de parlamentarios de Renovación Nacional, fundada en una dudosa aplicación de la plena libertad asociativa territorial. La propuesta del Diputado Montes estableciendo porcentajes mínimos para la constitución de las Juntas Vecinales tiene el mérito de asegurar representatividad y apearse a la decisión del Tribunal. Es imprescindible asegurar una dinámica participativa activa y eficaz y las Juntas Vecinales son los

socios naturales del municipio en el enfrentamiento y solución de sus más graves problemas. Los Consejos participativos a nivel local y provincial que las nuevas leyes plantean son oportunidades adicionales al cauce participativo de la población organizada. No obstante, es importante rescatar la noción original de Consejo Regional electo por la ciudadanía a nivel provincial, a objeto de dotar a esta estructura de una legitimidad ciudadana plena. Sus importantes atribuciones (reglamentarias, fiscalizadoras y asignadoras de recursos) ameritan una elección popular directa, superando el actual mecanismo indirecto.

- (8) Finalmente es bueno recordar que la descentralización es un proceso complejo, gradual y de largo aliento. Dicho proceso no puede implicar y comprometer sólo al ámbito público, sino que es imprescindible contar con el aporte activo y eficaz del empresariado privado regional y local. En muchas ocasiones se constata que una agencia de banco o un local comercial de una cadena nacional no dispone sino de atribuciones extremadamente menores de decisión, es decir, comprobamos una centralización decisional privada igual o superior a la que se observa en la gestión pública. Es necesario acercar la gestión empresarial privada a los lugares de producción, incrementar las autonomías, y ajustar el sentido de una cadena comercial nacional acorde con grados decisionales propios y es también importante estimular y apoyar a los empresariados locales.

SGO/octubre 15, 1992.-