



Comisión  
Asesora Presidencial en  
**Descentralización**  
y Desarrollo Regional

Propuesta de  
**Política de Estado y Agenda**  
para la  
**Descentralización y el  
Desarrollo Territorial  
de Chile**

Hacia un país desarrollado y justo





# **INFORME**

## **COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL**

7 de octubre de 2014



# TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS ESENCIAL</b>                                                             | <b>9</b>  |
| <b>MARCO POLÍTICO ESTRATÉGICO</b>                                                                   | <b>15</b> |
| 1. Punto de Partida                                                                                 | 15        |
| 2. Punto de Llegada                                                                                 | 16        |
| 3. ¿Cómo lo logramos?                                                                               | 17        |
| <b>NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO</b>                                                      | <b>21</b> |
| HOJA DE RUTA DE MEDIDAS ESENCIALES                                                                  | 22        |
| <b>AGENDA DESCENTRALIZADORA DE CHILE</b>                                                            | <b>25</b> |
| <b>MARCO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>                                      | <b>27</b> |
| 1. MEDIDAS POLÍTICO CONSTITUCIONALES ESENCIALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN                           | 27        |
| 2. BASES ESENCIALES DEL ESTADO DESCENTRALIZADO                                                      | 28        |
| 3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DESCENTRALIZADO                                           | 29        |
| 4. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION FISCAL                                 | 30        |
| 5. REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES | 32        |
| 6. MODIFICACIONES DE COMUNAS Y REGIONES.                                                            | 33        |
| 7. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE REGIÓN PLURINACIONAL y MULTICULTURAL                                  | 34        |
| 8. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL.                                              | 35        |
| 9. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS                                                         | 37        |
| 10. SEPARACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES DE GOBIERNO REGIONAL Y DE GOBIERNO INTERIOR          | 37        |
| 11. RÉGIMEN DE GOBIERNO.                                                                            | 38        |

## **DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA 41**

### **MARCO ESTRATÉGICO 41**

### **MEDIDAS ESENCIALES 44**

1. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, SERVICIOS Y PROGRAMAS PÚBLICOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES 44
  - 1.1 Objetivos y Criterios 44
  - 1.2 Marco General de Indicaciones a Proyecto Ley en trámite en el Parlamento. 44
  - 1.3 Propuestas Específicas de Traspaso a los Gobiernos Regionales 45
  - 1.4 Mecanismo para abordar solicitudes de transferencia de competencias específicas a los Gobiernos Regionales 46
2. ADMINISTRACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS 47

### **MEDIDAS POTENCIADORAS 50**

1. OTROS ASPECTOS VINCULADOS A LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS 50
2. ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 50
3. READECUACIONES EN EL ÁMBITO DE LOS RECURSOS HUMANOS: MUNICIPALIDADES, GOBIERNOS REGIONALES Y ASIGNACIÓN DE ZONA 51
  - 3.1 Dotar de Autonomía a los Gobiernos Regionales y Municipalidades para definir sus Dotaciones Óptimas 51
  - 3.2 Readecuar la Situación del Personal de los Gobiernos Regionales 52
  - 3.3 Readecuar la Situación del Personal de las Municipalidades 53
  - 3.4 Readecuar la Asignación de Zona a Funcionarios del Estado en Regiones 53
4. FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LOS CONSEJOS REGIONALES 54
5. RECONOCIMIENTO DE TIPOLOGÍAS DE COMUNAS Y MUNICIPALIDADES 54
6. MEDIDAS PARA AMPLIAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 55
  - 6.1 Gestión Ambiental 55
  - 6.2 Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) 55

## **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ECONÓMICA 57**

### **MARCO ESTRATÉGICO 57**

### **MEDIDAS ESENCIALES 58**

1. CREACIÓN DE UNA LEY DE RENTAS REGIONALES 59
  - 1.1 Autorizar el endeudamiento con tope máximo 59
  - 1.2 Fortalecer las finanzas municipales 59
2. CREACIÓN DE UN FONDO DE CONVERGENCIA PARA LA EQUIDAD INTERTERRITORIAL 61

### **MEDIDAS POTENCIADORAS 62**

1. EMPODERAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y MANEJO DE SUS RECURSOS NATURALES 62
  - 1.1 Incentivos a localización de actividades productivas en regiones 62
  - 1.2 Más transparencia y decisión regional en inversión y gastos 63
  - 1.3 Control Regional de Bienes de interés Común (Commons) 64

|                                                                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.4. La creación y gestión de empresas                                                                                                 | 64        |
| 1.5. Beneficio a Proveedores Locales en Chile Compras                                                                                  | 64        |
| 2. ASEGURAR PRECIOS Y SUBSIDIOS CONVERGENTES EN ELECTRICIDAD, AGUA Y PASAJE ESCOLAR                                                    | 64        |
| 3. CRER UNA LEY ESPEJO PARA INVERSIONES METRO-TRENES EN REGIONES                                                                       | 64        |
| 4. INCORPORAR SERVICIOS MUNICIPALES GARANTIZADOS (SEMUG)                                                                               | 65        |
| 5. TRANSFORMAR EL FONDO COMÚN MUNICIPAL EN UN FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL (FSM) MÁS EQUITATIVO Y EFICIENTE Y SIN PEREZA FISCAL      | 66        |
| 6. FORMULAR UNA NUEVA LEY SOBRE DENOMINACIONES DE ORIGEN, INDICACIONES GEOGRÁFICAS Y SELLOS DE CALIDAD                                 | 67        |
| <b>FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES</b>                                                                             | <b>69</b> |
| <b>MARCO ESTRATÉGICO</b>                                                                                                               | 69        |
| <b>PILAR 1: FORTALECER LA SOCIEDAD REGIONAL</b>                                                                                        | 79        |
| 1. CREAR SISTEMAS REGIONALES DE GESTION DE CAPITAL HUMANO PARA EL DESARROLLO DE COMUNAS Y REGIONES (Medida Esencial)                   | 72        |
| 1.1. Atraer y retener Capital Humano (talentos), a través de incentivos regionales.                                                    | 72        |
| 1.2. Formar Capital Humano con Pertinencia Regional.                                                                                   | 77        |
| 1.3. Crear estímulos para la renovación y reconversión de Capital Humano de Comunas y Regiones.                                        | 78        |
| 2. SISTEMA REGIONAL DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO                                                                                        | 79        |
| 2.1. Establecer una Institucionalidad Regional descentralizada para el desarrollo de Ciencia, Tecnología e Innovación.                 | 79        |
| 2.2. Crear y fortalecer Centros de Pensamiento Estratégico Territorial o de Políticas Públicas (excluyendo a la Región Metropolitana). | 81        |
| 2.3. Fortalecer los Vínculos Educación Superior de Regiones-Entorno Regional.                                                          | 83        |
| <b>PILAR 2: FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA REGIONAL</b>                                                                       | 87        |
| 1. LIDERAZGO DESCENTRALIZADOR Y ARTICULADOR DE LOS GOBIERNOS REGIONALES                                                                | 87        |
| 1.1. Instituir Contratos Región entre el Gobierno Regional, Municipalidades y Servicios Públicos Desconcentrados.                      | 87        |
| 2. CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA: MUNICIPALIDADES, GOBIERNOS REGIONALES Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS                                    | 88        |
| 2.1. Institucionalizar los actuales Sistemas de Acreditación de la Gestión de Calidad en los Gobiernos Regionales y Municipalidades.   | 88        |
| 2.2. Crear Sistemas Regionales Integrados de Información Territorial.                                                                  | 89        |
| <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DEMOCRÁTICO</b>                                                                                   | <b>93</b> |
| <b>MARCO ESTRATÉGICO</b>                                                                                                               | 93        |
| <b>PILAR 1: DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL Y LOCAL (Medida Esencial)</b>                                                      | 97        |
| 1. FLEXIBILIZAR LA CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS REGIONALES                                                                           | 97        |
| 2. GARANTIZAR LA RENOVACIÓN EN LOS CARGOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR                                                                    | 98        |

- 3. INSTAURAR EL VOTO PROGRAMÁTICO 98
- 4. NUEVA CONSTITUCIÓN 98

**PILAR 2: PARTICIPACION DIRECTA EN LOS ASUNTOS DE INTERES REGIONAL Y LOCAL** (Medida Esencial) 99

- 1. INSTITUIR PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS REGIONALES Y LOCALES: PLEBISCITO PROGRAMÁTICO, REFERÉNDUM REVOCATORIO, REFERÉNDUM EN NORMATIVAS REGIONALES Y LOCALES 99
- 2. ESTABLECER UNA ASAMBLEA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL 100
- 3. INCIDIR EN LA LEY DE ASOCIATIVIDAD DE MODO DE GARANTIZAR DECISIONES REGIONALES Y DERECHOS TERRITORIALES 102
- 4. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA CONSAGRAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRES NIVELES DEL ESTADO 103

**PILAR 3: FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL** (Medidas Potenciadoras) 104

- 1. INSTITUCIONALIZAR LA EDUCACIÓN CIUDADANA PARA LA DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y MULTICULTURALIDAD 104
- 2. FORTALECER A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES 105
- 3. EVALUACIÓN TÉCNICA Y CONSULTA A REGIONES DURANTE EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES QUE IMPACTEN A LAS REGIONES Y AL AVANCE DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR 106

**ASUMIR EL DESAFÍO PAÍS 107**

- 1. CONDICIONES DE ÉXITO DE LA PROPUESTA. 107
  - 1.1 Compromiso, Voluntad Política, Recursos y Perseverancia 107
  - 1.2 Creación de instancias de impulso y seguimiento al proceso de descentralización 107
  - 1.3 Estrategia Comunicacional de Apoyo 108
- 2. DESAFÍOS COMPARTIDOS 109
  - 2.1 Aprendizajes y costos inevitables de la instalación del proceso 109
  - 2.2 La oportunidad para actuar y trascender: ¡Ahora! 109

**ANEXOS 111**

# PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS ESENCIAL

## UNA PROPUESTA DESCENTRALIZADORA PARA UN CHILE DESARROLLADO Y JUSTO EN EL SIGLO XXI

La Comisión Asesora Presidencial en la Descentralización y Desarrollo Regional, mediante este Informe, entrega a Su Excelencia la Presidenta de la República un conjunto de propuestas para descentralizar Chile, con el propósito fundamental de romper las inequidades territoriales, transferir poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones, y poner a Chile en la senda de un desarrollo integral, impensable sin sus territorios.

Entendemos que cumplimos el mandato presidencial en el sentido de no agotar nuestro trabajo en el diagnóstico de los problemas asociados al centralismo, que están efectuados hace ya bastante tiempo.

Por el contrario, entendemos que lo cumplimos formulando propuestas de cambio realistas y responsables. La legitimidad del proceso se ha construido en el diálogo fecundo con las quince regiones del país; en la conversación con representantes de la sociedad civil, sector privado, académicos, gremios y funcionarios del sector público. En particular, la virtud del trabajo de cada uno de los integrantes de la Comisión, ha estado en su profunda vocación descentralizadora, expresada de manera transversal y republicana. Ello ha permitido proponer medidas de consenso, y también disentir, expresando posiciones diferentes -no antagónicas- que se han traducido en acuerdos democráticos transversales, alcanzando votos de mayoría. Interesante es comentar que el disenso no ha respondido a la posición ideológica o partidista de los Comisionados, aspecto clave en el espíritu de amistad cívica que ha impregnado el trabajo de la Comisión.

Además, se ha cumplido el mandato presidencial resaltando de modo especialmente categórico -y en este caso, siempre con la unanimidad de los integrantes- las diez medidas que consideramos esenciales para superar esos problemas causados por el centralismo, y promover el desarrollo justo y territorialmente equilibrado del país.

La Comisión quiere, antes que todo, agradecer a la Presidenta Michelle Bachelet el habernos honrado como integrantes de una comisión inédita en la historia del país, por su composición plural y su método participativo de trabajo, y que presenta ahora esta propuesta de medidas esenciales en sus dimensiones política, administrativa, fiscal-económica, de capacidades regionales y participación sustantiva.

## **El Trabajo de la Comisión: Génesis, Compromiso y Participación**

El 4 de abril 2014, en un acto solemne realizado en el Salón Montt-Varas del Palacio de la Moneda, la Presidenta Michelle Bachelet decretó la creación de una “Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional”, integrada por mujeres y hombres, representativos de diferentes visiones de sociedad, generaciones, trayectorias, profesiones y especialidades; mayoritariamente con residencia y vínculos activos en las regiones del país, a quienes une un profundo amor por Chile y una fuerte convicción que el desarrollo y futuro de nuestro país requiere de un significativo y sostenido esfuerzo de descentralización de todos los territorios en el espacio local y regional.

La Comisión trabajó con una metodología participativa, tanto por opción de sus miembros, como por demanda de las propias regiones, con la voluntad política de la Señora Presidenta y el apoyo de la SUBDERE. De este modo, se realizó un esfuerzo adicional por incorporar al mayor número de chilenos en esta verdadera cruzada de diagnóstico, debate y, sobre todo, de propuestas. Quince diálogos regionales convocaron a alrededor de cuatro mil representantes de la ciudadanía, de sus diversos sectores y de sus organizaciones locales, y a quienes la Comisión quiere dedicar un especial reconocimiento y una particular gratitud. En varios casos, los Gobiernos Regionales, Municipalidades, Universidades, Corporaciones, ONG y otras entidades locales organizaron previamente talleres provinciales o territoriales, lo que les permitió afinar y consensuar propuestas que luego se entregaron a la Comisión.

Durante estos meses representantes de la Comisión sostuvieron audiencias y reuniones con diversos sectores interesados en el tema: asociaciones de municipalidades, consejeros regionales, partidos políticos, funcionarios públicos, gremios productivos, medios de comunicación, representantes de ministerios y servicios públicos, entre otros.

Además se habilitó una página Web que, junto con informar a la ciudadanía sobre los avances del trabajo, constituyó un medio eficaz para que personas e instituciones hicieran llegar sus aportes. Dicho sitio recibió miles de visitas, cientos de ciudadanos siguieron los debates y se recibieron más de doscientas propuestas de medidas específicas.

El trabajo de la Comisión se organizó en cinco grupos temáticos: Descentralización Política (que pretende más poder autónomo y mayor legitimidad); Descentralización Administrativa (que busca más competencias mejor distribuidas); Descentralización Fiscal Económica (que persigue más recursos de decisión autónoma, y territorialmente articulados de mejor modo); Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales y, finalmente, Participación Ciudadana y Control Democrático. Estos Grupos Temáticos, a su vez, constituyen los “Ejes de Acción” en torno a los cuales se articulan las propuestas que desarrolla este Informe, y que –en su conjunto– configuran la presente propuesta de Política de Estado.

## **La Propuesta: Una Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile**

Sobre la base de ese trabajo colectivo, entendemos que esta designación de parte de la Presidencia no sólo responde a su compromiso programático, sino que se hace eco de una necesidad y demanda cada vez más visible, expresada por las diversas comunidades y organizaciones de regiones, lo que pone de manifiesto que si se quiere alcanzar un desarrollo económico y social equilibrado y sustentable, reactivar la economía potenciando los territorios, modernizar el Estado y profundizar nuestra democracia, debemos impulsar como Política de Estado un conjunto de transformaciones dirigidas a una efectiva descentralización y desarrollo local-regional.

En la primera parte, Marco Político Estratégico, y a modo de un breve diagnóstico, enunciamos algunas de las principales dimensiones del centralismo vigente, que limitan y asfixian el desarrollo y futuro de Chile y justifican la urgencia de poner en marcha las reformas planteadas en la presente propuesta, en forma de una Política de

Estado, a ser impulsada desde ya, pero proyectándose durante los próximos cuatrienios de gobierno. Sobre esa base caracterizamos entonces nuestra visión del Chile que invitamos a construir: un país descentralizado, justo, digno, que garantice condiciones de buena vida para todos sus habitantes, en todos sus territorios.

Para alcanzar ese ideal, formulamos luego las principales bases constitucionales que conformarán la nueva forma o modelo de Estado que proponemos para nuestro país: 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. En la misma lógica enunciamos un conjunto de Directrices generales para la Descentralización, y la necesidad de fortalecer la organización de la ciudadanía y de la sociedad civil de base local y regional, como correlato necesario para la dinámica de avance y el buen éxito final de toda la propuesta.

La segunda parte, que hemos llamado Agenda Descentralizadora de Chile, constituye el núcleo fundamental de este Informe, se centra en nuestra convicción que para lograr el desarrollo social y territorial equilibrado en el país, incluyendo por cierto a su capital, necesitamos Gobiernos Regionales y Municipios fuertes. Para ello, y apoyados en experiencias internacionales de descentralización (tanto exitosas como frustradas), proponemos los cinco Ejes de Acción antes mencionados, altamente interdependientes, que deben avanzar en forma simultánea y convergente.

En torno a estos Ejes de Acción hemos formulado un conjunto coherente de medidas. Entre ellas, a su vez, hemos seleccionado, por unanimidad, un total de diez de carácter esencial, dada su naturaleza estructurante e insustituibles para la dinámica de avance del proceso en su conjunto. Una redacción sintética de estas diez medidas esenciales, creemos, es la mejor forma de condensar en esta Presentación el conjunto del Informe.

## **Las Diez Medidas Esenciales**

### **PRIMERA: Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado**

Una primera aproximación esencial en el plano constitucional es la adecuación de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas. A partir de la definición del Estado de Chile como uno de carácter descentralizado, sobre un territorio indivisible, la autonomía política, por ejemplo, exige consagrar la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, el sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política. La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar un marco constitucional para ella, tales como la autorización para el establecimiento y aplicación de ciertos tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales. Finalmente, respecto de las competencias de gobierno y administrativas, también resulta conveniente ajustar la Carta Fundamental para precisar sus competencias propias o exclusivas, aquellas que compartirá con el gobierno nacional y aquellas en que este podrá delegar su ejercicio en los gobiernos regionales. Una definición constitucional precisa de las competencias de los gobiernos regionales no solo ayuda a reducir los eventuales y previsibles conflictos de competencias que puedan suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, sino que es, además, condición necesaria para atribuir al Tribunal Constitucional la función esencial de dirimir tales controversias.

### **SEGUNDA: Elección de la máxima autoridad regional**

Proponemos que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía a partir de Octubre de 2016 (simultánea a las elecciones municipales). A él corresponderá la dirección del gobierno y administración regional y ejercerá todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional. El Presidente de la República será representado por un Delegado del Gobierno Nacional cuya sede será provincial, y que reemplace a los actuales Gobernadores. En él radican las atribuciones de gobierno interior y la supervisión de la administración pública desconcentrada (aquella que no se traspasa a los Gobiernos Regionales).

## **TERCERA: Traspaso de Competencias, Servicios y Programas**

Entendiendo que un ejecutivo regional con legitimidad democrática y sin atribuciones de gestión suficientes es un sinsentido, la Comisión propone 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, de modo que pueda ser incorporado en el proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento. Para acoger estos traspasos, se propone la creación, en cada Gobierno Regional, de cuatro nuevas Direcciones del Gobierno Regional: Fomento Productivo e Innovación (2015/16); Desarrollo Social (2016/17); Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente (2017/18); y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018/19).

## **CUARTA: Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas**

Uno de los nudos de gestión pública que se hace más urgente modificar para crear un sistema de administración eficiente y fluido, que dé una respuesta apropiada a las demandas de los habitantes, es el de las áreas metropolitanas. En este sentido, 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), basado en cada Gobierno Regional, en articulación 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.

## **QUINTA: Ley de Rentas Regionales**

Entendiendo, otra vez, que una región con representatividad democrática y con competencias administrativas pero sin recursos para gestionarlas constituye una combinación destinada a fracasar, 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, aun por debajo del promedio de los países de la OCDE, correspondiente a un 45%. Se trata aquí de establecer una corresponsabilidad que excluya la pereza fiscal, combinando la devolución de recursos desde el nivel central pero también estimulando el esfuerzo local/regional y al mismo tiempo, permitiendo a las regiones endeudarse para grandes inversiones que reactiven la economía, poniendo límites nítidos que aseguren un proceso financieramente responsable.

## **SEXTA: 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. La calidad de Zona Rezagada será determinada por medio de indicadores objetivos, cualitativos y cuantitativos, que permitan establecer que el territorio presenta niveles de aislamiento y brechas importantes en distintos indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. Para ello, se postula un plan piloto de 200 millones de dólares el año 2015, para crecer por ley a 600 millones el 2016, a 800 millones el 2017, a 1000 el 2018, 1200 el 2019 y 1400 millones de dólares el 2020 en estado de pleno régimen.

## **SÉPTIMA: 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.

## **OCTAVA: 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.

## **NOVENA: 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.

## **DECIMA: 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.

Para concluir esta Presentación, creemos que el conjunto de propuestas constituye un hito significativo que se ha logrado en cumplimiento del mandato de la Señora Presidenta: generar sugerencias de modificación institucional que terminen con la desigualdad territorial y promuevan un desarrollo social y territorial equilibrado y justo en todo el país; y hacerlo de manera dialogante con la ciudadanía, con las regiones, buscando el consenso y diálogo entre personas y entidades con diversas ideas e intereses, y generando una proposición de Política de Estado que permita un proceso de descentralización auténticamente transformador y políticamente responsable.

**Comisión Asesora Presidencial  
en Descentralización y Desarrollo Regional**



# MARCO POLITICO ESTRATEGICO

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA

Existe desde hace tiempo conciencia respecto a que Chile exhibe un alto grado de centralismo, que va más allá del sector público, y que asfixia gravemente el desarrollo y el futuro del país y en particular de sus regiones y comunas. La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional comparte este diagnóstico, de la misma forma en que lo hace el actual Gobierno, lo que se refleja en la creación y constitución de la ésta Comisión. Por ello, y tal como lo hemos anunciado en la Presentación, este texto no pretende abordar una descripción sistemática del estado actual de las cosas. Sin embargo, sólo para constituir una introducción explicativa del conjunto de medidas que más adelante se proponen, quisiéramos -sin pretensión académica, ni de forma exhaustiva-, mencionar algunos puntos que caracterizan la situación del Chile actual.

En relación al tamaño de su población, su territorio y su economía, Chile es el país más centralizado de la OCDE, circunstancia que pone un techo a sus perspectivas futuras de alcanzar un auténtico desarrollo. Ejemplo de lo anterior es que Chile se encuentra entre los países de la OCDE que tienen menor poder de decisión sobre la ejecución de los recursos públicos desde sus niveles locales y regionales. Mientras el promedio del conglomerado de países desarrollados es de un 50%, nuestro país apenas llega al 15%.

Chile es también el país más centralizado de América Latina, el único que, por ejemplo, no elige directamente a sus autoridades regionales. Nuestro país está por alcanzar el umbral de desarrollo que es posible obtener considerando el grado de centralismo que hoy exhibe. Los efectos de mantenerse en esta situación se mostrarán, cada vez con mayor fuerza, en el impacto sobre la calidad de los habitantes en cada territorio. El traspaso de ese umbral, que permita alcanzar un desarrollo moderno, democrático, igualitario e inclusivo, requiere salvar el escollo de la actual estructura centralizada del Estado, que se replica escandalosamente en el amplio espectro de lo político, lo económico y lo social.

Es indudable que la configuración geográfica y humana del país contribuye a que el centralismo se manifieste a través de profundas desigualdades, no sólo entre el conjunto de las regiones y la capital, sino que también al interior de las propias regiones y sus capitales regionales, territorios en los cuales las brechas de acceso a servicios, competitividad y desarrollo humano son extremas. Ello se expresa en índices de pobreza que oscilan violentamente entre comunas cercanas al cero, y otras cercanas al cincuenta por ciento, en resultados educacionales cuyas brechas resultan igualmente violentas en su oscilación territorial. Asimismo se expresa en la exclusión y falta de reconocimiento de algunos grupos y pueblos.

La ciudadanía ya comienza a rebelarse contra esas desigualdades fruto de un centralismo agobiante. Se estima que la mitad de las movilizaciones sociales de los últimos años son de carácter local y regional, constituyéndose en un fenómeno nuevo (entre otros Arica, Araucanía, Isla de Pascua, Chaitén, Chiloé, Huasco, Magallanes, Aysén, Calama, Freirina, Quellón, Tocopilla). Si bien su expresión inmediata y visible refleja demandas acumuladas por servicios y problemas ambientales, es fundamental comprender que, en su origen, son respuestas al relativo abandono e inmovilismo de muchos años, de parte de diferentes gobiernos y de la élite política y económica. Se trata de comprender que en esencia son aspiraciones por mayor equidad y oportunidades de desarrollo para los habitantes de esos territorios. A partir de la experiencia de los Diálogos Regionales realizados por la Comisión en las quince Regiones del país, analizar las inquietudes, recibir los reclamos y las propuestas que de ahí emanaron, podemos aventurar el diagnóstico que lejos de diluirse, esta manifestación ciudadana territorial ha llegado para quedarse, y además con alta probabilidad de reaparecer con más fuerza, desde los más diversos lugares del país y por los más diversos motivos.

Todo indica que ahora es necesario y tiempo fecundo para actuar.

## 2. EL PUERTO DE LLEGADA

Queremos llegar a vivir en un país mejor, con más desarrollo y más oportunidades para todos, en todo el territorio nacional. Así lo han señalado también las voces de las regiones, las voces del territorio.

Queremos un país con un Estado Descentralizado, organizado en Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales fuertes y autónomos en la administración de sus recursos económicos- financieros, en el ejercicio de sus competencias y atribuciones y en el ejercicio de las facultades normativas en el ámbito de sus competencias.

Un país con autoridades electas directamente por los ciudadanos en cada territorio -esencial y pendiente al respecto- la elección del Intendente Regional. Un país en que democratizando la política regional y local, haya flexibilidad para la creación de partidos políticos regionales, se contemple la renovación de los cargos de representación popular, haya elecciones primarias obligatorias, se instaure el voto programático con posibilidad de revocatoria de mandato; en que los ciudadanos puedan participar directamente en los asuntos de interés regional y local, con la posibilidad de plebiscitos y referéndums y con la certeza de que las decisiones se toman en el nivel apropiado.

Un país que, una vez traspasados servicios, competencias, atribuciones y funciones, desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales, cuente con estructuras de administración, decisión, coordinación, financiamiento y recursos humanos pertinentes a las características de cada región. Que reconozca y asuma administrativamente las evidentes características de los territorios metropolitanos, con expresa diferenciación del Área Metropolitana Capital.

Un país en que se posibilite el uso eficiente de los recursos y la eficacia de los resultados, aumente el nivel de decisión de regiones y comunas respecto del gasto público total, y se avance hacia la generación de mayores ingresos propios.

Un país en que se potencie las capacidades de las personas, instituciones y redes de comunidades territoriales rurales y urbanas; en que seamos capaces de hacernos cargo en cada territorio de nuestras fortalezas y de tomar como oportunidad aquello que se requiere desarrollar. Esto significa cuadros técnicos y políticos regionales apoyados por sistemas regionales permanentes y estables de formación y gestión; con acceso y generación de Información pertinente, y apoyado en gestión formal del conocimiento; con Gobiernos territoriales fortalecidos y ciudadanos activos, informados y empoderados.

En definitiva queremos llegar a un país descentralizado, justo, inclusivo y digno, que garantice condiciones de buena vida para los habitantes de todos los territorios.

## 3. ¿CÓMO LO LOGRAMOS?

En lo que sigue, la Comisión quiere delinear esquemática y sintéticamente el proceso que más adelante propone de modo más específico, entendiendo dicho proceso simplemente como el camino que permite transitar desde el estado actual de cosas que hemos descrito, hacia uno mejor que también hemos dibujado conceptualmente en las líneas anteriores. Comenzaremos reseñando cuáles son las directrices generales que han guiado la gestación de fórmulas exitosas de descentralización, para luego explicar el mecanismo de cinco Ejes de Acción simultánea y convergentes que la Comisión propone.

### 3.1. Directrices para la Descentralización

No es el objetivo del presente informe constituir un estudio científico sobre la descentralización. Tampoco pretende realizar una recopilación exhaustiva que reseñe el estado del arte en el plano académico. En cambio nos parece conveniente encabezar este párrafo, que comienza a delinear lo que será propiamente la propuesta de la Comisión a la Presidencia de la República, con los criterios o ideas matrices que, en las experiencias comparadas, han permitido crear normativas que consagran descentralizaciones exitosas. Por esa razón, muchos de estos criterios generales serán luego recogidos en el desarrollo de nuestra propuesta específica, en formato de principios constitucionales que deberán amparar el proceso completo de la descentralización en todas sus áreas.

#### 3.1.1. Igualdad horizontal territorial

Ninguna entidad territorial debe ejercer tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de varias entidades territoriales autónomas, la ley debe posibilitar que dichas entidades organicen las modalidades de su acción común.

#### 3.1.2. Equidad interterritorial

La Constitución debe contemplar la finalidad explícita de la organización territorial de la búsqueda de un desarrollo armónico de todos los territorios del país. El constituyente o el legislador deben diseñar instrumentos de compensación económica entre los territorios, discriminando positivamente en la asignación de los recursos públicos, de acuerdo al menor desarrollo de un territorio determinado. Para asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos de similar calidad y cantidad y pertinencia cultural a todos los habitantes de los diferentes territorios subnacionales.

#### 3.1.3. Subsidiariedad Territorial (o doble subsidiariedad)<sup>1</sup>:

Cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional. Ello implica que sólo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central.<sup>2</sup>

#### 3.1.4. Diferenciación entre realidades territoriales diversas

La ley debe sustituir la uniformidad homogeneizante que afecta a la institucionalidad, las políticas y los instrumentos públicos, por una adecuada diferenciación entre realidades diversas en tamaño, capacidades y características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades, las regiones y sus gobiernos regionales.

1 Principio de Ética Política, en su origen inspirado por tres encíclicas sucesivas de la Iglesia Católica (Rerum Novarum, 1891; Cuadragésimo Anno, 1931; Mater et Magistra, 1961), y exitosamente aplicado con rango constitucional en diversos países hoy descentralizados y desarrollados.

2 De este modo, el actual involucramiento del aparato público central en la esfera natural de los gobiernos locales y regionales, así como el no traspaso a éstos del mayor nivel posible de competencias y recursos, congestiona innecesariamente al gobierno central, debilitándolo en su rol principal de conducción estratégica, e impidiendo el empoderamiento pleno de las capacidades institucionales de nivel local y regional.

### 3.1.5. Correspondencia entre responsabilidades, competencias y recursos

La Constitución y la ley deben asegurar que el traspaso de una determinada responsabilidad o función pública a una Municipalidad o Gobierno Regional, esté respaldada de la correspondiente facultad o competencia así como de los recursos requeridos para su adecuada ejecución.

### 3.1.6. Eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la entrega de servicios

Eficiencia referida al hecho que los recursos ejecutados desde los niveles locales y territoriales disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de demanda hasta la provisión de soluciones públicas. Eficacia en la entrega de servicios en razón a que el mayor conocimiento y cercanía de la demanda genera soluciones con mayor pertinencia, evitando la dispersión de recursos públicos y mejorando los niveles de seguimiento y control de resultados producto que la observación ex-dure y ex-post se realiza desde niveles más próximos a la ciudadanía.

### 3.1.7. Cohesión Social y Gobernanza Territorial

Apunta a la necesidad de instalar en forma permanente prácticas de diálogo, articulación horizontal y multinivel entre los principales actores públicos, privados y sociales de un territorio, que se co-responsabilizan y participan activamente en la construcción de un proyecto político, objetivos y estrategias de desarrollo compartidos, con legitimidad ciudadana y calidad técnica de las decisiones adoptadas, dirigidas al desarrollo pleno del potencial de cada territorio, resultando en la consiguiente mayor convergencia, cohesión social y gobernanza democrática.

### 3.1.8. Corresponsabilidad

Se refiere a la responsabilidad compartida con el otro, con la comunidad y con el medio ambiente, asumiendo los deberes y derechos ciudadanos y del buen vivir, entre éstos el pago de impuestos, la participación y la solidaridad. Lo anterior implica el hacerse cargo desde los territorios de movilizar recursos propios, gestionar y auditar entre todos.

### 3.1.9. Participación ciudadana y democracia territorial

La descentralización debe propender a una mayor democracia en los territorios, vinculando a la ciudadanía regional y local en la toma de decisiones y generando mecanismos de reconocimiento de grupos diversos.

## 3.2. Un Abordaje Sistémico, con cinco Ejes de Acción: interdependientes, de avance simultáneo y convergente

A nivel internacional comparado, en términos de su impacto positivo sobre más y mejores oportunidades de desarrollo de los territorios, existen buenas y malas experiencias de descentralización. En consecuencia, no basta definir *qué* Medidas debemos aprobar y poner en marcha como parte integrante de una coherente Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. También importa *cómo* las ponemos en práctica, o en otras palabras, cuál es la estrategia de abordaje que proponemos para el conjunto de dichas Medidas.

Para poder desarrollar todas las potencialidades subutilizadas de nuestros territorios necesitamos comunas y regiones fuertes, y para ello Gobiernos Regionales, Municipios y comunidades locales igualmente fuertes, dotados de poder político, de competencias y de recursos de uso autónomo, adecuados y suficientes para poder cumplir cabalmente sus funciones. Eso significa, por ejemplo, que siendo muy importante elegir a los Intendentes Regionales para dotarlos de la necesaria estabilidad, legitimidad de origen y capacidad de negociación con el gobierno nacional, no es suficiente para el desarrollo de las regiones tener autoridades electas, si éstas a su vez no están dotadas de las suficientes competencias y recursos de uso autónomo, indispensables para poder realizar un buen gobierno regional.

Por lo mismo, no es bueno avanzar en secuencia lineal, iniciando el proceso sólo con medidas de descentralización política, administrativa o fiscal-económica, en detrimento o demora de las restantes. Además, el éxito del avance de las tres dimensiones de descentralización (política, administrativa, fiscal-económica), estará fuertemente condicionado al fortalecimiento previo -o a lo menos simultáneo- de un conjunto de capacidades locales y regionales, y a la existencia de una ciudadanía y sociedad civil debidamente motivada y empoderada para asumir como aliado y co-ejecutor de un fecundo proceso de desarrollo territorial descentralizado.

Con base a lo anterior, estimamos indispensable que una propuesta *Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile* comprensiva y coherente, en vez de medidas parciales o aisladas, contemple, desde su inicio, un abordaje sistémico, que signifique impulsar en forma simultánea y convergente, a cinco Ejes clave de Acción<sup>3</sup>, altamente interdependientes entre sí, como son:

### **Eje 1: Descentralización Política**

### **Eje 2: Descentralización Administrativa**

### **Eje 3: Descentralización Fiscal-Económica**

### **Eje 4: Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales**

### **Eje 5: Participación Ciudadana y Control Democrático**

El conjunto de los primeros tres Ejes de Acción, referidos a Descentralización, significan traspaso efectivo de poder, de competencias y de recursos de decisión autónoma, desde el gobierno central a los niveles subnacionales (local y regional), es decir, desde el centro a la periferia, a los territorios, desde arriba abajo, en tres planos principales: político, administrativo y fiscal-económico (presupuestario y tributario).

El cuarto Eje, Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales, muy necesario para el éxito de los anteriores, implica la construcción de capacidades y la ampliación de oportunidades, de personas, instituciones y redes, a nivel de las comunidades y territorios del nivel micro-local y meso-regional, generada en forma endógena desde la base, desde abajo-arriba, a través de un conjunto de medidas de fortalecimiento de la sociedad regional y de la institucionalidad pública regional.

El quinto Eje de Acción, Participación y Control Democrático, significa fortalecer a la ciudadanía, a la sociedad civil de base local y regional y en general a todos los actores del desarrollo, para asumir como aliados motivados y co-ejecutores responsables de la nueva organización territorial del Estado, debidamente comprometidos, organizados y empoderados para ejercer tanto los derechos como los deberes del desarrollo del territorio donde viven, con la necesaria capacidad de demanda y de propuesta fundada, así como de legítima movilización y control ciudadano para contribuir a un efectivo avance del proceso.

## **Priorización de Medidas Estratégicas**

Para la dinamización de cada uno de estos Ejes de Acción, la Comisión ha seleccionado un conjunto de Medidas Estratégicas, las que según su naturaleza se diferencian de acuerdo a su mayor o menor impacto, peso específico, efecto estructurante, capacidad generadora de cambios e influencias, tanto al interior del respectivo Eje de Acción, como sobre el proceso en su conjunto. En consecuencia, y con el fin de contribuir a la deseable focalización, la Comisión Asesora Presidencial ha decidido clasificar todas las Medidas Estratégicas aprobadas en dos categorías: 1. Esenciales y 2. Potenciadoras.

3 Coincidentes con los cinco Grupos Temáticos en los cuales se ha estructurado el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

### **ESENCIALES: son aquellas Medidas Estratégicas que:**

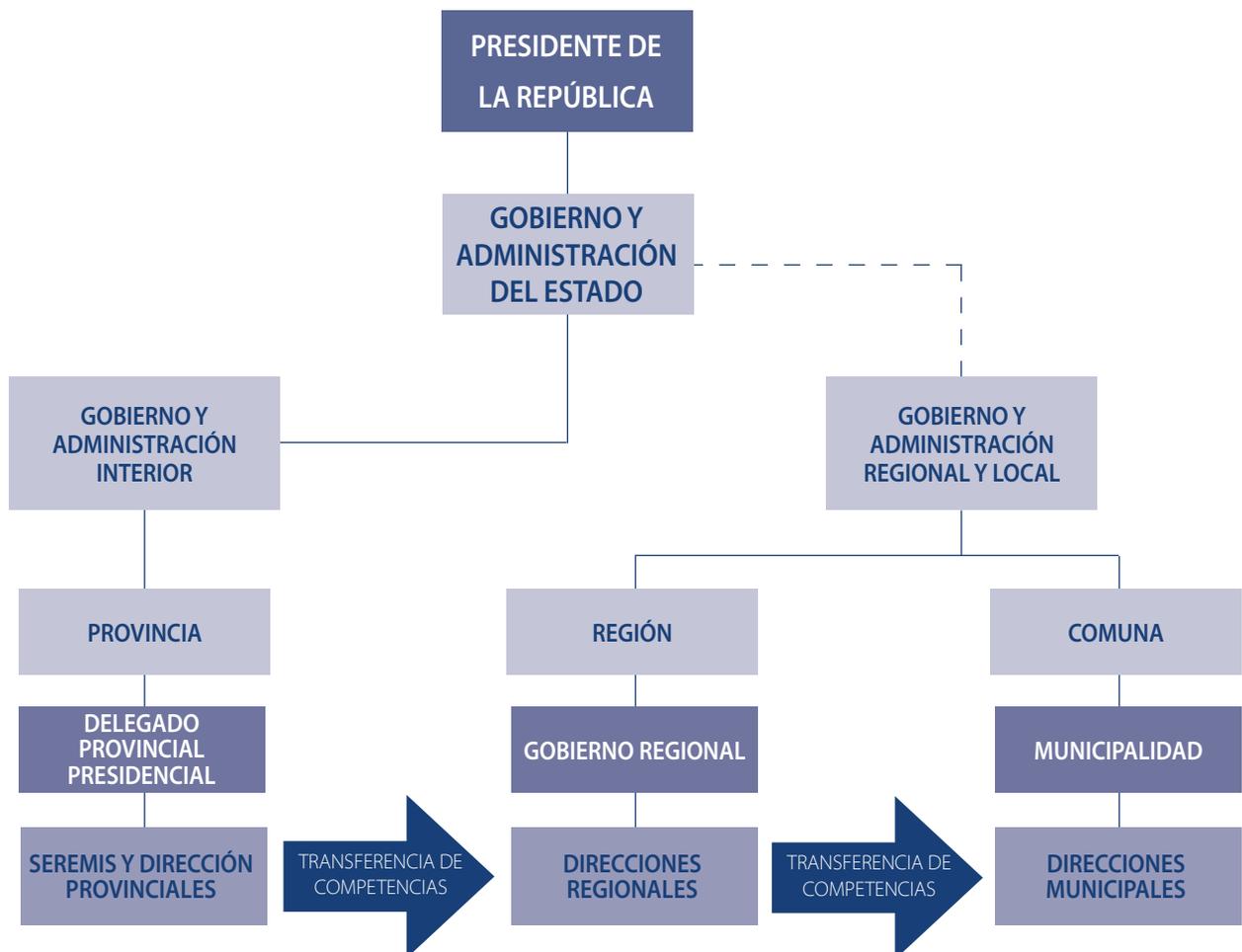
- por sí solas, generan impactos muy significativos y estructurantes, de peso específico mayor sobre la dinámica de avance y profundidad del todo proceso de descentralización y desarrollo territorial, tanto al interior de su respectivo Eje de Acción, como sobre el conjunto del proceso, siendo por ello indispensables e insustituibles para su éxito (no pueden no estar);
- pueden tener naturaleza unitaria o estar conformadas por un conjunto coherente e integrado de medidas afines e interdependientes;
- siendo estructurantes per se, y pueden también constituir prerequisites de un conjunto de otras medidas relacionadas;
- son emblemáticas de la Política de Estado propuesta y para un efectivo proceso descentralizador, de un alto atractivo ciudadano, político y comunicacional, de fácil aceptación para la gente;

### **POTENCIADORAS: son aquellas que:**

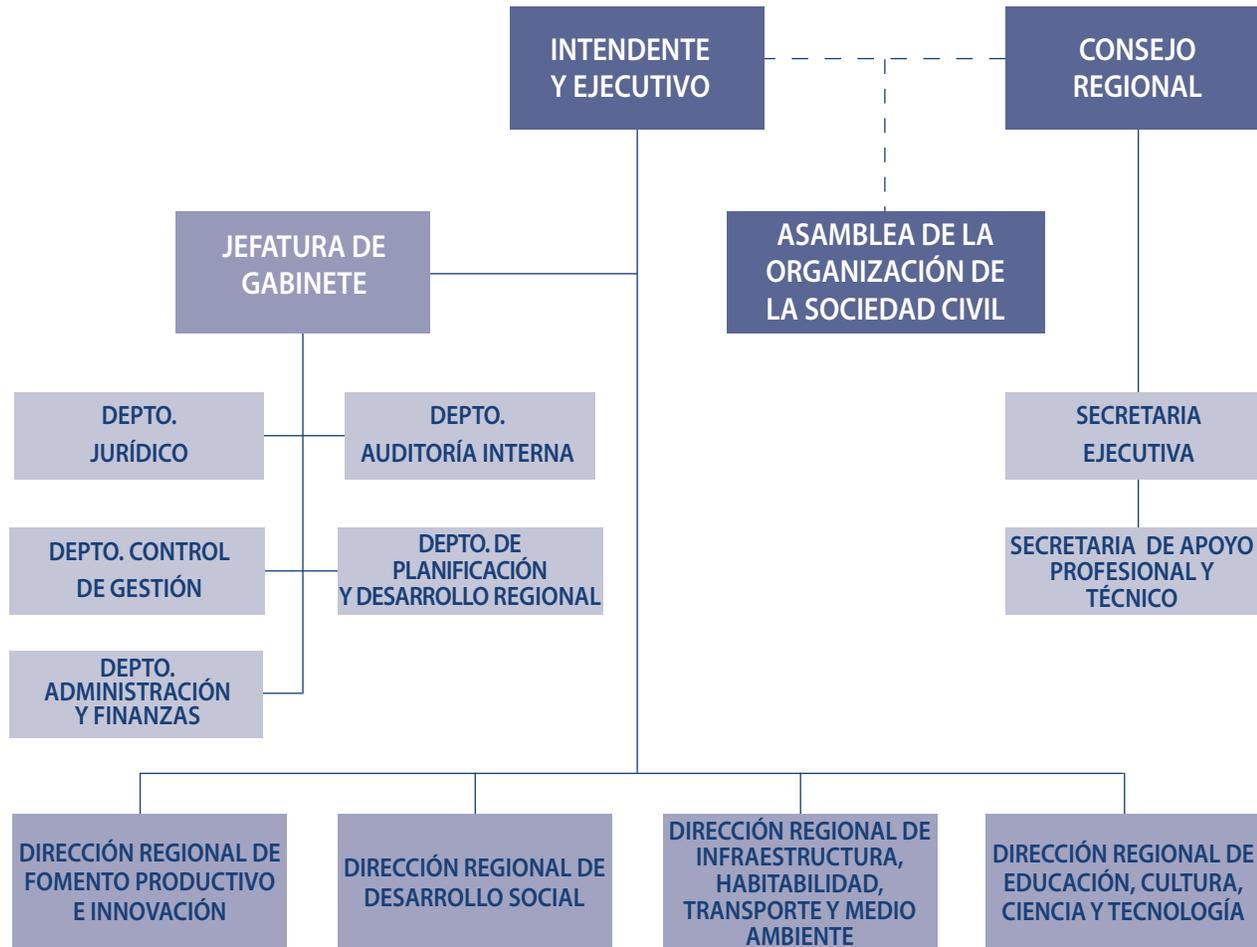
ejercen un efecto dinamizador positivo y necesario, facilitador y sinérgico sobre el conjunto del proceso o sobre otras Medidas de su respectivo Eje de Acción, indispensable para el buen avance de éstas, en forma independiente o dependiente de la acción de otras Medidas, generan un deseable valor agregado y aporte adicional (directo o indirecto) en el contexto de uno o más Ejes de Acción.

# NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

## ESTRUCTURA DEL ESTADO DESCENTRALIZADO



## ESTRUCTURA DEL NUEVO GOBIERNO REGIONAL



## HOJA DE RUTA DE MEDIDAS ESENCIALES

### Razones para la urgencia

La propuesta Agenda de Descentralización de Chile, está compuesta de un conjunto de medidas en los planos político, administrativo y fiscal, así como de fortalecimiento de capacidades locales y regionales y de participación ciudadana. Sin embargo, si algo define de manera nítida la envergadura del cambio requerido es la elección popular de los Intendentes Regionales por parte de la ciudadanía de cada región. Esto transforma la fuente de legitimidad de origen y mandante de la primera autoridad regional obligándolo a representar a los electores y rendir cuenta ante ellos. Así, el debate programático entre quienes aspiren a encabezar el ejecutivo regional se concentrará en las preferencias y prioridades de los votantes, y buscará satisfacerlas optimizando el uso de las competencias y recursos disponibles.

Por ello, la principal medida descentralizadora tiene carácter político, y consiste en dotar a los ciudadanos de la capacidad de elegir a sus autoridades regionales. Esta definición prioritaria y esencial conlleva, además, la necesidad de acelerar la concreción otras medidas imprescindibles, que permitan, por un lado, concentrar las elecciones de

carácter territorial en un momento, y por otro, que los Intendentes electos puedan contar con las competencias y los recursos adecuados para responder a las demandas previsiblemente exigentes del electorado local.

En primer lugar, una ordenación eficiente y racional de nuestro calendario electoral aconseja distinguir entre dos tipos de comicios: los de tipo político nacional, y los de orden territorial. Si se quiere preservar un espacio de debate propio de los desafíos de la gestión local, es necesario hacer coincidir las elecciones municipales y las regionales, separándolas de las parlamentarias y presidenciales. En tal sentido, la fecha óptima para inaugurar la plena democracia regional es octubre del 2016, fecha que coincide con la elección directa de alcaldes y concejales. La cercanía de esa fecha impone la urgencia de aprobar previamente las reformas constitucionales y legales esenciales que permitan dotar a las autoridades regionales electas de las capacidades para responder a las demandas y aspiraciones de la ciudadanía regional.

En segundo término, y como es natural, la elaboración de un programa pertinente y responsable obliga a ajustar la oferta programática, no sólo a las preferencias y prioridades regionales, sino a los recursos y competencias disponibles. Por ello, es imprescindible que esa campaña se desarrolle bajo un marco nuevo y preciso de atribuciones y presupuesto. La democracia regional debe nutrirse de sueños de cambio pero, esencialmente, de la capacidad para concretarlos.

Poco sentido tiene entonces desatar una campaña electoral para elegir Intendentes carentes de las capacidades para cumplir las expectativas de la ciudadanía. Ese puede ser el camino más corto para el fracaso y deslegitimación del proceso descentralizador y para la erosión adicional del ya frágil prestigio de nuestras instituciones democráticas.

Por ello, es imprescindible que, antes de concluir el segundo semestre del año 2015, el nuevo marco institucional del Chile descentralizado cuente, al menos, con las siguientes reformas aprobadas:

- a) **Reforma Constitucional para la descentralización** (primera medida Esencial definida por la Comisión) la que, junto con establecer la elección directa de los Intendentes, incluya los aspectos básicos del nuevo modelo administrativo (competencias exclusivas, compartidas y delegadas) y fiscal (interdicción de la arbitrariedad en la asignación de transferencias, habilitación del endeudamiento y tributación regional), incluyendo además el mecanismo de resolución de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
- b) **Ley de Rentas Regionales**, que defina los nuevos recursos para las regiones, los mecanismos de coparticipación en la recaudación nacional y el fondo de convergencia.
- c) **Ley de Transferencias de Competencias**. Sin perjuicio de que un proceso descentralizador suele ser dinámico y creciente en el tiempo, es imprescindible definir una primera redistribución de competencias entre los niveles nacional y regional de gobierno. Para ello se requiere aprobar en el primer semestre de 2015 una ley de transferencia de competencias básica e inicial, pero precisa, de modo que las competencias de las nuevas autoridades electas sean conocidas por candidatos y electores.

Por cierto, el informe de esta Comisión Asesora Presidencial contiene muchas otras medidas de alta importancia y urgencia. Ellas deben ser abordadas con la mayor premura posible. Con todo, nos asiste la convicción de que si no se concretan los cambios institucionales aquí reseñados en los próximos 12 meses, la agenda descentralizadora sufrirá un retraso tan serio y lamentable como incompatible con las expectativas que miles de chilenos de regiones le hicieron ver a esta Comisión en los 15 Diálogos Regionales sostenidos durante los últimos meses.

Es por este conjunto de razones que la tabla que sigue propone un cronograma para la puesta en vigor de las medidas seleccionadas como Esenciales por la Comisión, a su vez diferenciadas en dos categorías: la primera reúne a aquellas que son especialmente urgentes, dado que en opinión de la Comisión existe un costo de oportunidad demasiado elevado en no llevarlas a efecto en los determinados tiempos que sugerimos. La segunda agrupa a las otras medidas también Esenciales e indispensables para el avance de todo el proceso descentralizador, respecto de las cuales existe un costo de oportunidad menos alto. Finalmente, no hemos incorporado a este Cronograma a las restantes medidas propuestas en el presente Informe, respecto de las cuales estimamos que son la prudencia y el sentido de conveniencia política de quien ejerce el Poder Ejecutivo los que deben determinar los tiempos para su formulación y cabal ejecución.

| Medidas                                                            | 2-2014                                               | 1-2015 | 2-2015                       | 1-2016 | 2-2016                                              | 1-2017                                      | 2-2017                                  | 1-2018             | 2-2018             | 1-2019 | 2-2019 | 1-2020 | 2-2020                                                |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------|------------------------------|--------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------|--------------------|--------|--------|--------|-------------------------------------------------------|
| MEDIDAS ESENCIALES URGENTES                                        |                                                      |        |                              |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        |                                                       |
| REFORMAS CONSTITUCIONALES HABILITANTES                             | Envío y aprobación                                   |        | Vigencia                     |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        |                                                       |
| ELECCIONES DE INTENDENTE                                           | Envío y aprobación                                   |        |                              |        | Elección de Intendentes, Alcaldes y Concejales      |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Elección de Intendentes, COREs, Alcaldes y Concejales |
| LEY DE TRASPASO DE COMPETENCIAS                                    | Envío                                                |        | Aprobación                   |        | Competencias Infraestructura                        | Competencias Fomento Productivo             | Otras Competencias                      |                    |                    |        |        |        |                                                       |
| LEY DE RENTAS REGIONALES Y FORTALECIMIENTO DE FINANZAS MUNICIPALES | Envío                                                |        | Aprobación                   |        | Royalty, Tasas co-participación 7%                  | Tasas 9%                                    | Tasas 11%                               | Tasas 13%          | Tasas 15%          |        |        |        |                                                       |
| OTRAS MEDIDAS ESENCIALES                                           |                                                      |        |                              |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        |                                                       |
| FONDO DE CONVERGENCIA                                              | Envío                                                |        | Aprobación piloto US\$MM 200 |        | FONDO US\$MM 600                                    | FONDO US\$MM 800                            | FONDO US\$MM 1.000                      | FONDO US\$MM 1.200 | FONDO US\$MM 1.400 |        |        |        |                                                       |
| ADMIN. ÁREAS METROPOLITANAS                                        | Consulta                                             |        | Envío                        |        | Aprobación                                          |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Vigencia                                              |
| SISTEMA REGIONAL DE GESTIÓN CAPITAL HUMANO CALIFICADO              | Diseño                                               |        | Piloto 20%                   |        | Piloto 40%                                          |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Vigencia 100%                                         |
| FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA REGIONAL              | Diseños de proyectos de adecuaciones institucionales |        |                              |        | Tramitación legislativa y eventuales promulgaciones | Inicio implementación normas y adecuaciones | Implementación de normas y adecuaciones |                    |                    |        |        |        | Plena vigencia de normas y adecuaciones               |
| DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA LOCAL Y REGIONAL                          | Envío                                                |        | Aprobación                   |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Vigencia                                              |
| a. Partidos Políticos Regionales                                   | Envío                                                |        | Aprobación                   |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Vigencia                                              |
| b. Voto programático                                               | Envío                                                |        | Aprobación                   |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Vigencia                                              |
| PLEBISCITOS Y REFERENDUM                                           | Envío                                                |        | Aprobación                   |        |                                                     |                                             |                                         |                    |                    |        |        |        | Vigencia                                              |

# AGENDA DESCENTRALIZADORA DE CHILE

Conforme lo hemos anunciado antes, esta Agenda Descentralizadora constituye el cuerpo principal del Informe Final a S.E. la Presidenta de la República, el que contiene la descripción de la totalidad de las Medidas acordadas por la Comisión, estructuradas en torno a los cinco Ejes de Acción descritos precedentemente.

El primer Eje se refiere principalmente a las modificaciones constitucionales habilitantes para llevar a cabo todo el proceso descentralizador, y que por su relevancia y naturaleza constituye el marco referencial de los restantes cuatro Ejes de Acción, de manera unitaria, es decir, en un solo bloque conceptual de texto que explica el conjunto de las innovaciones propuestas a la Carta Fundamental. Por lo mismo, también se desarrolla en una extensión mayor al de los otros cuatro Ejes.

Respecto de éstos, y con el propósito de facilitar su lectura, hemos optado por dividir su desarrollo en tres segmentos: el primero plantea el Marco Estratégico que justifica abordar los cambios institucionales propuestos en el respectivo ámbito temático. En el segundo se explica con algún detenimiento las dos Medidas Esenciales seleccionadas para cada Eje, haciendo además una breve referencia a las demás Medidas propuestas. Finalmente se desarrolla el texto consolidado y completo de cada una de las Medidas aprobadas por la Comisión para el respectivo Eje de Acción.



# MARCO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

## 1. MEDIDAS POLÍTICO CONSTITUCIONALES ESENCIALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

En el campo político constitucional dos son las medidas esenciales, para avanzar de modo significativo en el camino hacia un Estado Descentralizado.

La primera, eje de una efectiva descentralización política, es la **elección popular del ejecutivo de los gobiernos regionales**<sup>1</sup>. Ello permitirá la competencia programática en torno a los temas prioritarios de cada territorio, la rendición de cuentas ante el electorado regional y la plena transformación de éste en el mandante de su gobierno. Asimismo, extender la democracia regional a la elección de todas sus autoridades dinamiza el proceso descentralizador y lo hace concreto, creíble e irreversible.

Con todo, la oferta electoral de los candidatos a presidir el gobierno regional debe construirse, no sólo sobre las expectativas del electorado, sino también conforme a las posibilidades que brinde un reforzado conjunto de responsabilidades, competencias y recursos. Elegir autoridades sin poder suficiente para satisfacer las expectativas del electorado regional solo conducirá a la frustración de las mismas y al descrédito del proceso.

Por ello, la segunda medida esencial y urgente en el plano político constitucional, consiste en la adecuación de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de gestión que les permitan desempeñar sus tareas a la altura de las expectativas. En definitiva, se trata de introducir **las reformas constitucionales que desmonten el excesivo centralismo actual y transfieran las competencias necesarias para ejercer un verdadero gobierno regional**.

Un Estado efectivamente descentralizado demanda cambios constitucionales en varios planos.

La autonomía política, por ejemplo, exige consagrar en la Carta Fundamental la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, la definición del sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política, incluyendo la propuesta de referéndum revocatorio que este informe formula.

---

<sup>1</sup> Propuesto en Arica y Parinacota, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes.

La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar en el marco constitucional algunos elementos esenciales de ésta, tales como la autorización para el establecimiento y aplicación de tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y su regulación básica y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales. Ello por cuanto, el texto actual de la Constitución no permite que los gobiernos regionales se endeuden o que puedan tener competencias en la definición de ciertos impuestos aplicables en su jurisdicción. Del mismo modo, resulta discutible que la Constitución actual sea compatible con la destinación a arcas regionales de parte de los impuestos a la renta generadas por empresas que desarrollan su actividad económica en dichos territorios.

Asimismo y también en el plano fiscal, se advierte la conveniencia de establecer explícitamente el principio de interdicción de la arbitrariedad para las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Ello, toda vez que en el escenario de elecciones democráticas de gobiernos regionales, se hace necesario prevenir el riesgo de que la autoridad central, incluso a través de la ley de presupuestos aprobada por simple mayoría, determine el monto de las transferencias según la afinidad política con quienes gobiernen en regiones.

En el campo de las competencias de gobierno y administrativas, también resulta conveniente ajustar la Carta Fundamental. Si bien y en estricto rigor, el actual marco constitucional no impide que la respectiva ley orgánica constitucional ley extienda las competencias de los gobiernos regionales, la Constitución no precisa sus competencias propias o exclusivas, ni constituye límite alguno para que la expansión de las actividades del gobierno central reduzca a la insignificancia las competencias de los gobiernos regionales.

Por ello, en el contexto de una imprescindible reforma constitucional para la descentralización política y fiscal, resulta necesario precisar las competencias propias o exclusivas de los gobiernos regionales, aquellas que compartirá con el gobierno nacional y aquellas en que éste podrá delegar su ejercicio en los gobiernos regionales. Una definición constitucional precisa de las competencias de los gobiernos regionales no sólo ayuda a reducir los eventuales y previsibles conflictos de competencias que puedan suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, sino que es, además, condición necesaria para atribuir al Tribunal Constitucional la función esencial de dirimir tales controversias.

## 2. BASES ESENCIALES DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

El nuevo marco político constitucional para la organización territorial del Estado de Chile reafirma el carácter único e indivisible del territorio. Con todo, se propone eliminar de la Constitución la referencia al **carácter "unitario"** del Estado, prefiriendo designarlo como **Estado Descentralizado**<sup>2</sup>.

Corresponde al Presidente de la República el Gobierno y la Administración del Estado, sin perjuicio que el modelo constitucional del Estado Descentralizado **distinguirá** claramente **las funciones de Gobierno y administración Interior** y de **Gobierno y administración, Regional y Local**.

El Gobierno y administración Interior del Estado se extenderá a la conservación del orden público y la coordinación y/o supervigilancia de la administración nacional territorialmente desconcentrada. Para el Gobierno Interior del Estado el territorio de la república se divide en Provincias.

Por su parte, la función de Gobierno y administración Regional y de Gobierno y administración Local, recaen en, cada caso, en el Gobierno Regional y en la Municipalidad, para lo cual el territorio se divide en regiones y comunas.

En ese sentido, debe modificarse el artículo 111, incorporando en su inicio el concepto de **"El Gobierno y administración superior de la región"**, como parte de la definición constitucional, y otro tanto, en el artículo 118 respecto de las municipalidades: **"El Gobierno y la administración local de cada comuna..."**.

También en ese sentido, debe incorporarse la definición del Gobierno Regional, como **corporación autónoma de derecho público**, con personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias, que tendrá por objeto el desarrollo

2 Propuesto en Atacama, Los Ríos, Aysén, Magallanes.

social, cultural y económico de ella, en forma similar al concepto definido para las municipalidades. Para el ejercicio de la función de Gobierno Regional y de Gobierno Local, la Constitución explicitará que los gobiernos regionales y las municipalidades gozarán de **autonomía política, administrativa y fiscal**.

La autonomía de los gobiernos regionales y las municipalidades, esencialmente implica:

- a) La elección de sus autoridades por los ciudadanos.
- b) La administración de sus recursos económico- financieros; y el derecho a contratar empréstitos y a establecer o aplicar impuestos conforme a la ley.
- c) El ejercicio de sus competencias y atribuciones.
- d) El ejercicio de las facultades normativas en el ámbito de sus competencias.

Sin perjuicio de la autonomía reconocida a gobiernos regionales y municipalidades, la Constitución podrá reconocer la existencia de otros territorios especiales. En este sentido, la Constitución reconocerá el carácter plurinacional y multicultural de la región de la Araucanía, la que estará dotada de un Estatuto Especial definido por ley.

### 3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

La inclusión de principios orientadores del proceso descentralizador en la Constitución reviste importancia política y jurídica. En efecto, el desarrollo de las instituciones del Estado Descentralizado, el control constitucional de las leyes respectivas, la solución de contiendas de competencia y, en general, la interpretación constitucional y legal se sujetará a los siguientes principios:

- a) **Autonomía.** Reconocimiento de la capacidad de autogobierno de los gobiernos regionales y de las municipalidades.
- b) **Subsidiariedad territorial.** Opción preferente por la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano.
- c) **Solidaridad.** Establecer como propósito constitucional explícito la búsqueda de un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país.
- d) **Prohibición de tutela.** El gobierno nacional no podrá ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales, ni estos podrán hacerlo respecto de las municipalidades.
- e) **Principio de coordinación.** Cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y las municipalidades, la ley posibilitará que éstas organicen las modalidades de su acción común.
- f) **Principio de suficiencia en el financiamiento de competencias.** Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de gobiernos regionales y municipalidades irá acompañada de los recursos suficientes determinados por la ley. Toda transferencia de competencias del Estado nacional a gobiernos regionales y municipalidades, irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes, a lo menos, a los que estaban consagrados a su ejercicio.
- g) **La resolución de conflictos de competencias constitucionales** entre el Estado nacional, gobiernos regionales y municipalidades, corresponderá al Tribunal Constitucional.
- h) **Principios generales.** Las competencias atribuidas a las distintas los gobiernos regionales y municipalidades, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, competencia y subsidiariedad territorial, en los términos que establezca la ley.

## 4. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La autonomía fiscal a nivel regional demanda nuevas atribuciones constitucionales, a lo menos, en materia de **endeudamiento regional y establecimiento de impuestos a nivel regional**. También merece análisis la **suficiencia de la norma respecto a la afectación de la recaudación de ciertos impuestos a la región** y/o comuna en los que están situadas las actividades productivas, como asimismo la consagración de **la interdicción de la arbitrariedad presupuestaria**.

En tiempos en que la afinidad política entre la conducción de los gobiernos regionales y de las finanzas públicas estaba garantizada por su común subordinación al mandato presidencial, resultaba innecesario abordar este tema. Sin embargo, y como la experiencia comparada lo demuestra, existe el riesgo de que la autoridad fiscal incurra en discrecionalidad arbitraria en la asignación presupuestaria para favorecer a los gobiernos regionales afines y castigar a los opositores. Ello puede ocurrir, incluso a través de la ley de presupuesto, mediante el ejercicio de las mayorías políticas.

Por ello resulta necesario elevar a rango constitucional **la interdicción de la arbitrariedad presupuestaria** en las transferencias no condicionadas desde rentas generales a los gobiernos regionales, de modo que los criterios de asignación presupuestaria sean predefinidos, objetivos y cuantificables. La misma Constitución debiese explicitar tales criterios, por ejemplo, cantidad de población y su condición socioeconómica, fórmulas de compensación de rezagos en infraestructura o conectividad, variables geopolíticas predefinidas y otras a precisar.

Para ello, se propone modificar el actual artículo 115 de la Constitución de modo de incluir reglas que regulen las transferencias a los gobiernos regionales y contemple garantías que impidan la discrecionalidad en la definición de la cuantía de las transferencias presupuestarias hacia los gobiernos regionales.

En tal sentido, se propone insertar al artículo 115, unos nuevos incisos segundo y tercero del siguiente tenor: *“La ley de presupuestos de la Nación asignará los recursos necesarios para el funcionamiento e inversión de los gobiernos regionales bajo criterios objetivos y predefinidos que respondan exclusivamente a criterios de equidad demográfica y socioeconómica. Sin embargo, la ley podrá establecer transferencias especiales por razones de aislamiento o emergencia, las que en ningún caso podrán establecer discriminaciones arbitrarias entre las distintas regiones del país.”*

En cuanto la **regulación del endeudamiento regional, extensible también a los gobiernos locales**, parece conveniente autorizarlo de modo expreso, bajo ciertos límites y condiciones que impidan el riesgo moral de transferir el pago de la deuda al erario nacional.

Hoy la Constitución establece que la deuda pública debe ser autorizada por ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, para comprometer la responsabilidad financiera de los gobiernos regionales y municipalidades. Una mayor autonomía fiscal de las regiones parece incompatible con la subordinación del endeudamiento a decisiones presidenciales.

Por tanto, se debe transferir esa atribución a los propios gobiernos regionales y municipalidades, eliminando a su respecto, la decisión presidencial que contempla el artículo 65 N°3 y al mismo tiempo, establecer expresamente que lo dispuesto en dicha norma no se aplica a los empréstitos u otras operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera de los gobiernos regionales y municipalidades y que hayan sido contraídas por estos en el ejercicio de sus atribuciones.

Junto con ello, se debe eliminar la referencia a gobiernos regionales y municipalidades entre las materias de ley que trata el artículo 63, Nros 7 y 8; y en cambio, establecer del mismo modo que al Banco Central, que dichas disposiciones tampoco se aplicarán para ellos.

Asimismo, parece conveniente que la propia Constitución defina algunos contenidos mínimos de la ley de rentas regionales que regule la contratación de crédito a nivel regional o local, la cual podrá establecer restricciones y regulaciones, tales como:

- a) La posibilidad de preñar los flujos anuales de la ley de presupuesto hacia el gobierno regional o municipalidad, para garantizar el pago de las obligaciones contraídas.
- b) Límites máximos de endeudamiento como un porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo.
- c) Condicionar o circunscribir el endeudamiento al financiamiento de proyectos de inversión distintos del gasto corriente.
- d) Obligación de mantener una clasificación de riesgo actualizada.

Establecer estas garantías para los acreedores de los gobiernos regionales y municipalidades parece esencial, para disminuir el riesgo de crédito y la subsecuente tentación de pedir rescates al gobierno nacional. Por otra parte, dado que el costo del crédito es directamente proporcional a su riesgo, las medidas propuestas facilitan un acceso a crédito en términos más convenientes.

En suma, se propone establecer, como competencia de los gobiernos regionales y municipalidades, la contratación de los empréstitos que los comprometan, con sujeción al marco constitucional y legal aplicable,

Una de las condiciones de un “mercado político regional” consiste en que la comunidad pueda internalizar los costos y beneficios de las decisiones de política. Para ello, es conveniente que existan mecanismos para financiar regionalmente ciertas opciones de política y por ello, resulta necesaria la regulación del **establecimiento de tributos por parte de las regiones.**<sup>3</sup> Entre los aspectos a ser regulados, se contempla la definición del tipo de tributo que puede establecerse a nivel regional, ya sean aquellos de tipo territorial, como contribuciones o patentes, o sobretasas a impuestos nacionales, como el IVA o impuesto a la renta de personas y empresas. Y asimismo, los rangos máximos del impuesto o sobretasa regional respectiva.

Con todo, un aspecto de reforma imprescindible, es el procedimiento de aprobación del impuesto regional, porque en la actualidad, los impuestos se definen por ley. Por ello y a menos que se exija ratificación legal para los impuestos regionales, habría que contemplar una excepción al dominio legal de esos impuestos, para permitir que sean aprobados por el Consejo Regional, a propuesta del ejecutivo del gobierno regional.

En suma, se propone reformar la Constitución en lo relativo al estatuto tributario, de modo de permitir, bajo las condiciones que ella o la ley determinen, el establecimiento de tributos a nivel regional, modificando para estos efectos el dominio legal en la definición de impuestos, de modo que el gobierno regional asuma competencias en la materia. Por lo mismo, se debiese excepcionar de la norma que establece la iniciativa exclusiva presidencial sobre la materia, a los gobiernos regionales y municipalidades. En concreto, se propone cambiar el artículo 65, inciso 4, numeral 1º de la Constitución, del siguiente modo: “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:... 1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión, *salvo respecto a aquellos establecidos por los gobiernos regionales y municipalidades conforme a sus atribuciones,...*”

Y en cuanto la **afectación parcial de ciertos tributos a las regiones en donde esté situada la actividad productiva generadora de la renta gravada**, mediante ley debiera contemplarse que una parte a definir de los tributos (Impuesto de 1º Categoría) que pagan las empresas se destine a las regiones en las que se desarrolla la correspondiente actividad productiva o comercial. Esto ayuda a que las comunidades que suelen soportar los costos de las actividades productivas, se beneficien directamente de una parte de los tributos que ellas pagan.

Este aspecto podría requerir de reforma constitucional, en la medida en que no se considere suficiente el texto actual del artículo 19 N°20, para habilitar la afectación regional parcial de tales impuestos. Hoy no existe unanimidad acerca de su suficiencia para afectar impuestos a nivel regional del modo planteado en la propuesta. Asimismo, el destino de los fondos recaudados hacia “obras de desarrollo”, aunque ambiguo, parece innecesariamente restrictivo respecto de definiciones de gasto que debieran corresponder autónomamente al gobierno regional.

---

3 Propuesto en Araucanía.

## 5. REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES

No sin esfuerzo y sólo en tiempos relativamente recientes, nuestro modelo constitucional ha avanzado a la plena representatividad a nivel local, de manera que hoy todas las autoridades municipales, alcaldes y concejales, son elegidos directamente por la ciudadanía, gozando por ello de amplia legitimidad de origen.

En cambio, en el nivel regional no ha ocurrido otro tanto, ni en profundidad ni celeridad, de manera tal que actualmente el Intendente todavía es designado por el nivel nacional, los consejos regionales contemplan la integración de pleno derecho de parlamentarios y sus miembros hasta hace poco, eran elegidos indirectamente, lo que sólo se ha modificado a través de la reciente elección directa de consejeros el año 2013, en un contexto de crítica por la falta correlativa de atribuciones significativas para las autoridades electas

Por otra parte, la democracia territorial requiere mayores grados de representatividad, legitimidad y responsabilidad de las autoridades elegidas y también, la participación, incidencia y control democrático, más directo y permanente, por parte de la ciudadanía.

En este orden de ideas, la Constitución debiera establecer como una característica básica, tanto de los gobiernos regionales como de las municipalidades, su **representatividad y legitimidad política**. Esto supone establecer desde la Constitución un mandato de **elección directa y popular de todas las autoridades** que integran estos órganos.

Ello significa principalmente establecer, la **elección directa de Intendente Regional**, como **máxima autoridad regional** y ejecutivo del Gobierno Regional, por un **periodo de cuatro años**, igual al que ejercen actualmente las demás autoridades territoriales, alcaldes, concejales y consejeros regionales.

Por otra parte, para fortalecer la discusión y definición ciudadana sobre programas y liderazgos territoriales, resulta conveniente que **las elecciones territoriales**, esto es, tanto municipales y de gobierno regional, sean **simultáneas y en una época distinta de las elecciones nacionales**, tanto parlamentarias y presidencial. En régimen, las elecciones territoriales y nacionales, deberían efectuarse alternativamente, espaciadas cada dos años.

Y para ello, naturalmente, deberán establecerse las normas transitorias necesarias, para conciliar el actual calendario electoral, comenzando con establecer **las elecciones simultáneas del Ejecutivo de los Gobiernos Regionales en conjunto con las municipales en octubre de 2016**, sin afectar el mandato de 4 años de los actuales consejeros, que finaliza el año 2017.

En pos de fortalecer la legitimidad y liderazgos políticos territoriales, los candidatos a cargos de elección popular de partidos políticos, deberán ser nominados a través de un proceso de **primarias obligatorias abiertas**.<sup>4</sup> Y todos los candidatos, deberán contar con **residencia efectiva**<sup>5</sup> en la región, de lo menos, 5 años. Para asegurar su plena eficacia, la definición legal de este último requisito debe procurar superar la deficiente regulación actual que admite la pluralidad de domicilios y en cambio, regular los caracteres de una única residencia para efectos políticos.

Aseguradas los principios de elección directa de las autoridades y los requisitos de legitimidad de los candidatos para solventar los cargos de elección popular, resulta conveniente también, establecer normas que favorezcan la renovación de la política, sus líderes y representantes. Para ello, se **propone limitar razonablemente la reelección en un mismo cargo**,<sup>6</sup> de manera que las autoridades ejecutivas de los gobiernos regionales y las municipalidades sólo podrán ser electas de manera consecutiva por dos períodos y los miembros de los órganos colegiados, por tres. De esta manera, sin limitar la posibilidad de los ciudadanos de optar a distintos cargos de elección popular ni tampoco restringir el ejercicio del poder soberano, se favorece la renovación y se garantiza al mismo tiempo, plazos de ejercicio y tasas razonables de recambio en los liderazgos regionales y locales.

4 Propuesto en Maule, Los Lagos, Atacama, O'Higgins. Estas dos últimas, junto con Los Ríos y Magallanes, además proponen que sean las regiones quienes definan y nominen en general, los candidatos.

5 Propuesto en Arica y Parinacota, Coquimbo, O'Higgins, Maule.

6 Propuesto en Arica y Parinacota, Coquimbo, Los Lagos.

Con el objetivo de favorecer la participación e inclusión de los pueblos originarios en las instancias de decisión política, conforme a los estándares actuales del derecho internacional, la Constitución deberá contemplar en los órganos colegiados representativos de los gobiernos regionales y las municipalidades, la **representación de los pueblos originarios** residentes que dispongan de agrupación poblacional e identidad significativa en la respectiva región y comuna.

Del mismo modo, la calidad de la democracia a nivel territorial supone una mayor participación e incidencia directa de la ciudadanía en la discusión y la decisión de la política regional y local. En ese sentido, la ley, en las condiciones y límites que determine, deberá atribuir a los ciudadanos el derecho de iniciativa de **referéndum revocatorio de normativas** regionales o comunales **y de sus autoridades ejecutivas**<sup>7</sup>; el **pronunciamiento sobre la modificación de regiones y comunas**; y **las demás iniciativas** que en este sentido, se proponen en el capítulo respectivo **sobre participación y control democrático**.

En general, debe considerarse que estas materias y cualquier otra contempladas en este informe que requiera votación popular, deberá ser materia de reforma constitucional conforme al artículo 15°, inciso segundo de la Constitución.

## 6. MODIFICACIONES DE COMUNAS Y REGIONES

La creación, modificación o fusión de comunas y regiones debe sujetarse a un procedimiento que garantice la racionalidad administrativa, la participación ciudadana y la posibilidad de atender situaciones especiales.

Un procedimiento que garantice la **racionalidad administrativa** deberá verificar la existencia de **dimensiones demográficas y territoriales consustanciales al concepto de región y comuna, que justifique la propuesta**. Del mismo modo, deberá sustentarse, además, en estudios aportados con ese fin, por instituciones de reconocida solvencia científico-técnica en la materia. Ellos deben considerar criterios territoriales, socio-demográficos, etno-culturales, económicos, de organización de la administración pública.

Por otra parte, debe incorporar la opinión y **decisión de la institucionalidad democrática territorial** de los gobiernos regionales y las municipalidades, en cada caso, en cuanto representantes de la ciudadanía; y de los mismos ciudadanos, tanto a través de los diversos canales de **participación de las organizaciones sociales**, como directamente, a través de **plebiscitos que ratifiquen la voluntad positiva de modificar el orden territorial**.

La aplicación de estos criterios técnicos y mecanismos de participación política, social y ciudadana, son adicionales y deberán contemplarse en **forma previa a la resolución formal establecida actualmente en la Constitución Política de la República**, a través de una ley de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

En consecuencia, se mantiene el principio que éstas modificaciones se harán por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y se innova en el sentido de incorporar el cumplimiento del procedimiento que se señala en cada caso, lo que permitirá que las iniciativas y eventuales cambios adoptados sean legitimados en un proceso político local y luego, resuelto por las autoridades competentes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en armonía con el equilibrio financiero y de desarrollo territorial nacional.

### Para la modificación de comunas:

- La iniciativa en estas materias corresponderá al o las municipalidades involucrados, al Gobierno Regional respectivo o a una proporción mayoritaria de las organizaciones sociales y comunitarias del territorio involucrado.
- Habrá un procedimiento técnico de evaluación, radicado en el Gobierno Regional, que deberá considerar al menos los siguientes criterios: medio natural, de organización espacial, sistema de centros urbanos, vocaciones productivas, desarrollo económico, dimensiones demográficas, realidades sociales, culturales y étnicas, de presencia de servicios públicos y sustentabilidad financiera.

7 Propuesto en Los Ríos y Los Lagos.

- La creación de una nueva comuna no debe significar un deterioro en las capacidades administrativas ni en la sustentabilidad económica de la comuna de origen.
- La opinión de la comunidad involucrada debe ser un factor principal, por lo que en todos los casos se debe considerar un mecanismo consultivo plebiscitario en el territorio de la o las comunas afectadas. Tal mecanismo estará a cargo de la o las municipalidades concernidas y debe permitir conocer la opinión de las comunidades involucradas, es decir, tanto de aquellas de la comuna propuesta como de la comuna madre.

**Para la modificación de regiones y en primer lugar, la fusión de regiones, se requiere:**

- Aprobación de los respectivos Consejos Regionales.
- Plebiscito aprobado por la mayoría de los ciudadanos de cada región.

**En cuanto la creación de nuevas regiones:**

- La nueva región debe comprender un mínimo de habitantes y/o área geográfica, determinada previamente. Corresponderá al Gobierno nacional hacer operativo este criterio.
- Solicitud de la mayoría de Concejos Municipales, que representen 1/3 de la población concernida.
- Plebiscito aprobado por la mayoría de los ciudadanos de la región.

**Y por último, la modificación de regiones, en que las comunas podrán ser incorporados a otra región, cuando:**

- Sean comunas fronterizas a una región.
- Solicitado por la mayoría absoluta del Concejo de las municipalidades concernidos.
- Previa consulta a los Consejos Regionales de ambas regiones.
- Consulta plebiscitaria aprobada por la mayoría de los ciudadanos del territorio concernido.

En todos los casos anteriores, el envío de un proyecto de ley con este objeto, deberá contar con el voto afirmativo de la ciudadanía, en la forma y modalidad que se establece en cada caso; y se deberá contemplar cuando proceda, los mecanismos de consulta previstos en el Convenio 169.

Con todo, ninguna de estas reglas afectará la existencia de las regiones ya existentes ni se aplicará a los territorios especiales que establece la Constitución.

## **7. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE REGIÓN PLURINACIONAL Y MULTICULTURAL<sup>8</sup>**

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, obligan al Estado chileno al reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.<sup>9</sup>

En ese contexto, la propuesta de una mayor descentralización política y la profundización democrática en regiones y comunas, debe contribuir también a este proceso de reconocimiento y en particular, en la región de mayor asentamiento e identidad histórica del pueblo mapuche.

En este sentido, se debe fomentar la inclusión del pueblo mapuche en los procesos de toma de decisiones de la región de su mayor asentamiento, garantizando una representación política efectiva y su participación e incidencia en los procesos de toma de decisiones. Y en particular, sobre las normas que asegure un efectivo reconocimiento y convivencia multicultural.

<sup>8</sup> Propuesto en Araucanía, Los Lagos y Los Ríos.

<sup>9</sup> Propuesto en Arica y Parinacota, la pertinencia de las políticas públicas conforme el Convenio 169 de la OIT.

Para ello se propone **declarar región plurinacional y multicultural** a la región actualmente denominada **“de La Araucanía”**, incorporándola en el artículo 126 bis de la Constitución y habilitándola así también, para establecer su **propio ESTATUTO**, en las siguientes materias:

- a) La denominación de la región y de sus autoridades.
- b) Gentilicios.
- c) Símbolos regionales.
- d) Idiomas, uso oficial y promoción de las lenguas oficiales.
- e) Reconocimiento y garantía de la multiculturalidad.
- f) Reconocimiento de las formas de organización y participación indígenas en la institucionalidad política regional.
- g) La aprobación de un porcentaje de escaños reservados para ciudadanos indígenas,<sup>10</sup> por un lapso no inferior a 20 años, en las elecciones de concejales, consejeros regionales, diputados y senadores.
- h) Reconocimiento del derecho indígena.
- i) Establecimiento y aprobación de municipios indígenas.
- j) Establecer niveles de organización política-administrativa, adecuada a la región, mediante la agrupación de municipalidades limítrofes.

Se propone perfeccionar la norma constitucional, de manera de establecer también que dicho Estatuto será **elaborado** por el **Consejo Regional**, conforme los estándares del Convenio 169 de la OIT, se autorice la proporción de escaños reservados para ciudadanos indígenas, y sea **aprobado** como ley **por el Congreso Nacional**.

El mismo procedimiento para elaborar un estatuto con las características señaladas, podrá extenderse a otras comunas, provincias y regiones, para reconocer su carácter plurinacional e multicultural.

## 8. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL

La Constitución Política de la República no establece directamente ninguna competencia específica para los Gobiernos Regionales, sino que entrega a la ley orgánica constitucional la determinación de ellas. Solo enuncia como competencia general en su artículo 111, “la administración superior de cada región”, la que tendrá por objeto el “desarrollo social, cultural y económico” de ésta.

De esta forma, es la ley, en los artículos 16 a 19 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, la que señala las competencias específicas de los Gobiernos Regionales, en materias de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural, respectivamente. Estas disposiciones contienen una enunciación muy general de esas materias, mezclan funciones con poderes específicos y formulan la mayoría de éstos como tareas u objetivos más que habilitaciones precisas en ámbitos materiales concretos.

En suma, la órbita competencial del Gobierno Regional no está amparada en la Constitución, sino sujeta a la atribución discrecional que establezca el legislador.

Sobre la base del diagnóstico anterior, pareciera indispensable avanzar una propuesta que defina con mayor precisión las competencias de los Gobiernos Regionales, estableciendo por una parte, con rango constitucional, sus competencias esenciales y por otra, las normas básicas para una distribución competencial conforme a los principios constitucionales.

10 Propuesto en Maule, Araucanía, Los Ríos, Aysén.

En ese sentido, resulta necesario distinguir en la misma Constitución, las competencias esenciales del Gobierno Regional, exclusivas, compartidas y delegadas.

Las **competencias constitucionales exclusivas** de los Gobiernos Regionales, definiría sus funciones básicas en el sistema administrativo chileno, estableciendo así una garantía constitucional para el Gobierno Regional. De manera que éstas competencias serían indisponibles para el legislador, debiendo corresponderle a éste sólo desarrollarlas o regularlas, pero sin atribuirles a otra instancia estatal o condicionarlas a la decisión de otra autoridad u órgano estatal. En suma, esas competencias sólo pueden ser ejercidas por el Gobierno Regional y no pueden ser modificadas por una ley común, sino sólo por una reforma constitucional.

Se propone establecer, sin perjuicio de otras, a lo menos, las siguientes competencias exclusivas del Gobierno Regional:

- a) El ordenamiento y la planificación territorial: Planes reguladores supracomunales, PROT, Borde Costero, etc.
- b) La regulación del transporte urbano y rural intrarregional.
- c) La aprobación de Planes de Descontaminación ambiental.
- d) Establecer, modificar o suprimir mediante acuerdos regionales los servicios públicos regionales, la planta y remuneraciones de sus funcionarios. (Similar a los municipalidades).
- e) El ejercicio de las facultades normativas<sup>11</sup> en el ámbito de sus competencias. El Consejo Regional ejercerá la potestad reglamentaria en el ámbito de ejecución de las leyes que regulan sus competencias exclusivas, compartidas o delegadas. Esta competencia reglamentaria exclusiva, es parte de sus competencias constitucionales, sin necesidad de habilitación legal previa.
- f) Establecer la denominación de la función de Ejecutivo del Gobierno Regional.
- g) Determinar la autoridad que desempeñará la función de presidente del Consejo Regional.
- h) La iniciativa de ley en materias de su competencia.
- i) Otras materias que conciernan exclusivamente a la respectiva región o que asuman en ella una particular configuración.
- j) Ejercer las atribuciones inherentes a su función, conforme a la Constitución, las obligaciones jurídicas determinadas por el derecho internacional, la legislación nacional y los acuerdos regionales.

Las **competencias constitucionales compartidas**, corresponden a competencias en que sobre una misma materia, concurrirán los distintos niveles nacional, regional y local, en los diversos aspectos de la asignación o distribución de los poderes o habilitaciones específicas en dicha materia, por ejemplo, su diseño, ejecución, regulación, fiscalización, etc.

Esta distribución de competencias se hace por el legislador, pero debe respetar y actuar conforme al estándar constitucional para ello, que se expresa entre otros y a vía ejemplar, en la aplicación y respeto de los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad territorial y suficiencia de financiamiento.

De esta manera, si el legislador o algún órgano administrativo dicta normas que pudieran afectar el contenido de estas competencias de los Gobiernos Regionales, sea invadiendo las competencias exclusivas o realizando una distribución de competencias compartidas ajena a los estándares constitucionales, éstos podrían impugnarlas, planteando una contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional, el que debería resolver la controversia sobre la base de la distribución de competencias y sus principios que realiza la Carta Fundamental.

**Las competencias delegadas**, corresponden a las competencias generales no comprendidas en las anteriores exclusivas y compartidas, y que constituyen, hoy por hoy, el sistema de distribución de competencias actual. En este sentido, la ley podrá establecer para uno o varios gobiernos regionales nuevas competencias, distintas de

las exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución, o transferir las ya existentes atribuciones propias de organismos y servicios públicos nacionales.

Esta distribución de competencias se hará aplicando **el principio dispositivo** en materia de competencias regionales, esto es, una transferencia gradual en el tiempo, independientemente por cada región y en la medida que ese gobierno lo solicite y esté capacitado institucionalmente para hacerlo. En síntesis, no puede ser impuesta.

El principio dispositivo, se aplicará sin perjuicio del paquete de competencias basales, propuestas para la primera etapa, que serán transferidas a todos los gobiernos regionales, conforme esta propuesta.

## 9. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

El Tribunal Constitucional resolverá los conflictos de competencias entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales o las Municipalidades.

Podrán recurrir al Tribunal Constitucional, según corresponda, el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y los parlamentarios en la misma forma que hoy los habilita para ello.

Y serán materias de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional:

- Los actos y acuerdos regionales que excedan las competencias atribuidas al Gobierno Regional.
- Los actos formales del Gobierno nacional y las leyes que afecten competencias exclusivas de Gobiernos Regionales y las Municipalidades.
- Los actos formales de ejercicio de competencias del Gobierno nacional y las leyes que afecten otras competencias de Gobiernos Regionales y las Municipalidades, en infracción a los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad territorial, atribución competencial y suficiencia del financiamiento.

## 10. SEPARACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES DE GOBIERNO REGIONAL Y DE GOBIERNO INTERIOR

El Intendente, en cuanto representante del Presidente de la República es la máxima autoridad de la administración nacional desconcentrada y a la par, constituye también, la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Regional, esto es, la administración regional descentralizada. Este doble rol, ha sido el pivote central de un diseño institucional, para un tutelaje del gobierno nacional sobre el regional y de esta forma, limitar, prever y racionalizar los eventuales conflictos entre ambas.

En un escenario de efectiva autonomía política de los Gobiernos Regionales y de elección directa de su titular, constituye una cuestión básica la **distinción entre las funciones de gobierno regional**, atribuyéndola a los gobiernos regionales y sus autoridades elegidas; **y de gobierno interior**, ejercida por los órganos desconcentrados del nivel nacional y los representantes o agentes del Presidente de la República.

En este sentido, se propone denominar al responsable del gobierno interior como **Delegado Provincial** o **Representante del Presidente de la República**, a cargo del orden público y de la administración nacional desconcentrada en su respectiva provincia.

El **Delegado Provincial** velará por los intereses nacionales y **tendrá las funciones y atribuciones** que señala para los actuales intendentes y gobernadores el artículo 112 CPR acotado a la coordinación y/o supervigilancia la administración nacional desconcentrada; los capítulos 1, 2 y 3 de la Ley 19.175; y el Decreto 22, Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior.

Las entidades desconcentradas de cobertura regional, serán coordinadas por el Delegado Provincial que tenga asiento en la capital regional.

Por su parte, **la función de Gobierno Regional**, esto es, la administración regional descentralizada, está radicada en el Gobierno Regional y será ejercida por el **Intendente elegido**, en cuanto órgano ejecutivo y máxima autoridad regional; **y el Consejo Regional**.

Esta separación de las funciones de gobierno regional y gobierno interior, irá **acompañada de un efectivo traspaso de competencias**,<sup>12</sup> proceso que modificará también en la misma medida, la arquitectura institucional y los ámbitos de competencias de uno y otro. De este modo, **la calidad y profundidad del proceso de traspaso de competencias determinará también modificaciones de la actual estructura desconcentrada** de la administración, de Seremis y Direcciones de servicios, hacia su reformulación y/o supresión, en la medida que las correspondientes competencias sean asumidas por la administración descentralizada del Gobierno Regional.

Con todo, la administración desconcentrada seguirá reteniendo las funciones que requiera los intereses nacionales en la región, en todo aquello que se estime debe continuar, por su naturaleza, dentro de ésta orbita, por ejemplo: aduanas, extranjería, impuestos, etc.

En este nuevo esquema, corresponderá también principalmente al Delegado Provincial **coordinar las funciones de la administración desconcentrada** que mantenga el gobierno nacional en la región, **con aquellas realizadas por los gobiernos regionales** y sus servicios regionales, **bajo la premisa de respetar el principio de subsidiariedad territorial**.

## 11. RÉGIMEN DE GOBIERNO

La relación del actual intendente designado y el Consejo Regional elegido, se basa en el casi absoluto predominio de la iniciativa y autoridad del primero, en desmedro del órgano colegiado. Ello acorde con el rol tutelar que el modelo le ha asignado al Intendente sobre el conjunto de la administración regional.

El nuevo modelo de régimen de gobierno, persigue un equilibrio para el desempeño eficiente de los mandatos con que cada autoridad ha sido elegida por la ciudadanía; por una parte, el Intendente elegido para el cumplimiento de un programa de gobierno; y por otra, el Consejo Regional, para realizar la labor resolutive, normativa y fiscalizadora del gobierno regional.

**El Intendente Regional**, será **elegido directamente por la ciudadanía** por mayoría absoluta y en segunda votación, entre los dos candidatos más votados, en caso de no obtener ningún candidato la mayoría.

Para la primera **elección de 2016**, se **mantendrá la denominación de Intendente** y asimismo, será el Intendente así elegido quien **presida también el Consejo Regional**. Para el futuro, se permitirá que dicha denominación como también la autoridad que en definitiva presidirá el Consejo, sea normada por cada Consejo Regional. Para ello, la reforma constitucional deberá contemplar la necesaria flexibilidad de denominación de dicha autoridad y del régimen de presidencia del Consejo, la atribución permanente de la competencia constitucional descrita para el Consejo y las normas transitorias para aplicar el régimen provisional señalado el 2016 y hacer plenamente vigente la norma definitiva a partir del año 2020.

El Intendente Regional será la **máxima autoridad regional**, le corresponderá la dirección del gobierno y administración regional, como Ejecutivo del Gobierno Regional, y ejercerá a través de los órganos y servicios regionales, todas las competencias del 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. El segundo nivel jerárquico de las correspondientes divisiones será seleccionado mediante ADP.

12 Propuesto en Atacama, Coquimbo, O'Higgins, Los Ríos, Aysén.

Tanto el Intendente como los Consejeros, tendrán **iniciativa para proponer** acuerdos y normas, para aprobación por el Consejo. En ambos casos, será **el Consejo** el que **determinará el orden y oportunidad** en que adoptará sus acuerdos.

Con todo, el Intendente tendrá **iniciativa exclusiva** en materia de aumento de gasto público, tributación, endeudamiento y creación de empleos o servicios públicos; y la tramitación de estos acuerdos deberán ser resueltos en la oportunidad que señale la ley.

**Los acuerdos** del Consejo Regional en el ámbito de sus competencias **deberán ser ejecutados por el Intendente Regional en el plazo que el propio Consejo señale**. En caso de que este no señale plazo, el Intendente deberá ejecutarlo en un plazo máximo de 180 días. El Intendente deberá dar cuenta al Consejo, a través del correspondiente Secretario Regional, de los acuerdos que no se hayan cumplido en el plazo.

Agotado el procedimiento anterior, **el Consejo**, a iniciativa de a lo menos un quinto de sus miembros, **podrá requerir a la Contraloría General de la República** que realice las investigaciones e instruir los sumarios destinados a establecer las responsabilidades administrativas correspondientes.

El Consejo Regional **fiscalizará al Intendente** y en general, al ejecutivo del gobierno regional, sus autoridades y los servicios que de él dependan. Para ello, tendrá las siguientes atribuciones constitucionales exclusivas:

- a) El Consejo **podrá citar a informar** personalmente a los Directores o Secretarios Regionales, para efectos de control y fiscalización, un máximo de una vez cada dos meses. El Secretario Regional que no asistiere a la sesión legalmente convocada por el Consejo, quedará suspendido de su cargo por 15 días, sin derecho a remuneración.
- b) El Consejo **podrá censurar** un Secretario Regional anualmente, con el voto de 3/5 de sus miembros en ejercicio, en cuyo caso el Ejecutivo deberá reemplazarlo y no podrá nombrarlo en otro cargo de confianza.
- c) El Consejo podrá **solicitar un referéndum revocatorio del intendente**, con el acuerdo de 3/5 de sus miembros en ejercicio y cumpliendo todos los demás requisitos generales que se exijan para este tipo de iniciativa, en cuyo caso también se realizarán conjuntamente, nuevas elecciones de consejeros regionales.
- d) El Ejecutivo del Gobierno Regional y los Delegados Provinciales son susceptibles de **acusación constitucional** conforme al artículo 52 de la Constitución, por infracción de la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.
- e) Una norma constitucional habilitará al legislador para establecer las reglas sobre cesación en el cargo del Ejecutivo del Gobierno Regional, si durante su ejercicio perdiere alguno de los requisitos de elegibilidad expresamente contemplados en la Constitución, como asimismo, para regular las inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades u otras causales de cesación en el cargo, de la misma manera como hoy ya se encuentra establecido para los consejeros regionales en el artículo 113 de la Constitución.



# DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

## MARCO ESTRATÉGICO

### I. Introducción

Distintos indicadores objetivos y un extendido consenso social concluyen que el proceso de descentralización administrativa iniciado décadas atrás, ha tenido un muy escaso avance, negando la promesa de gradualidad con que fue iniciado, y constituyéndose en un factor de frustración ciudadana y obstáculo al desarrollo del país.

En efecto, los Diálogos Regionales confirmaron, a veces con dramáticas evidencias, los problemas que a diario enfrenta la población chilena en su interacción con una administración pública cuya expresión territorial está marcada por el centralismo decisonal, políticas y programas inadecuados a las realidades locales, descoordinación entre servicios centralizados y de estos con el Gobierno Regional y Municipalidades y, entre otros, una cobertura operativa concentrada en capitales regionales y grandes ciudades.

A su vez, las municipalidades, instituciones de larga tradición, están regidas por una ley orgánica que entrega responsabilidades e instrumentos de gestión homogéneos a un muy variado universo de instituciones locales. Sus estructuras administrativas y de personal fueron definidas hace 2 décadas, tiene bajos niveles de profesionalización, por un problema de financiamiento, y crecientes desajustes con los cambios socioeconómicos y territoriales de sus comunas. Asimismo, el traspaso de responsabilidades en la gestión de la salud, educación y centenares de programas con insuficiente financiamiento constituyen un agudo problema que erosiona las finanzas de un alto porcentaje de los municipios chilenos.

A diferencia de muchos otros países, incluyendo Latinoamérica, donde el concepto de Gobierno Local se expresa en una efectiva autonomía para aprobar y gestionar políticas, definir y cobrar impuestos y, entre otros, administrar el territorio, en el caso chileno un indisimulado énfasis centralista tiende a considerar a la Municipalidades como instancias primordialmente de carácter administrativo, sujetas a todo tipo de normativas o restricciones y básicamente como colaboradoras en iniciativas, programas y proyectos impulsados por ministerios o servicios centrales.

La situación de los Gobiernos Regionales es aún más precaria. Si bien su Ley Orgánica les asigna un amplio conjunto de funciones y materias en que deben intervenir, sus atribuciones concretas para hacerlas operativas son mínimas, siendo la única relevante el financiamiento de proyectos que les presentan otros organismos, en particular las Municipalidades. Administrativamente mantienen casi inalterada la dotación de recursos humanos, que se les entregó en 1993, en tanto que su participación en el presupuesto nacional, su volumen y grados de autonomía

dependen de lo que decidan autoridades centrales. Asimismo, si bien la LOCGAR contempló la posibilidad que ellos pidieran el traspaso de competencias y recursos, imprecisiones normativas han impedido su ejercicio, por lo que, a la fecha, no se ha constituido ningún servicio público regional abocado a labores administrativas. Concluyendo, los Gobiernos Regionales hoy día, son muy similares a lo que eran en sus inicios.

La creación de Gobiernos Regionales y el necesario fortalecimiento municipal fue eclipsada por la emergencia simultánea de números servicios centrales que, en la práctica, asumieron las funciones y atribuciones que, por razones de proximidad a los territorios y comunidades, debieron haber sido radicadas en ellos.

Así, el proceso que se suponía de progresiva descentralización ha sido desplazado por otro de desconcentración, que ha intentado “aggiornar” un esquema centralizado de administración del Estado. Como se indicó en los Diálogos Regionales, la actual arquitectura territorial –centro, región, comuna- y la fragmentación institucional – decenas de SEREMI y Direcciones Regionales-, genera descoordinación operativa, políticas y programas distantes de las necesidades locales, baja calidad y de cobertura espacial de la acción pública, alta y creciente concentración social, productiva y de recursos públicos en Santiago y capitales regionales, despoblamiento y subutilización de los recursos de muchos territorios, en especial de aquellos que una cultura centralista tipifica como “zonas aisladas o extremas”.

Las negativas consecuencias del centralismo administrativo y decisional han empezado a estimular una creciente efervescencia ciudadana. En efecto, los movimientos sociales territoriales al no ver respuesta oportuna, adecuada y eficiente a sus problemas y anhelos de parte de sus autoridades más cercanas –regionales y municipales-, radicalizan sus demandas y presiones sobre el poder central, lo que erosiona la credibilidad de las instituciones políticas y amenaza la gobernabilidad de Chile.

Si bien el cuadro anterior afecta por igual a todas las 15 regiones y a toda la ciudadanía, en algunas de ellas concurre un fenómeno adicional que evidencia con mayor crudeza los problemas indicados. En efecto, varias regiones enfrentan un acelerado, diverso y complejo fenómeno metropolitano.

Acelerado, pues en los últimos años, por diversos factores, varias ciudades han entrado en la categoría de áreas metropolitanas, tanto por su tamaño como por la complejidad de los problemas emergentes. Entre ellos la segregación espacial, marginalidad social, congestión contaminación ambiental, inseguridad ciudadana y, por consiguiente, una disminución de la calidad de vida de las personas que las habitan.

Diverso, pues integra realidades como Santiago, donde abarca 47 de las 52 comunas; el Gran Concepción y Gran Valparaíso, con 11 y 5 comunas respectivamente; ciudades de génesis bi-comunales como Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Rancagua-Machalí, Chillán-Chillán Viejo y Temuco-Padre Las Casas; y grandes ciudades como Antofagasta. Habría que agregar fenómenos urbanos emergentes evidenciados en los casos de Copiapó, Quillota, San Antonio, Curicó, Chillán, Los Ángeles.

Y también complejo en su abordaje, pues la acción pública al estar afectada por la fragmentación institucional e inexistencia de una autoridad que asuma el liderazgo para formular planes y políticas, implementar los programas y proyectos derivados, coordinar a los diferentes servicios y actores y, sobre todo, asumir la responsabilidad política general.

## II. Medidas Esenciales

Asumiendo la necesidad de abordar de manera urgente y estructural los temas indicados, la Comisión ha identificado, en el ámbito de la Descentralización Administrativa, dos medidas esenciales:

### 1. Un programa de transferencia de competencias, servicios y programas públicos a los Gobiernos Regionales y Municipalidades

La medida busca reemplazar el actual y agotado enfoque centralista, sectorial y que redundaba en una acción pública inorgánica, por otro que busca aprovechar las actuales capacidades políticas y competenciales de los municipios y Gobiernos Regionales, especialmente el nuevo contexto que derivará de la elección del Intendente Regional.

Para ello se propone que, mediante una indicación al proyecto de Ley en el parlamento, se creen bajo dependencia de cada Gobierno Regional cuatro (4) Direcciones encargadas de materializar las políticas y planes regionales vía la ejecución de programas y proyectos específicos. Estas son: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente, y d) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Esas Direcciones se conformarán con el traspaso de las actuales direcciones regionales de servicios como CORFO, INDAP, SERVIU, Vialidad, SENCE, FOSIS y CNCA, entre otros.

Lo anterior se hará siguiendo un proceso gradual y, en régimen, esto implicará que los Gobiernos Regionales habrán multiplicado de 4 a 5 veces su actual dotación de recursos presupuestarios y en una proporción similar sus recursos humanos. Esto entregará a esas autoridades una batería de recursos y capacidades efectivas para orientar los procesos de desarrollo y participar activamente, junto a las Municipalidades en la provisión de servicios y bienestar a sus comunidades. Asimismo, ellas dispondrán de las capacidades técnicas adecuadas para interactuar con los organismos centrales y cautelar que las políticas nacionales resguarden los intereses, necesidades y desafíos de sus territorios.

## 2. Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas

En el caso de regiones con grandes ciudades que enfrentan crecientes problemas de gestión ambiental, transporte, desarrollo urbano y otros, se propone que su administración recaiga en el Gobierno Regional en colaboración con las municipalidades de las comunas concernidas. Esto evita la creación artificial de autoridades ad hoc y, en cambio, reconoce y potencia las actuales fortalezas políticas, administrativas y financieras de Gobiernos Regionales y Municipalidades y, asimismo, anticipa aquellas que les serán entregadas como parte del proceso de transferencia.

En esencia se busca concentrar e integrar bajo una sola mano, por un lado, la gestión del espacio urbano: medio ambiente, vivienda, equipamiento, residuos domiciliarios y otros; y, en el otro, la planificación y gestión de los sistemas de transporte urbano, vialidad urbana y territorial, infraestructura de transporte, regulación del transporte público y privado, entre otros. Así, a diferencia de la propuesta base para todas las regiones, en aquellas que tengan Áreas Metropolitanas, el Gobierno Regional tendrá 5 servicios operativos: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y otros dos más especializados: d) Infraestructura y Desarrollo Urbano y, finalmente, e) Transporte y Vialidad Urbana.

En este último caso, la propuesta se enlaza sinérgicamente con el compromiso presidencial de constituir Autoridades Metropolitanas del Transporte, que concentren de manera sistémica el conjunto de facultades para ejecutar la planificación y gestión del sector.

## III. Medidas Potenciadoras

La Comisión, además de las medidas esenciales que se han explicado recién, propone un conjunto de medidas de fortalecimiento en este Segundo Eje de Acción. Cada una de esas medidas se detalla en el apartado siguiente, y aquí nada más se mencionan mediante un título descriptivo, y una sucinta aclaración cuando ello se considera necesario.

En cuanto a la arquitectura de los Gobiernos Regionales, la Comisión propone modificar su **estructura orgánica y también la Ley de Plantas de los Gobiernos Regionales**, definir los cargos de confianza del Intendente y Ejecutivo y aquellos niveles directivos que son seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública. También se ve la redistribución de los actuales funcionarios en las nuevas unidades creadas y, finalmente, se plantea la necesidad de fortalecer la Secretaría Ejecutiva del Consejo Regional considerando las nuevas responsabilidades que asumirá.

La Comisión asume que el proceso de descentralización sólo será posible si se cuenta con el aporte y compromiso de los **funcionarios de las Municipalidades, Gobiernos Regionales y de aquellos pertenecientes a los diversos organismos del Estado**. Para lograr aquello se requiere abordar algunos problemas que afectan esos ámbitos y climas laborales. Así, se propone abordar en forma orgánica algunas cuestiones claves, como son las plantas municipales, las dotaciones de personal de los Gobiernos Regionales y, también, el beneficio de "asignación de zona" a los empleados estatales.

Para asegurar la coherencia del proceso, la Comisión plantea que cualquier **nueva institución pública, o reforma a una existente, cuyas funciones y actividades tengan expresión territorial, debe considerar una concepción descentralizada de esta**, solo exceptuando aquellas que cuya naturaleza exija una estructura de carácter centralizado.

Finalmente, respecto de la división político-administrativa del país, a lo incluido en el Eje Descentralización política, se ha estimado conveniente proponer mecanismos que permitan reconocer la diversidad comunal, y el consecuente establecimiento de **tipologías de municipalidades**, de modo de tratar con equidad y de manera flexible las evidentes diferencias que exhibe la realidad de nuestras comunas.

## MEDIDAS ESENCIALES

### 1. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, SERVICIOS Y PROGRAMAS PÚBLICOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES<sup>13</sup>

#### 1.1 Objetivos y Criterios

El proceso debe considerar al menos los siguientes elementos:

- Recoger adecuadamente la diversidad territorial.
- Considerar la heterogeneidad de capacidades y estructuras administrativas de municipios y Gobiernos Regionales.
- Garantizar que exista un conjunto de servicios y programas mínimos que sean administrados local y regionalmente, aun cuando el traspaso sea gradual en un plazo estimado de 3 años.
- Asegurar que en el traspaso se incluyan, como mínimo, los recursos humanos, administrativos y financieros que han estado asociado a estos servicios y programas en los ejercicios presupuestarios recientes.
- Asimismo, cada Ministerio, Servicio y Programa incluido en el calendario de transferencia, deberá hacer operativo un mecanismo de apoyo y el proceso necesario para materializar la transferencia en el plazo establecido.

#### 1.2 Marco General de Indicaciones a Proyecto Ley en trámite en el Parlamento

Este proyecto de ley, en tanto perfecciona, actualiza y profundiza la LOCGAR 19.175, debe cautelar que cada Gobierno Regional, en consideración a su propia naturaleza, estará dotado de los recursos competenciales, institucionales, financieros y técnicos que le permitan asumir de manera efectiva el mandato de gobierno y administración regional que le asignan las disposiciones constitucionales y legales, como también responder a las expectativas que la ciudadanía ha depositado en esta institución.

La indicación al proyecto de ley debe considerar dos elementos:

Primero, debe establecer el traspaso de un paquete homogéneo de competencias, servicios y programas que asegure a todos los Gobiernos Regionales, de manera transversal, contar con un piso mínimo orgánico y operativo de instrumentos que le permitan conducir el proceso integral de desarrollo de su territorio y favorecer una mejor calidad de vida para sus habitantes.

En el caso de las regiones con áreas metropolitanas se debe agregar disposiciones especiales que aseguren una adecuada gestión de ellas por parte del Gobierno Regional.

<sup>13</sup> En todas las regiones se formularon críticas al actual esquema de funcionamiento de SEREMI y Servicios Públicos por ejecutar políticas, programas y proyectos con escasa pertinencia regional y nula autonomía regional para hacer los ajustes correspondientes, incluyendo también la inadecuación del sistema de evaluación de inversiones. Las propuestas apuntaron a poner SEREMI y Servicios públicos bajo la autoridad del GORE o crear una nueva institucionalidad.

Segundo, la disposición debe establecer el mecanismo que regulará las solicitudes específicas de transferencia de competencias, servicios y programas, que los Gobiernos Regionales estimen conveniente demandar, atendidas sus particularidades y vocaciones de sus territorios y comunidades.

### 1.3 Propuestas Específicas de Traspaso a los Gobiernos Regionales<sup>14</sup>

- a) Se debe incorporar, en cada uno de los Gobiernos Regionales, cuatro (4) Direcciones Regionales, las que permitirán ordenar y dar cabida institucional a las competencias, recursos administrativos, financieros y técnicos de los servicios públicos y programas que les sean traspasados desde los organismos centrales. Tales Direcciones corresponderán:

- Fomento Productivo e Innovación;
- Desarrollo Social;
- Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente, y
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

- b) Las Direcciones serán los órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas, que sean de competencia o se transfieran al Gobierno Regional de manera regular y continua en el ámbito regional. Constituyen su órgano operativo y, en consecuencia, son los llamados a ejecutar la estrategia, planes, políticas, programas, proyectos u otras iniciativas que este acuerde.

Sin embargo, a futuro, y en concordancia con la competencia constitucional exclusiva que se les reconoce, los Gobiernos Regionales podrán transformar todas o algunas Direcciones en Servicios Públicos Regionales o en otro formato institucional que mejor se adapte a los fines perseguidos.

- c) Las Direcciones serán parte de la estructura administrativa de los actuales GORE, lo que facilitará la integración y homologación del personal de los SSPP que se les traspasen.

Estarán sometidos a la dependencia, coordinación, del GORE a través del órgano Ejecutivo del mismo.

El Intendente Electo designará a los jefes o responsables principales de cada Dirección. En la designación de los otros niveles jerárquicos de cada Dirección (jefaturas de Subdirección, de departamentos o unidades, según sea el caso) se aplicará el Sistema de Alta Dirección Pública para asegurar requisitos de idoneidad y experiencia profesional.

- d) Tales Direcciones Regionales serán receptoras de las competencias, programas, recursos administrativos, financieros y técnicos de las direcciones o delegaciones regionales de los servicios públicos en la forma que se indica a continuación:

- Fomento Productivo e Innovación: CORFO, SERCOTEC, SERNATUR e INDAP.
- Desarrollo Social: SENCE, SENAME, INJUV, FOSIS, SENAMA, SERNAM e IND.
- Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente: Arquitectura-Obras Portuarias- Vialidad- Obras Hidráulicas (MOP), SERVIU, Transporte y Telecomunicaciones, y Medio Ambiente.
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología: CNCA, DIBAM, CMN, C&T .

14 Si bien, como se dijo, la demanda por descentralización administrativa fue planteada en todas las regiones, en algunas tendían a enfatizarse algunos temas. Por ejemplo Vivienda y Desarrollo Urbano fue muy relevante en Arica Parinacota, Antofagasta, Atacama, Biobío, Los Lagos y Aysén. Los temas de Educación y Cultura, asociados a pueblos indígenas e identidad, fueron enfatizados en Arica Parinacota, Tarapacá, Biobío, Araucanía, Los Lagos, entre otros. La gestión en turismo fue reiterada en casi todas las regiones, en tanto que el apoyo a la economía campesina fue importante en la mayoría de las regiones desde Atacama hasta Aysén.

- f) La indicación al proyecto de Ley establecerá que el traspaso de servicios a los Gobiernos Regionales, agrupados por ámbitos temáticos, se hará usando Decretos con Fuerza de Ley (DFL), o algún formato legislativo funcionalmente equivalente, y sujetarse al siguiente calendario:
- 2015/16 Fomento Productivo e Innovación;
  - 2016/17 Desarrollo Social;
  - 2017/18 Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente;
  - 2018/19 Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- g) Este proceso implica que, de manera automática y en la misma secuencia temporal, el DFL o el formato alternativo suprime las actuales direcciones regionales de tales servicios. Por lo anterior, las iniciativas que a futuro los organismos centrales deseen impulsar en esos ámbitos competenciales deberán ser acordadas con el Gobierno Regional respectivo.
- h) La indicación debe asegurar que el proceso de transferencia de competencias, servicios y programas a los Gobiernos Regionales considere los bienes y patrimonio asignados a ellos, como también una proyección de los recursos presupuestarios estimados sobre la base del promedio de los últimos 3 ejercicios anuales.
- i) Las propuestas indicadas deben complementarse con lo siguiente:

En el caso específico de la Dirección de Desarrollo Social recae la función de asegurar el diseño de políticas con pertinencia cultural y también colaborar para que haya un fuerte traspaso de programas sociales a las municipalidades.

Tal función de traspaso y con ello de fortalecimiento de los ámbitos de acción municipal también recae en las demás Direcciones.

La Dirección de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología será la encargada de apoyar los procesos de formación de capital humano con pertinencia territorial y, en consecuencia, le corresponderá apoyar la educación dual, técnica, profesional y académica en función de los requerimientos del desarrollo de cada región.

Naturalmente, en coherencia con el proceso de descentralización, una parte de los representantes del Gobierno Central en los directorios de las instituciones de Educación Superior deberán ser designados por el Consejo Regional respectivo.

Asimismo, esta Dirección dará apoyo al rol que en el ámbito educacional corresponda a los municipios de acuerdo a lo que establezca la reforma en desarrollo.

Finalmente, y como se detalla más adelante, en tanto no se configure la instancia que gestionará la Ciencia y Tecnología, el Gobierno Regional podrá constituir una Comisión con representantes de sectores públicos, privados, académicos y otros, que le colaborará en la formulación o revisión de políticas y programas, en la formulación de criterios generales para la asignación de recursos FIC y otros; en propuestas de diseño institucional y en la relación con instituciones del nivel central en el tema.

#### **1.4. Mecanismo para abordar solicitudes de transferencia de competencias específicas a los Gobiernos Regionales**

- a) En paralelo o con posterioridad al traspaso de los servicios públicos indicados anteriormente, los Gobiernos Regionales podrán solicitar la transferencia de otras competencias, programas y servicios que, de acuerdo a sus particularidades y vocaciones, estimen de gran relevancia para impulsar procesos de desarrollo o de mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Estas transferencias sólo se verificarán para los Gobiernos Regionales que las hayan solicitado.

- b) El mecanismo que hará operativa la solicitud de transferencia de competencias, servicios y programas establecerá que:
- La solicitud debe ir acompañada de un estudio que explicita los fundamentos, objetivos e impactos perseguidos y los antecedentes administrativos y financieros pertinentes.
  - Debe contar con el respaldo de, al menos, 2/3 de los miembros del Consejo Regional.
  - El Gobierno Central dispondrá de un plazo de 120 días para emitir su opinión. Ante la ausencia de esta, se entenderá aceptada la solicitud.
  - Será el Senado la instancia que resolverá las controversias en esta materia. Sin perjuicio que a futuro se establezca una institución ad hoc.
  - Excepcionalmente, aquellas solicitudes de transferencia de competencias, servicios y programas que sean presentadas de forma conjunta por 3 o más Gobiernos Regionales, en la forma prevista anteriormente, deberá ser acogida favorablemente por el Gobierno Central.
- c) La transferencia al Gobierno Regional de servicios y sus correspondientes atribuciones se hará dictando los respectivos Decretos con Fuerza de Ley (DFL). En aquellos casos en que la transferencia se refiera a un programa, esta se hará operativa en la Ley de Presupuesto reasignando las partidas correspondientes. Dicha Ley deberá considerar tal transferencia en el próximo ejercicio anual.

## 2. ADMINISTRACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS<sup>15</sup>

Se propone incluir como indicación al Proyecto de Ley en el Parlamento, lo siguiente:

**2.1** La administración de las áreas metropolitanas será de responsabilidad compartida, la que recaerá en el Gobierno Regional con la colaboración de las municipalidades de las comunas que las integran.

Tales áreas, si bien constituyen un fenómeno geográficamente localizado, como se precisa luego, en la práctica están estrechamente vinculadas con el conjunto de la región con el cual interactúan en los ámbitos social, político, cultural, económico y ambiental formando así un complejo sistema de relaciones y dependencias. En consecuencia, el territorio de acción que comprende el área metropolitana, equivaldrá a la totalidad de su área de influencia, incluyendo explícitamente territorios urbanos y rurales.

**2.2** Se entenderá por área metropolitana una ciudad mononuclear o la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, y cuya población supere las 250.000 personas, establecido por el organismo pertinente.

**2.3** En cada región del país donde se configuren áreas metropolitanas, para cada una de estas áreas se constituirá un Consejo de Alcaldes, el que estará integrado por aquellos de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el área metropolitana. Tal Consejo será presidido por el alcalde de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso.

**2.4** Corresponderá al Consejo de Alcaldes:

- a) Emitir opinión, previa a la aprobación oficial por parte del Consejo Regional, de todos los instrumentos de planificación referidos al área metropolitana. Entre estos se considera el Plan Regulador Metropolitano, el de Transporte, el de Medio Ambiente, de Infraestructura, y otros. Todos estos instrumentos serán objeto de consulta obligada por parte del Gobierno Regional.

<sup>15</sup> Naturalmente, los problemas de las áreas metropolitanas, particularmente en el transporte, fue mencionado en regiones con las ciudades de mayor tamaño, como Santiago, Valparaíso y Concepción, destacando particularmente esta última. El tema también fue debatido en otras regiones con ciudades que enfrentan una compleja gestión como La Serena-Coquimbo, Puerto Montt-P. Varas y Temuco-Padre Las Casas.

- b) Emitir opinión, previa a la aprobación oficial por parte del Consejo Regional, sobre el proyecto de presupuesto anual de financiamiento de inversión o programas (Anteproyecto Regional de Inversión, ARI), referidos al área metropolitana. Tal proyecto de presupuesto será objeto de consulta obligada por parte del Gobierno Regional.
- c) Recibir, al menos con periodicidad semestral, un informe de parte del Ejecutivo Regional, sobre el avance que tiene el cumplimiento de las iniciativas incluidas en los instrumentos de planificación y proyecto de presupuesto vigentes referidos al área metropolitana.
- d) Someter a consideración del Ejecutivo y Consejo Regional todas aquellas materias estimadas como graves, problemas emergentes o situaciones que, por ser relevantes en la gestión o desarrollo del área metropolitana concernida, debiesen ser objeto de iniciativa de estas autoridades. El Gobierno Regional deberá dar respuesta, en un plazo no superior a 60 días, al tema planteado, precisando el alcance, recursos y plazos de las iniciativas que se piensa abordar y/o de aquellas que ya están en ejecución.
- e) Proponer al Gobierno Regional un programa de inversiones, con financiamiento municipal y regional, de iniciativas de impacto intercomunal que no hayan sido consideradas en los instrumentos o planes de inversión del Gobierno Regional.
- f) Planificar, coordinar y ejecutar acciones conjuntas inter-municipalidades para prevenir o resolver problemas de carácter supra comunal y que no son considerados en el quehacer del Gobierno Regional.

## 2.5. Gobierno Regional en Áreas Metropolitanas

En aquellas regiones que cuenten con áreas metropolitanas, la gestión del Gobierno Regional se organizará sobre la base de 5 Direcciones Regionales. Tales Direcciones se conformarán con la transferencia de competencias, servicios públicos y programas hoy de dependencia central, como se indica a continuación:

- a) Fomento Productivo: CORFO, SERCOTEC, SERNATUR e INDAP.
- b) Desarrollo Social: SENCE, INJUV, FOSIS, SENAMA, SERNAM e IND
- c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología: CNCA, DIBAM, CMN, C&T
- d) Infraestructura, Vivienda, Desarrollo Urbano, y Medio Ambiente: Arquitectura-Vialidad- Obras Hidráulicas (MOP), SERVIU y M. Ambiente.
- e) Transporte: vialidad urbana SERVIU, D. Arquitectura, D. Vialidad, D. Obras Portuarias, SECTRA y UOCT del MTT.

2.6. La gestión del espacio urbano debe considerar, entre otras, los siguientes instrumentos: Plan de Medio Ambiente del Área Metropolitana; Plan y Gestión de Vivienda y Hábitat; Plan Plurianual de Inversiones Metropolitanas (aguas lluvias, parques urbanos, etc.); Administración del sistema de residuos domiciliarios y Borde Costero.

2.7. La gestión del transporte debe integrar lo siguiente: Planificación de los sistemas de transporte urbano; Planificación de vialidad urbana y territorial; Planificación de inversiones y gestión de la infraestructura de transporte; Regulación del transporte público y privado; Concesión de servicios y gestión de contratos del transporte público; Administración de recursos de la ley de subsidio al transporte público; Gestión del transporte público y de tránsito intercomunal.

Dada la complejidad y necesidad de tratamiento sistémico del sector transporte, es conveniente que esta propuesta sea consistente con el compromiso presidencial de constituir Autoridades Metropolitanas del Transporte y con el diseño que para ellas ha formulado el Ministerio respectivo.<sup>16</sup> En cualquier caso tal entidad estará subordinada a la autoridad del Gobierno Regional, el que designará a su directivo y velará por la adecuada coordinación con las demás Direcciones o unidades bajo su responsabilidad política.

2.8. En el propósito que la administración de las Áreas Metropolitanas sea ejercida en forma plena por los Gobiernos Regionales, en colaboración con las Municipalidades, corresponderá a este ejercer aquellas competencias, de carácter residual, que no hayan sido asignadas en la Constitución o la Ley a organismos dependientes del

16 "Autoridades Metropolitanas de Transporte: Funciones y Traspaso de Atribuciones". Propuesta preliminar del equipo de trabajo del M. de Transporte y Telecomunicaciones que estudia la creación de estas Autoridades. Minuta 24 de julio de 2014.

Gobierno Central. Se exceptuarán aquellas que, por su naturaleza, no sean susceptibles de transferencia. Las discrepancias que puedan emerger serán resueltas por el Senado.

- 2.9.** En el caso de la Región Metropolitana de Santiago habrá un “Administrador Regional Metropolitano”, designado por el GORE y que estará a cargo de la gestión operativa, con competencia en toda la región, incluido los sectores rurales.

Dadas las particularidades de esta región se propone que el Ejecutivo impulse un cambio de denominación, por el de “Área Metropolitana de Santiago”, y otras medidas que reconozcan la condición de capital nacional de la ciudad de Santiago.

- 2.10.** En las áreas metropolitanas denominadas Gran Valparaíso y Gran Concepción, habrá un “Administrador del Área Metropolitana”, a cargo de la gestión operativa en el territorio definido, el que será designado por el Ejecutivo y Consejo Regional, previa consulta al respectivo Consejo Metropolitano de Alcaldes. Este último deberá aprobar con 2/3 de sus integrantes la propuesta del Ejecutivo Regional.

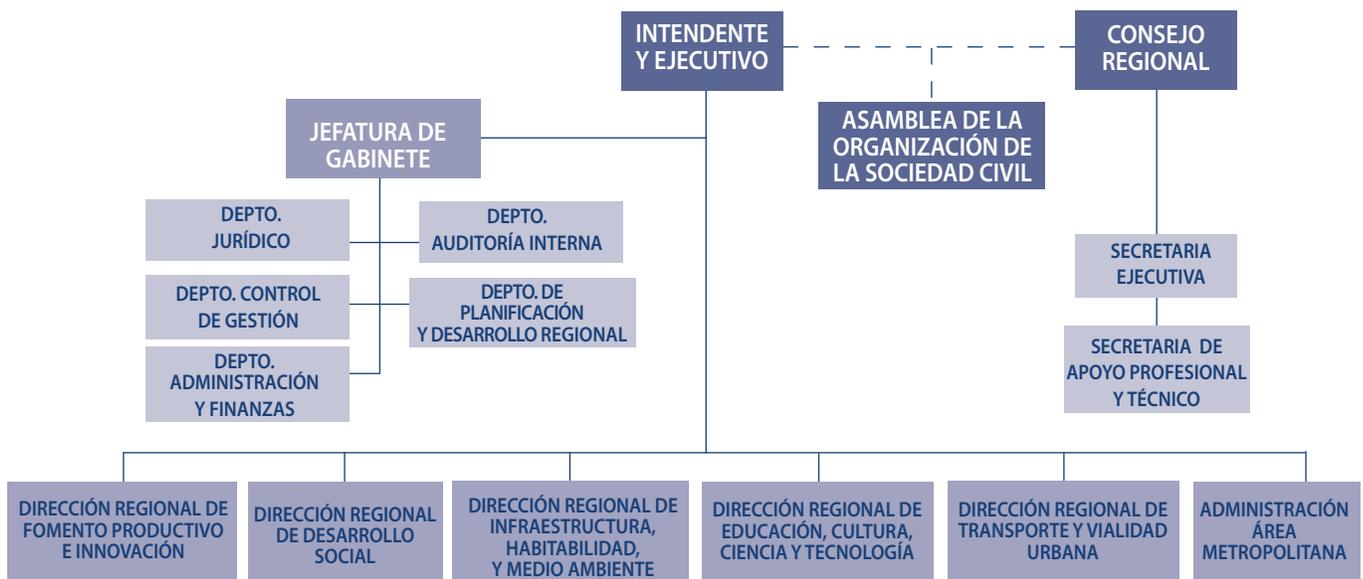
- 2.11.** En aquellas otras Áreas Metropolitanas de menor complejidad, por constituir fenómenos de conurbación bi-comunales o grandes ciudades mononucleares circunscritas a una comuna, la gestión política y administrativa estará radicada, preferentemente, en las respectivas autoridades municipales.

En el caso de Áreas Metropolitanas bi-comunales ellas podrán ser gestionadas por los alcaldes con base en sistema rotatorio y apoyadas en una Secretaría Técnica Intermunicipal; quedando ambos elementos a definición de las propias autoridades concernidas.

Alternativamente, las autoridades municipales pueden solicitar al Gobierno Regional se designe un Administrador, acogiéndose al modelo de gestión descrito en el numeral anterior, para el Gran Valparaíso y Gran Concepción.

- 2.12.** El financiamiento de las iniciativas asociadas a la Administración de las Áreas Metropolitanas, en las modalidades ya indicadas, provendrá de recursos propios de los Gobierno Regionales y Municipalidades; de recursos centrales asociadas a competencias que les sean traspasadas; impuestos, royalties, tasas o gravámenes que se apliquen a actividades insertas en el territorio (puertos, u otras), recursos aportados bajo concepto de solidaridad intermunicipal e ingresos por mejoras y plusvalías urbanas.

## ESTRUCTURA DEL NUEVO GOBIERNO REGIONAL CON ÁREAS NETROPOLITANAS



# MEDIDAS POTENCIADORAS

## 1. OTROS ASPECTOS VINCULADOS A LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

- 1.1. La creación de cualquier nueva institución pública, o reforma a una existente, sea en el campo del desarrollo social, cultural, económico, infraestructura, medio ambiente u otros, cuyas funciones y actividades tengan expresión territorial, debe considerar su concepción descentralizada, solo exceptuando aquellas que su naturaleza exija una estructura centralizada.
- 1.2. La concepción descentralizada también debe aplicarse a las Agendas Nacionales de Desarrollo (como las de Energía, Innovación y Productividad), cuya materialización y gestión se exprese territorialmente, las que deben considerar la participación de los Gobiernos Regionales y Municipalidades. En particular, se debe incorporar temas actuales de la Agenda Gubernamental como el proceso de des municipalización de la Educación y la creación de nuevos ministerios y servicios (Ministerios de Cultura, y de la Mujer y Equidad de Género), garantizando que la institucionalidad que se acuerde mantenga el poder de decisión y gestión radicado en la región y asegure una adecuada relación y participación del Gobierno Regional, las municipalidades y otros actores relevantes de la comunidad local.
- 1.3. Como ejemplo de lo anterior, la "Comisión de Descentralización Cultural Bío Bío" formuló valiosos planteamientos para que el futuro Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio recoja, desde su génesis, un rol y estructura descentralizada política y administrativamente. Es decir, un Ministerio que esté a la vanguardia de los órganos administrativos tradicionales del Estado, con principios orientadores tales como: la afirmación de la identidad y la diversidad cultural de Chile; la libertad de creación y expresión; la participación democrática y autónoma de la ciudadanía en el desarrollo cultural; la igualdad de acceso al arte, los bienes culturales y las tecnologías y el desarrollo cultural equilibrado.

## 2. ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Las nuevas competencias que deberán asumir los gobiernos regionales demandan modificar su estructura orgánica contemplada en el Artículo 68 de la Ley N° 19.175, así como también la Ley de Plantas de los Gobiernos Regionales (Ley N° 19.379), con el propósito de cumplir a cabalidad la función de gobierno y administración de la región que se les encomienda.

Tal readecuación debería contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

- 2.1. Como se indicó antes, en cada uno de los Gobiernos Regionales se crearán cuatro (4) Direcciones Regionales, que corresponderán a:
  - a) Fomento Productivo e Innovación;
  - b) Desarrollo Social;
  - c) Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente,
  - d) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- 2.2. En aquellas regiones que cuenten con Áreas Metropolitanas las Direcciones serán cinco (5), incorporando una focalizada en Transporte y Vialidad Urbana.
  - a) Fomento Productivo;
  - b) Desarrollo Social;
  - c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
  - d) Infraestructura, Vivienda, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;
  - e) Transporte y Vialidad Urbana.

- 2.3. Lo anterior, no obsta a que los Gobiernos Regionales, ejerciendo la competencia constitucional exclusiva que se les reconoce en esta propuesta, decidan transformar todas o algunas de estas Direcciones en Servicios Públicos Regionales o en otro formato institucional que mejor se adapte a los fines perseguidos.
- 2.4. Asimismo, y con base en la competencia indicada, el Gobierno Regional, de acuerdo a la especificidad y relevancia de los temas en la región y las competencias técnicas requeridas, podrá establecer las Subdirecciones, Departamentos u otras formas de organización administrativa que estime pertinente, como también introducir cambios o supresiones de estas.
- 2.5. Las Direcciones Regionales estarán dirigidas por personas de exclusiva confianza del Intendente Regional, quién los designará. Las Subdirecciones corresponderán al Tercer Nivel Jerárquico, por lo que serán seleccionadas por el Sistema de Alta Dirección Pública.
- 2.6. Los actuales funcionarios de los Gobiernos Regionales, cuando corresponda, serán asignados a las Subdirecciones y Departamentos de las Direcciones Regionales y/ o SSPP Regionales, de acuerdo a sus habilidades y competencias.
- 2.7. El Gabinete del Intendente Regional estará conformado por personal de su exclusiva confianza.
- 2.8. Existirá un Departamento de Control de Gestión que verificará el avance de los compromisos (indicadores del Cuadro de Mando Integral, CMI), de cada Servicio Regional, Subdirección y Departamento, cuya jefatura será designada y reportará al Intendente Regional.
- 2.9. Asimismo, existirá un Departamento Jurídico y un Departamento de Auditoría Interna, éste último dependerá técnicamente de Contraloría. Las Jefaturas de ambos Departamentos corresponderán al Tercer Nivel Jerárquico, por lo que serán seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública.
- 2.10. La Secretaría Ejecutiva del Consejo Regional tendrá un incremento en su actual dotación de profesionales y técnicos, de modo asesorar adecuadamente a los Consejeros Regionales ante el incremento de sus labores por la transferencia de nuevas competencias a los Gobiernos Regionales.

### **3. READECUACIONES EN EL ÁMBITO DE LOS RECURSOS HUMANOS: MUNICIPALIDADES, GOBIERNOS REGIONALES Y ASIGNACIÓN DE ZONA**

#### **3.1. Dotar de Autonomía a los Gobiernos Regionales y Municipalidades para Definir sus Dotaciones Óptimas<sup>17</sup>**

- a) Implementar modificaciones constitucionales y orgánicas constitucionales para dotar de autonomía a Gobiernos Regionales y Municipalidades para fijar y modificar sus dotaciones óptimas, cada 10 años, considerando normas indicativas de carácter nacional, y proponer equilibrios en las remuneraciones de sus funcionarios con el resto de la institucionalidad pública.
- b) En el caso de las Municipalidades se requerirá se dicte la Ley Orgánica Constitucional que haga efectiva la disposición programática contenida en el art. 121 de la Constitución Política del Estado, que otorga facultades a las municipalidades para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones dentro del marco y requisitos que determine la ley.
- c) Facultar a Gobiernos Regionales y Municipalidades para modificar su dotación hasta en un 10% una vez en el periodo correspondiente.

17 Probablemente el fortalecimiento de las Municipalidades, en particular de sus recursos humanos, sea una de las demandas más recurrentes en todos los diálogos, particularmente en regiones que tienen numerosas comunas de carácter rural, cuya población sólo tiene al municipio como la instancia pública más cercana.

### 3.2 Readecuar la Situación del Personal de los Gobiernos Regionales

- a) La escala de remuneraciones de los funcionarios de los Gobiernos Regionales muestra diferencias relevantes con las de otros servicios públicos, lo que significa un injustificado desmedro que será más insostenible a partir del traspaso de competencias que se propone. Para resolver lo anterior, la Comisión propone adoptar una de las siguientes alternativas:
- a.1) Homologar la situación de estos funcionarios a la de otros servicios que serán traspasados a los GORE, sea como un promedio de éstos o bien equiparando su escala de remuneraciones a la de algún servicio específico como INDAP, SERVIU, SERCOTEC o, eventualmente, considerar como referente a SUBDERE;
  - a.2) Crear una "Asignación de Homologación", equivalente a un 20%, sobre la base de las asignaciones: sueldo base, asignación profesional y asignación sustitutiva; para los actuales funcionarios de los Gobiernos Regionales, con el fin de nivelar las remuneraciones respecto a las percibidas por otros Servicios Regionales.
- b) Los funcionarios y funcionarias de los servicios que sean traspasados a los Gobiernos Regionales mantendrán el nivel de sus remuneraciones, conservarán la asignación de antigüedad que estuvieren percibiendo, como también el tiempo computable para el caso de un nuevo bienio, mantendrán sus derechos previsionales y conservarán todo otro beneficio a que tengan derecho por cualquier causa; de manera tal que el traspaso no implique ningún detrimento en su condición funcionaria.
- c) Atendida la propuesta de modificación de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales, la elección directa del Intendente Regional que se propone y la facultad que se le entrega para fijar y modificar sus dotaciones óptimas, se hace necesario regular lo siguiente:
- c.1) La dotación de funcionarios que se determine deberá conciliar adecuadamente la legítima aspiración de desarrollo profesional y estabilidad laboral de los funcionarios con la necesidad de que los Gobiernos Regionales representen el espíritu de flexibilidad y constante modernización que exige tener un servicio de calidad y centrado en los ciudadanos; todo lo anterior en el marco de lo dispuesto en el Artículo 10º del Estatuto Administrativo.
  - c.2) Para los funcionarios que permanezcan en calidad jurídica de "A Contrata", deberá normarse una indemnización por años de servicios cuando se ponga término a ésta, con tope por años a definir y restricción presupuestaria anual en la materialización de esta atribución por parte de la autoridad regional. El mayor gasto que irroque la aplicación de esta facultad estará garantizado en los respectivos presupuestos de los gobiernos regionales. De no ser abordable directamente a través de sus ingresos regulares y salvaguardándose los criterios ya señalados, se debe incorporar recursos desde el erario nacional.
  - c.3) Para adoptar decisiones en los temas indicados, se tendrá como antecedente los resultados de los estudios sobre "Dotaciones Óptimas de Gobiernos Regionales", actualmente en desarrollo por SUBDERE. En base a ellos el Gobierno deberá adoptar las medidas correspondientes que permitan cerrar las brechas y déficits de personal que se detecten en cada caso y que afectan su gestión.
  - c.4) Como parte de las "Dotaciones Óptimas" se debe considerar la conveniencia que el Ejecutivo Regional pueda contar con un equipo de asesores de su directa confianza, evitando así que con ese fin se ocupen cupos técnico-profesionales asignados a unidades de línea, con los efectos negativos conocidos.
  - c.5) Las decisiones que se adopten sobre estas materias deben sustentarse en un diálogo que convoque a representantes de los funcionarios, de los Consejos Regionales y del Gobierno.

### 3.3. Readecuar la Situación del Personal de las Municipalidades

- a) Las decisiones que se adopten sobre la materia deben sustentarse en un diálogo que convoque a representantes de los funcionarios, de las Municipalidades y del Gobierno.
- b) Las Municipalidades deben efectuar modificaciones a su escala de remuneraciones, considerando igualmente eventuales traspasos de competencias y/o equilibrios con servicios desconcentrados y descentralizados en funciones similares de los distintos escalafones.
- c) En el caso del personal que permanezca en calidad jurídica de "A Contrata", deberá normarse una indemnización por año de servicios con tope por años a definir y restricción presupuestaria anual en la materialización de esta atribución por parte de la autoridad del servicio.
- d) La norma deberá contemplar el procedimiento para hacer efectiva la indemnización y la explicitación de la causal de despido. En caso que la causal sea atribuida directamente al trabajador, de acuerdo a la normativa vigente, éste no tendrá derecho a la indemnización señalada.
- e) El mayor gasto que irroge la aplicación de esta facultad estará garantizada en los respectivos presupuestos de las municipalidades. De no ser abordable directamente a través de sus ingresos regulares y salvaguardándose los criterios ya señalados, se incorporarán recursos directamente desde el erario nacional. En cualquier caso deberán contemplarse los procedimientos administrativos y financiero – contable que permitan contar con los recursos respectivos de manera oportuna.

### 3.4. Readecuar la Asignación de Zona a Funcionarios del Estado en Regiones<sup>18</sup>

La readecuación del beneficio "asignación de zona" deberá considerar, al menos, los siguientes elementos:

- a) Ser asumida en una dimensión nacional, que incluya al conjunto de regiones, e interinstitucional, abarcando la diversidad de entidades que participan en la función estatal (SSPP, GORE, Municipalidades y Universidades).
- b) Para incorporar las diversas aproximaciones e intereses, debe constituirse una mesa que integre, al menos, a representantes de los trabajadores de regiones (ANEF y otras), de los Consejos Regionales y del Nivel Central (Ministerios del Interior y Hacienda).
- c) Por su relevancia en el proceso de desarrollo regional y la descentralización, se requiere la formulación de una Política de Estado que, sobre la base de un diagnóstico o línea base del estado actual del tema, con la correspondiente desagregación territorial e interinstitucional sugiera criterios, fórmulas e indicadores objetivos que puedan usarse para redefinir la asignación de zona y su aplicación en cada caso.
- d) Tal política debe considerar medidas concretas en relación a dos objetivos prioritarios:
  - d.1) En el corto plazo, establecer un proceso gradual –cuyo horizonte anual debe definir la mesa de trabajo- destinado a igualar, en su aplicación práctica, los mecanismos de cálculo de la "asignación de zona". Esto significa "emparejar la cancha dentro de la región". Con base en el estudio mencionado anteriormente se deben identificar aquellas situaciones que, por la gravedad del tema, deban ser objeto de abordaje prioritario.
  - d.2) En el mediano y largo plazo, se deben generar las condiciones para que la institucionalidad estatal, en cada una de las regiones y territorios, disponga de estímulos e instrumentos que le permitan atraer y retener recursos humanos calificados; y, con esa base, participar y estimular proactivamente proceso de desarrollo en el sector privado y otros sectores locales. Esto implica "emparejar la cancha entre regiones".

18 En muchos Diálogos Regionales salió con fuerza el problema de la falta de personal capacitado en las diversas instituciones estatales –servicios de salud, municipalidades, diversas direcciones regionales y también universidades estatales-. Lo anterior revela la inexistencia de mecanismos y estímulos para atraer y retener capital humano, como fue indicado en Arica Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Magallanes, Aysén, entre otras.

## 4. FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LOS CONSEJOS REGIONALES

En tanto no se modifique la estructura de los Gobiernos Regionales la Comisión acuerda sugerir al Ejecutivo atender legislativamente, a las condiciones funcionales y administrativas que posibiliten a los Consejos Regionales y a sus integrantes el mejor ejercicio de su mandato constitucional y legal.

Se sugiere, en el mismo contexto, mantener las capacidades resolutorias, fiscalizadoras, normativas y de asignación de recursos de los Consejos Regionales, incluyendo establecer el carácter vinculante de los instrumentos de planificación territorial aprobados regionalmente.

## 5. RECONOCIMIENTO DE TIPOLOGÍAS DE COMUNAS Y MUNICIPALIDADES

La actual normativa consagra la existencia de 345 Municipalidades, regidas por la misma normativa, sin embargo, en la práctica se observan importantes diferencias entre ellas, según tamaños demográficos, realidades sociales y étnicas, capacidades económicas y administrativas. Por ello se requiere reconocer y consagrar la existencia de varias categorías de municipios, lo que enriquecerá la gestión municipal, permitirá un trato flexible en su tratamiento y, entre otros, permitirá erradicar algunas malas prácticas en sus procesos administrativos y electorales (número de votantes desproporcionado a su población efectiva). Finalmente, la aplicación flexible de categorías es una práctica que ya, exitosamente, han internalizado muchos países.

Una condición básica para mantener la condición de municipio es que la respectiva comuna tenga, efectivamente, al menos 1.000 habitantes. Aquellos que superen ese umbral se entiende que pueden asumir sus funciones con normalidad, sin obviar aquellos casos que puedan requerir un apoyo especial de parte del Gobierno Regional o del nivel central. Con esa base se proponen las siguientes categorías:

### MUNICIPIO AUTONOMO INSULAR

- Se aplicaría a Isla de Pascua y Juan Fernández, ambos contando con estatutos propios.

### MUNICIPIO COMUNITARIO INTEGRADO

- Corresponde a aquellos con menos de mil habitantes.
- Cuentan con un concejo de carácter comunitario electo por asamblea de la ciudadanía.
- El Municipio se integra en su gestión administrativa al Municipio de la capital provincial respectiva.
- La asamblea de la ciudadanía, si lo estima pertinente, puede tener un alcalde electo.
- Asimismo, puede tener funcionarios financiados por el municipio administrador.
- La evaluación de cada caso corresponde al Gobierno Regional con el apoyo de SUBDERE.

A modo de ejemplo de esta categoría, General Lagos pasaría a ser administrado por Putre, Ollague por Calama, Timaukel por Porvenir. También en esta categoría pueden incluirse algunas comunidades, como Puerto Edén, que pueden pasar a tener su alcalde comunitario, potestades y compromisos explícitos de recursos pactados con el municipio madre, en este caso Puerto Natales. El territorio comunal se yuxtapone en estos casos, siendo el comunitario parte de la comuna mayor al cual está integrado.

### MUNICIPIO AUTÓNOMO INDÍGENA

- Corresponde a aquellos en que una parte de su territorio tiene una mayoría de población indígena.
- Este territorio debe ser gobernados por los modelos de organización que estime la comunidad.
- Siguen siendo parte de la comuna y del Municipio, pero tienen potestades en reglas comunitarias, tierras comunes y uso de recursos.
- Pactan recursos para su funcionamiento con Municipio administrador.

Ejemplos a considerar es la comunidad de Temucucui en Ercilla o comunidades aymaras en el altiplano.

## MUNICIPIOS COMPLEJOS

Corresponde a aquellos con más de ciento cincuenta mil habitantes y capacidad fiscal para:

- Crear directores de macro áreas de gestión que duran por el mandato del alcalde respectivo.
- Nombrar hasta un máximo de cuatro concejales supervisores de áreas de gestión, los que pueden recibir hasta un máximo mensual de una dieta adicional de concejal.

## 6. MEDIDAS PARA AMPLIAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

### 6.1 Gestión Ambiental<sup>19</sup>

Diversas regiones tienen graves problemas ambientales, en los que el rol del Gobierno Regional se reduce a ser consultados en mega proyectos, en tanto las COREMA muestran importantes debilidades, a lo que se suma ausencia de gobernabilidad ambiental en el territorio y de sus recursos naturales. A lo anterior se agrega una inequidad en el financiamiento de los planes de descontaminación, entre los cuales sólo el de Santiago tiene un financiamiento relevante.

Para abordar lo anterior se propone un conjunto de instrumentos que permitan a la región gestionar un desarrollo ambiental en un marco de efectiva sustentabilidad. Esto implica:

- a) Crear un Fondo o de una glosa obligatoria del FNDR que, con criterios de flexibilidad, permita materializar proyectos de inversión, programas y subsidios.
- b) Traspasar a la Dirección que lleva los temas ambientales los programas de estudios de la COREMA, de eficiencia energética, la administración de parques urbanos, la red de monitoreo ambiental y otros.
- c) Crear una instancia público-privada que colabore con el Gobierno Regional en el manejo de cuencas.
- d) Propuestas para regular el uso del agua en función de las necesidades regionales.
- e) Formular el Plan Ambiental Estratégico.

A nivel interregional se proponen dos medidas complementarias:

- a) En la actualidad existen 6 SEREMI de Energía que operan sobre la base de macrozonas. Considerar como alternativa a la creación de SEREMI de energía, fortalecer estas unidades regionales.
- b) Constituir un fondo de 1.000 Millones de dólares anuales para financiar acciones en los planes de descontaminación en zonas críticas como Calama, Copiapó, Rancagua, Talta, Chillán, Temuco y Coyhaique. Esta iniciativa debe considerar aportes centrales, regionales, municipales y privados; y debiera comenzar el 2015.

### 6.2 Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI)

En 2005 empezaron a funcionar las URAI y, por diversas razones, ellas han enfrentado dificultades para consolidar una estructura y trabajo estable. Sin embargo, la experiencia de muchos países muestra un creciente protagonismo de gobiernos subnacionales en diversas iniciativas de cooperación e inserción internacional en dimensiones económicas, políticas, culturales y sociales.

Por ello se propone abordar decididamente el fortalecimiento institucional y operativo de estas Unidades, como elementos relevantes en la ampliación de las perspectivas del desarrollo regional. Inicialmente se sugiere que la

<sup>19</sup> Arica Parinacota, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Maule, Biobío, Los Ríos, Aysén, son regiones en las que se expresó una mayor preocupación por los recursos naturales –marinos, recursos hídricos, bosque nativo- y la calidad del medio ambiente –externalidades de la minería y energía, contaminación del aire en numerosas ciudades-.

orientación estratégica del trabajo de las Unidades de Asuntos Internacionales se oriente en cuatro líneas de acción principales:

- a) Acciones de Integración priorizando gobiernos subnacionales de países vecinos: Argentina, Bolivia, Brasil Paraguay, Perú.
- b) Acciones de Cooperación Internacional enfatizando dimensiones económicas, social, cultural, turística y, entre otras, científico-tecnológicas.
- c) Acciones de promoción de inversiones extranjera en la región y posicionando a productores locales en nuevos mercados en América Latina y otros contextos.
- d) Acciones de Participación Ciudadana que permitan incorporando a la ciudadanía en acciones que favorezcan la diplomacia social.

Desde el punto de vista legal, hoy día la LOCGAR 19.175, Capítulo II, Art. 16, Letra g, expresa que los Gobiernos Regionales podrán *“Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”*.

Atendidos los cambios desde la promulgación de ese cuerpo legal, parece conveniente modificarlo en los siguientes términos.

*“Los Gobiernos Regionales podrán participar en acciones y planes de Integración, Cooperación Internacional, Promoción de Inversiones y Participación Ciudadana en la región y con gobiernos subnacionales y agencias de cooperación del continente y el mundo, que se expresen en Acuerdos, y Actas que establezcan agendas comunes, todo ello dentro de los marcos establecidos por los Tratados y Convenios que el Gobierno y el Estado de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”*.

# DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ECONÓMICA

## MARCO ESTRATÉGICO

Las propuestas de descentralización en general y la descentralización fiscal en particular, están basadas en el largo plazo en asegurar a todos los ciudadanos independiente del lugar donde vivan, igualdad de acceso a oportunidades y el ejercicio de sus derechos, esto se denomina “**principio de igualdad horizontal**” y que consiste en asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos<sup>20</sup> en similar calidad y cantidad a todos los habitantes de los distintos territorios subnacionales. Esta aspiración de largo plazo, permite avanzar en el camino de hacerse cargo de una realidad evidente y desigual, que se expresa en que en Chile, no da lo mismo donde se nace, ya que ello determina el acceso a oportunidades de desarrollo del talento humano.

Una descentralización fiscal profunda, posibilita mejorar la **eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la entrega de resultados**, ya que recursos ejecutados desde niveles locales y territoriales disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de demanda hasta la provisión de soluciones públicas, las cuales tienen mayor pertinencia, evitando la dispersión de recursos públicos y mejorando los niveles de seguimiento y control de resultados producto que éste se realiza desde niveles más próximos a la ciudadanía.

La dotación de más recursos de decisión autónoma a las regiones y comunas, posibilita la **Cohesión Social y Gobernanza Territorial**, entendida como el resultado esperado de avanzar hacia la construcción de un país territorialmente equilibrado. Ello implica, políticas diferenciadas para territorios diferenciados, donde la generación de institucionalidad territorial con participación activa de los agentes locales (públicos-privados- académicos), que se co responsabilizan y posibilitan la articulación horizontal y multinivel, dotan de la gobernanza territorial necesaria para la sostenibilidad de proceso que permiten mayores niveles de bienestar y calidad de vida.

A lo anterior, sumamos los enfoques de; **Devolución**, ya que son los mismos territorios los que generan la riqueza, impulsando un enfoque de **Solidaridad** con municipios y regiones pobres, fortaleciendo la **Co-responsabilidad** al combinar transferencias nacionales y mejor recaudación, posibilitando la **Autonomía con compromiso** de eficiencia

---

20 Se le denomina Bien Público a un bien cuyo consumo no tiene rivalidad, y por tanto puede ser aprovechado por un gran número de ciudadanos, ej. Alumbrado público, carreteras, educación, seguridad ciudadana, señales de radio y televisión, etc., regularmente es provisto por el Estado en cualquier nivel, Gobierno Central, Regional o Municipal.

en garantizar servicios y resultados, sobre la base de **Competencias explícitas** con una clara entrega de potestades y programas.

## ¿Que Entendemos por Descentralización Fiscal?

Como lo señalan algunos autores<sup>21</sup>, la descentralización fiscal se entiende desde dos enfoques: **El enfoque de gastos y el enfoque de ingresos**.

**El enfoque de gastos, se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional respecto del gasto público total**, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales (Regional y Local) respecto del gasto público total.

De la misma manera, **el enfoque de ingresos significa avanzar hacia mayores ingresos propios levantados subnacionalmente respecto de ingresos totales**. Para lo cual, entenderemos que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos sub nacionales respecto de sus ingresos totales.

En consecuencia, avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales y locales, requiere aumentar el peso relativo de sus ingresos propios, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local respecto del gasto público total y dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local no condicionada.

## MEDIDAS ESENCIALES

Desde el punto de vista de la Descentralización Fiscal, existen **dos medidas esenciales**, La Ley de Rentas Regionales y el Fondo de Convergencia.

Respecto de la Ley de Rentas Regionales, el objetivo es alcanzar un gasto subnacional autónomo de un 35% de la recaudación fiscal total al año 2020 (actualmente 18%), a través de traspaso de impuestos mineros territoriales al sistema regional, endeudamiento subnacional con tope máximo, así también a través del fortalecimiento de las finanzas municipales vinculadas al aumento de ingresos vía transferencias centrales, aumento de recaudación por patentes, multas, tasa portuaria territorial e impuesto especial a grandes empresas forestales.

En atención al Fondo de Convergencia Regional, este se concibe como la primera fase en el diseño e implementación de una política de cohesión social y territorial en Chile, y consiste en crear un fondo orientado a reducir brechas territoriales en zonas rezagadas, las cuales serán definidas por ley. Así también, se establecerá un estándar nacional (garantía estatal de desarrollo) el cual deberá convertirse en piso respecto del cual deben transitar dichos territorios. El fondo opera como un menú flexible de proyectos y programas a cargo de cada región, el cual se operativiza a través de planes de desarrollo territorial, que definen carteras de inversión pluri anual, y que en el territorio son monitoreadas por una mesa de carácter público -privada- académica que ejercen el control social y la gobernanza del fondo.

Adicionalmente se presentan propuestas vinculadas a dotar de mayores niveles de decisión subnacional, proponiendo la desagregación regional de los presupuestos ministeriales, eliminar provisiones y transferirlas al FNDR, transferir a regiones del control y patrimonio de empresas públicas. Así también, se propone incentivos para la inversión regional a través del pago de impuestos diferenciados e incentivos tributarios, medidas para asegurar precios y subsidios convergentes en electricidad, agua y pasaje escolar, control por parte de las regiones de sus bienes de interés común, beneficios a proveedores locales en Chile Compra, promulgar una Ley espejo de inversiones en transporte, incorporar servicios municipales garantizados, como así también, la transformación del fondo común municipal en un fondo común de solidaridad y por último, una nueva ley sobre denominación de origen, indicaciones geográficas y sellos de calidad.

21 Por ejemplo, Mario Marcel (2008)

## 1. CREACIÓN DE UNA LEY DE RENTAS REGIONALES<sup>22</sup>

La Ley de Rentas Regionales deberá establecer al menos que las regiones tendrán a) patrimonio propio b) administrarlo en forma autónoma por el Gobierno Regional. Debiendo establecer los puntos de c) endeudamiento de los Gobiernos Regionales.

Propone junto a las mejoras de las finanzas municipales lograr la meta de alcanzar un gasto subnacional autónomo del 35% de la recaudación fiscal total al año 2020 (acuerdo Iquique Mayo 2014), elevando el actual de 18%, correspondiente a 14.000 millones de dólares a 26.000 millones de dólares al año 2020.

Dicha meta se logra por los siguientes instrumentos:

- a) Coparticipación en la recaudación fiscal nacional comenzando con el 7% del total el año 2015/2016 de la recaudación fiscal, para crecer un 2% adicional cada año con objeto alcanzar el 15% el año 2019/2020 (correspondiente a 11.000 millones de dólares).
- b) Aumento de los ingresos municipales desde los actuales 12.000 a 13.500 millones de dólares. (1000 millones de dólares en devolución exenciones del impuesto predial, 200 millones por actualización del catastro y 300 millones por nuevas tasas municipales, en conformidad con acuerdo específico sobre fortalecimiento de las finanzas municipales.
- c) Traspaso de los impuestos mineros territoriales al sistema regional:

Se mejora la actual patente minera y se traspasa el **Impuesto Específico Minero**<sup>23</sup> al sistema regional (elevándolo del 3,8 al 5%), con la siguiente distribución que asegura el mantenimiento del porcentaje actual de los Fondos de Innovación para la Competitividad Regional y con mayor protagonismo con sus consejos de innovación. Se propone la siguiente distribución:

- 20% al o los Municipios de localización de las faenas mineras (un reglamento combinará las variables: yacimiento, logística, instalaciones y lugar de residencia de trabajadores)
  - 20% a las comunas restantes al lugar de localización de la faena minera, según población.
  - 10% se destina a Fondos Regionales de Innovación en Ciencia y Tecnología
  - 50% al Fondo de Convergencia.
- d) La Ley de rentas regionales agrupa la recaudación actual de casinos, acuícola, agua, patente minera y agrega patente eléctrica municipal, tasa portuaria territorial y cobro por tala a grandes plantaciones forestales.

### 1.1. Autorizar el endeudamiento con tope máximo

Se autoriza a los gobiernos regionales a endeudarse y/o emitir bonos, cuyo pago anual total de deuda no supere el 7% del presupuesto anual. Del mismo modo podrán acordar financiamiento plurianual de obras, programas y subsidios.

### 1.2. Fortalecer las finanzas municipales

Las siguientes propuestas de fortalecimiento de las finanzas municipales, se enmarca en el enfoque de ingresos, y tiene por objeto avanzar hacia mayores ingresos propios levantados subnacionalmente respecto de ingresos totales.

- a) Se propone que el Gobierno central transfiera el 100% de los montos de exención del impuesto territorial a los municipios y el FCM (hoy el 70% de los predios está exento) a cambio de Servicios Municipales Garantizados que se formulan quinquenalmente<sup>24</sup>.

22 La propuesta de este tema se ha reiterado en los Diálogos de Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Los Lagos, Los Ríos, Aysén y Magallanes.

23 Tanto para Mineras Privadas como CODELCO

24 Los cuales se desarrollan en propuesta posterior.

- b) Los Municipios con más de 20 mil habitantes deberán tener oficina de catastro pactada con el SII para mantener re avalúo vigente, esto es concordante con el principio de co-responsabilidad. En los restantes es obligación del Servicio de Impuestos Internos.
- c) Se propone eliminar el tope de patentes comerciales (condicionada a simulación con datos reales) y se establece una patente mínima de U.T.M 1, el valor mínimo de patente se aplicará por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial, con objeto de eliminar inequidad en el pago entre grandes empresas y empresas de menor tamaño. Se pone fin a exenciones en el pago de patentes comerciales a industrias extractivas de áridos, pesca y forestal (minería paga patente propia).

La distribución del capital propio que actualmente se realiza sólo en función del número de trabajadores, se propone vía actualización del reglamento de la Ley de Rentas (última el año 2008): Incorporar como factor adicional de distribución las ventas por sucursal, el metraje cuadrado por sucursal, además de establecer un registro del número de trabajadores y sus sucursales con el fin de que al ser único, evite problemas de oportunidad de la información para el municipio. Para estos efectos el SII deberá disponer de las bases de datos respectivas para el año siguiente de publicación del nuevo reglamento.

- d) En el caso de las empresas eléctricas, se crea la Patente Eléctrica que debe pagar cada central de generación en el o los municipios donde se localiza, distribuyéndose el pago en un 70% en el Municipio respectivo y un 30% para la Región respectiva. Con un 60% deducible del impuesto de primera categoría. Aplicándosele el régimen general de cálculo de patentes. Debe considerarse en caso de afectar comunidades indígenas, procesos participativos en conformidad con el Convenio 169.
- e) Se crea una norma que incentive el soterramiento del cableado aéreo en zonas urbanas. El no cumplimiento de dicha norma ocasiona una multa del % 200 del valor de soterramiento, determinada por las municipalidades respectivas. Se establece un plazo máximo para cumplir esta obligación, equivalente a un año. El cumplimiento efectivo ocasiona el levantamiento de la multa.
- f) Se hace obligatorio para emitir boletas de honorarios en SII de la copia de la patente profesional anual pagada en el respectivo municipio, mejorando la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos.
- g) Tasa Portuaria Territorial.

Se crea la tasa portuaria a las empresas portuarias concesionarias y no concesionarias, según tipo de carga a aplicar por tonelada<sup>25</sup>. La puesta en marcha no será inmediata, sino gradual, comenzando el año 2016, estableciendo que el monto máximo corresponderá a U\$ 0,5 por tonelada a alcanzar en un plazo de **cinco** años, Dicho cobro se tipificará según la siguiente tabla (Valores en dólares):

|                       | AÑO 1 | AÑO 2 | AÑO 3 | AÑO 4 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Granel líquida        | 0,1   | 0,2   | 0,2   | 0,2   |
| Carga fraccionada     | 0,1   | 0,3   | 0,3   | 0,3   |
| Carga de contenedores | 0,1   | 0,3   | 0,35  | 0,5   |
| Granel sólido         | 0,1   | 0,3   | 0,35  | 0,5   |

En cuanto a la distribución se propone, que un 50 % de la recaudación quede en la Comuna de localización del Puerto y el 50 % restante al Gobierno Regional.

- h) Así también, se establecerá por ley que el 50% del canon de arriendo y otros pagos que se hagan al fisco por parte de las empresas concesionarias y no concesionarias de los puertos de Chile, tanto a las empresas

25 Existen cuatro categorías de carga portuaria en escala creciente de valor económico: a) granel líquido b) g b) carga fraccionada y c) granel sólido e) carga de contenedores. Por lo tanto es lógico pensar en una diferenciación de la tasa en relación con ese valor. En caso de surgir una nueva tipificación de carga se deberá homologar a estos criterios, en rangos de máximos y mínimos

portuarias estatales como al Fisco. Se transfieran a las arcas municipales respectivas, de un modo directo y no condicionado, en forma anual el 70% de este canon, y el 30% se distribuye a los municipios de la provincia respectiva.

Es necesario especificar que la recaudación la efectúa Tesorería General de la República, Institución deberá ingresar a las arcas regionales y municipales de manera semestral los ingresos correspondientes. Adicionalmente se establece la posibilidad que Tesorería establezca fechas diferenciadas de acuerdo a los ingresos que se perciban dependiendo del tipo de puerto y actividad.

- i) Se crea el impuesto especial de tala a grandes empresas forestales (consideradas como aquellas que tienen más de 200 hectáreas plantadas) Dichas empresas se mantendrán exentas del pago del impuesto predial, pero al cosechar pagarán al municipio respectivo un impuesto de 20 UTM por hectárea (según informe CONAF).
- j) Se propone aumentar la base de cálculo de la patente minera por hectárea de explotación (ello implicaría duplicar la recaudación, básicamente en municipios mineros en el norte). Esto es aplicable a las grandes propiedades mineras.

Se crea la tasa especial para sitios eriazos, con el objeto de evitar la presencia de grandes paños de terreno en zonas urbanas y sus externalidades, que sea progresivo por año.

## 2. CREACIÓN DE UN FONDO DE CONVERGENCIA PARA LA EQUIDAD INTERTERRITORIAL<sup>26</sup>

Fondo de Convergencia, se enmarca en el diseño e implementación de una Política de Cohesión Social y Territorial en Chile, cuyo objetivo es contar con políticas diferenciadas hacia territorios con realidades de desarrollo y competitividad disimiles, de hecho la propuesta aborda la necesidad de nivelar a territorios rezagados en Chile como una primera fase en este proceso de convergencia de mediano y largo plazo. (Símil a la política de cohesión social europea).

Se propone para estos efectos, crear un Fondo de Convergencia orientado a reducir los rezagos socioeconómicos en los territorios declarados como Zonas Rezagadas.

La calidad de Zona Rezagada será determinada por medio de indicadores objetivos, cualitativos y cuantitativos, que permitan determinar que el territorio presenta niveles de aislamiento y brechas importantes en distintos indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. De la misma manera, se deberá establecer un estándar nacional (garantía estatal de desarrollo) el cual deberá convertirse en piso respecto del cual deben transitar dichos territorios.

El objetivo del Fondo es permitir la intervención en territorios funcionales, mediante la generación de inversiones públicas y estimular la inversión privada, desde una lógica de desarrollo endógeno de los territorios y la reducción de brechas socioeconómicas.

El Fondo de Convergencia opera como block grant (menú flexible de proyectos y programas a cargo de cada Región) de carácter plurianual y no como fondo condicionado (categorical grant) a gasto específico.

Los montos que lo integrarán provendrán en un 50% del presupuesto nacional (Royalties), en un 25% del presupuesto de la respectiva región y en un 25% de derechos y patentes del respectivo territorio.

El Fondo se operativiza a través de un Plan de Desarrollo Territorial en cual debe apuntar a hacerse cargo de las brechas identificadas en función de alcanzar los indicadores establecidos como garantía estatal de desarrollo.

Para permitir una cartera integrada de inversión, se propone utilizar una evaluación multicriterio que incorpore como factor en el análisis costo-beneficio la superación de brechas a los que apunte cada uno de los Planes de Desarrollo Territorial desarrollados por las regiones donde se ubiquen las zonas declaradas como rezagadas.

26 Esta propuesta ha sido confirmada en los Diálogos de Coquimbo, O'Higgins, Araucanía y Magallanes.

En el mismo sentido, se busca generar una metodología de evaluación social de proyectos y aprobación de los mismos que permita que sean sometidos en cuanto cartera de integrada de proyectos, de manera que los planes de inversión sean sometidos a evaluación en su globalidad y no por proyecto de inversión individual.

La definición e implementación de la cartera de proyectos corresponderá a los GORE a propuesta del Intendente, mediante el Plan de Desarrollo Territorial de Zonas Rezagadas trianuales.

Sera requisito que cada territorio rezagado instale una mesa territorial de carácter público-privada-IES (Instituciones de Educación Superior), cuyo objetivo será colaborar y validar la elaboración de los planes territoriales, como así también colaborar en la gestión y control social, seguimiento y monitoreo del cumplimiento del plan de desarrollo territorial. En esta tarea recibirá la asesoría y acompañamiento de la unidad regional respectiva. Así también, a nivel regional existirá una mesa técnica regional encabezada por el/la Intendente cuyo objetivo será articular otros instrumentos, planes y programas complementarios y vinculantes con los objetivos del plan territorial. Estos planes además serán aprobados por el CORE.

Se establecerá un mecanismo privilegiado de compras públicas a favor de zonas rezagadas y la categoría de creación de valor compartido a la cual se podrán acoger las empresas presentes en estos territorios

Una ley y sus respectivos reglamentos institucionalizarán el Fondo de Convergencia y el Programa de Zonas Rezagadas, de manera de garantizar su carácter permanente, así como los demás mecanismos de evaluación de proyectos, compras públicas e incentivos a la generación de valor antes señalados.

Se propone un plan piloto de 200 millones de dólares el año 2015, para crecer por ley a 600 el 2016, 800 el 2017, 1000 el 2018, 1200 el 2019 y 1400 el 2020 a pleno régimen (0.4 del PIB aprox.).

NOTA: El Programa de Gestión Territorial de Zonas Rezagadas se encuentra negociando un crédito y cooperación técnica con el BID por un total de \$500 millones de dólares.

## **MEDIDAS POTENCIADORAS**

### **1. EMPODERAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y MANEJO DE SUS RECURSOS NATURALES**

Los Gobiernos Regionales están llamados a tener un papel preponderante en impulsar procesos de desarrollo económico de sus territorios. Sin embargo, ellos cuentan con una muy limitada batería de recursos y capacidades para cumplir este propósito.

Por lo anterior, la indicación al Proyecto Ley debe considerar un fortalecimiento competencial, administrativo y financiero de los GORE en la promoción de sus economías y la gestión de sus recursos naturales.

Al igual que la experiencia de países de mayor, se requiere entregar más instrumentos para el fomento; asegurar que los recursos naturales sean patrimonio de las regiones y sometidos a su gestión; disponer de incentivos permanentes para atraer inversiones; facilitar asociaciones y empresas mixtas; generar mega inversiones; y, entre otras, apoyar redes productivas locales y cluster.

En este contexto, las propuestas son las siguientes:

#### **1.1. Incentivos a localización de actividades productivas en regiones**

Aún en absoluta conciencia de que, dada la reciente aprobación de una reforma tributaria, esta será una materia a considerar en el mediano plazo, la Comisión sugiere que la ley contemple incentivos tributarios para empresas y personas que decidan instalarse en regiones y desarrollar proyectos en dichos territorios.

Se propone estudiar la disminución gradual de los impuestos de primera y segunda categoría en regiones en la misma proporción de su aumento en la región Metropolitana, de un modo de que este incentivo sea neutro para las arcas fiscales. En específico se debe establecer un mecanismo que permita que el impuesto a la renta de las empresas y las personas sea entre un 2% y 4% menor, dependiendo de la ubicación geográfica donde ejercen y del tipo de actividades.

La operativización de este beneficio se enmarca en los siguientes criterios:

- Su aplicación debe ser geográficamente gradual, y con posibilidad de que pueda concentrarse preferentemente en regiones extremas, de alto rezago socio-económico o en zonas específicas de regiones.
- Su aplicación debe considerarse también para regiones o zonas específicas que enfrentan recesión económica, para las que el beneficio puede ser transitorio.
- Este beneficio debe focalizarse en las personas naturales, y en las pequeñas y medianas empresas, por lo que deben excluirse las empresas extractivas de gran escala, y las empresas que constituyen cadenas con presencia nacional.
- En defecto de una ley como la descrita, puede estudiarse la posibilidad de que las propias regiones establezcan esta clase de beneficios tributarios, caso en el cual debe existir criterio de armonización para evitar "guerras" con reducción de impuestos no justificadas. Asimismo, el mecanismo de negociación y reglamento que deba aplicarse en cada caso deberá acordarse por el respectivo Gobierno Regional, SUBDERE y el Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, a la Comisión le parece necesario estudiar otros incentivos para regiones y desincentivos para la región Metropolitana, tales como: impuestos verdes, límites a la edificación en zonas saturadas de la región Metropolitana, entre otros.

## **1.2. Más transparencia y decisión regional en inversión y gastos**

Como se señaló anteriormente, el enfoque de gastos implica que existe una mayor descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos sub-nacionales respecto del gasto público total. Para ello se estructuran las siguientes propuestas:

- a) Presupuesto regionalizado: Desagregación regional de los presupuestos ministeriales, con el objeto de transparentar exactamente los montos con que cada región contará para el ejercicio de sus funciones durante el año presupuestario.
- b) Eliminar provisiones (gasto condicionado) y transferirlas al FNDR de libre disposición, gradualmente dentro del periodo 2015 – 2020. Esto mientras se mantenga el FNDR.
- c) Modificar el Sistema Nacional de Inversiones, estableciendo criterios de rentabilidad económica y social que se hagan cargo de las especificidades territoriales (culturales, sociales, económicas, etc.) incorporando zonas extremas y rezagadas.

Transferencia a regiones del control y patrimonio de empresas públicas o mixtas de alcance regional, con estatuto y Gobierno Corporativo que garantice el logro de sus objetivos en el marco de los lineamientos de desarrollo de la región. Excluyendo aquellas de carácter estratégico nacional (las que se definirán por un estatuto de exclusión).

En el marco de la nueva relación Gobiernos Regionales y Locales con las empresas públicas, serán los consejos regionales quienes nombrarán al menos a la mitad de los representantes del Estado en las empresas públicas de la región, incluyendo puertos, empresas de servicios y de fomento a la minería como es el caso de ENAMI.

Así también, el alcalde de la comuna donde se ubica la empresa portuaria, formará parte del Directorio de la misma. Dentro de sus facultades debe tener derecho a voz y a voto.

### **1.3. Control Regional de Bienes de interés Común (Commons)**

Se propone que los Gobiernos Regionales pasen a ser co-dueñas con el Estado central del subsuelo, aguas, parques nacionales, ríos, lagos, bahías y borde costero.

Lo anterior implica entregarles potestades explícitas en el otorgamiento de concesiones, planificación del territorio, administración de puertos y borde costero, así como coparticipación de las rentas.

En este contexto, resulta relevante en materia de Bienes Nacionales, transferir las competencias de concesiones, destinaciones, ventas, arriendos y transferencias, como así también, la administración delegada de parques nacionales, reservas y monumentos.

Especialmente en la zona norte del país, el Gobierno Regional y Municipalidades tendrán el poder sobre derechos de agua que no se usan para sus fines originales y podrán reutilizar las aguas de plantas de tratamiento en las zonas urbanas para el mantenimiento de áreas verdes.

### **1.4. La creación y gestión de empresas**

Se propone la creación y gestión de empresas de servicios de parte del Gobierno Regional y Municipalidades, en regiones y comunas con más de cien mil habitantes. Estas pueden estar asociadas con privados o entre ellas, para servicios explícitos y que no impliquen subvenciones o un apoyo de más de un 3% del presupuesto global de la institución creadora.

### **1.5. Beneficio a Proveedores Locales en Chile Compras**

Se propone que Gobierno Regional y Municipalidades puedan dar un puntaje adicional a las empresas de sus territorios en los procesos de licitaciones y Chile Compras.

## **2. ASEGURAR PRECIOS Y SUBSIDIOS CONVERGENTES EN ELECTRICIDAD, AGUA Y PASAJE ESCOLAR**

En Chile se da la particularidad que el agua y la electricidad es más cara en regiones alejadas, incluso en zonas aledañas a grandes centrales, que son castigadas por baja densidad, licitación de distribución y otros mecanismos. Con el agua potable ocurre un proceso similar afectando especialmente al norte. En el caso del transporte colectivo se avanzó con la ley espejo del subsidio al Transantiago que permitió reciprocidad con los territorios, sin embargo, en regiones no hay porcentaje de devolución de recursos por pase escolar a la locomoción mayor, lo que genera desincentivos al transporte de estudiantes.

**2.1** Las tarifas eléctrica y de agua potable en regiones tendrán un sistema nacional solidario de cálculo al usuario, lo que no distorsionará la eficiencia de las empresas por la debida armonización de precios regulada en el Programa de Convergencia de Precios de Servicios Básicos, en la cual se hacen los traslados de fondos para la armonización. Del promedio nacional, no podrá ninguna empresa cobrar más de un 20% del promedio nacional ni menos del 20%. Por tanto, si una región en las licitaciones tiene valores menores a dichas tasas, los márgenes se distribuyen a las regiones que tienen márgenes mayores a un 20% para lograr la armonización.

En el caso del pase escolar, el Ministerio de Transporte deberá armonizar los subsidios a escolares en transporte público de manera igualitaria en el país.

## **3. CRER UNA LEY ESPEJO PARA INVERSIONES METRO-TRENES EN REGIONES**

En los últimos años se han realizado enormes inversiones para ampliar y modernizar los sistemas de transporte en Santiago, sin embargo, las grandes ciudades de regiones han recibido una atención desproporcionadamente menor.

En efecto, en más de 16 mil millones de dólares se calcula la ampliación del metro (líneas tres, seis y siete) y los trenes suburbanos del Gran Santiago (Melipilla, Til Til y el trazado del metro tren hasta Hospital). Sólo las estaciones del Metro de Santiago cuestan entre 50 y cien millones de dólares. En contraste, las regiones no conocen en la última década inversión relevante luego de avances en el Merval de Valparaíso y el Biotren con su primera fase del tren a Coronel en el sexenio 2000-2006.

Hoy día, los problemas de cogestión y contaminación son comunes en muchas regiones, existiendo la posibilidad de implementar trenes de cercanía, tranvías urbanos y la recuperación con trenes competitivos. Es el caso de la conexión a Puerto Montt, con ramales a Concepción y Valdivia, ampliamente pedidos en los diálogos regionales. Igualmente, el tren del vino entre San Fernando-Santa Cruz; los trenes urbanos en Copiapó y Antofagasta; el teleférico Iquique-Alto Hospicio; el Biotren a Lota y Tomé; Merval a La Calera, entre otros. La demanda regional más relevante es el tren rápido al sur y el estudio de factibilidad del tren a La Serena y a Valparaíso.

La propuesta busca asegurar que la inversión en trenes urbanos que se concentra en Santiago tenga reciprocidad con recuperación de trenes en regiones.

Para la década 2015-2025 en dos planes quinquenales debe asegurarse una Ley de Reciprocidad en la inversión en trenes y similares, la que debe establecer un equivalente a una inversión promedio de 40% de en Santiago y un 60% en regiones.

Esta Ley de Reciprocidad debiera comenzar el 2015 con la ampliación del tren a Lota y proyectos de ingeniería y estudios para el tren al sur y ramales eficientes para Concepción, Temuco y Valdivia.

#### **4. INCORPORAR SERVICIOS MUNICIPALES GARANTIZADOS (SEMUG)**

La propuesta al Ejecutivo consiste básicamente en la “devolución” a los municipios de los montos de exención del impuesto predial, teniendo como contraparte la posibilidad de demandar de las Municipalidades resultados concretos y medibles de impacto social de los programas a que se destinan estos nuevos recursos.

La propuesta se inserta en el proceso de transferencia de competencias desde el nivel central a las municipalidades, lo cual demandará de éstas, asumir la gestión de diversos e importantes programas y evidenciar sus impactos sociales.

Este tipo de acuerdos de servicios son comunes en el municipalismo anglosajón y europeo con buenos resultados. En el caso chileno serían un equivalente al plan AUGE.

La propuesta apunta a los siguientes objetivos:

- a) Estandarizar mínimos de gestión municipal.
- b) Hacer explícita garantías de servicios a la ciudadanía en la nueva ola descentralizadora.
- c) Permitir traspaso de recursos a cambio de evaluación trianual de cumplimiento sobre todo por la devolución de recursos exentos en el pago del predial.

Operativamente el sistema propuesto considera lo siguiente:

- a) Cada tres años se evalúan los estándares específicos y mínimos que se deben cumplir en las competencias exclusivas de los municipios, por la vía de un panel de expertos tripartito conformado por nueve profesionales designados por:
  - La principal asociación de municipalidades del país,
  - La agrupación de universidades regionales; y
  - SUBDERE .
- b) El gobierno central se compromete a traspasar a los municipios los montos exentos del pago de contribuciones de bienes raíces para el cumplimiento de estos servicios mínimos.

Datos oficiales sitúan en \$500.000 millones de pesos los montos hoy exentos de pago de contribuciones, los que debieran traspasarse para el cumplimiento municipal de estas garantías explícitas. Se plantea como un proceso incremental a partir de los actuales \$50 mil millones que se devuelven en un lapso de cinco años (2015-2020), lo que se armoniza con la mejor recaudación municipal por su rol en actualizar el catastro.

Con esa base se plantea para el 2015-17 establecer el primer compromiso SEMUG y para el 2018-2020 el segundo SEMUG enriquecido.

Las Áreas de Servicios Municipales Garantizados deben ser definidas en función de la tipología de municipios, según sus capacidades, y ratificadas en el primer pacto por el panel de expertos.

Para el trienio 2015-17, de manera tentativa, se proponen las siguientes:

- Pavimentación de calzadas, veredas y su mantenimiento (fijando el máximo de meses para reparación).
- Señaléticas de tránsito, calles y demarcación (80% zona urbana consolidada).
- Áreas verdes, recreativas y deportivas abiertas a la comunidad (fijando parámetros de mts<sup>2</sup> por habitante).
- Iluminación de calzadas (definiendo distancia en metros en zonas urbanas y rurales).
- Recolección de basura (definiendo frecuencia en zonas urbanas y rurales).
- Lavado de calles semanal en las comunas con alertas ambientales.
- Reciclaje organizado de la generación de desechos, por ejemplo de al menos el 15%.
- Sistema de recolección de escombros por macro barrios consolidados de al menos cinco mil habitantes.
- Programa de control de población animal y tenencia responsable.
- Programas culturales y educativos públicos (10 horas mensuales de actividad por cada mil habitante verificables).
- Oficinas sociales de subsidios, ayuda social y desarrollo comunitario, de al menos el 10% del presupuesto municipal total.
- Programas sociales de prevención del delito que cubran un porcentaje de población vulnerable.
- Política de género y desarrollo de la mujer en el ámbito laboral con metas explícitas.
- Programa de actividad deportiva recreativa y competitiva con oferta permanente de al menos un número determinado de disciplinas.

## **5. TRANSFORMAR EL FONDO COMÚN MUNICIPAL EN UN FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL (FSM) MÁS EQUITATIVO Y EFICIENTE Y SIN PEREZA FISCAL**

El objetivo es contar con un mecanismo de solidaridad intermunicipal más eficiente que no genere pereza fiscal. Del mismo modo, evitar la expropiación de recursos a municipios intermedios y el desincentivo a la recaudación propia. Por último, focalizar los recursos de solidaridad a los municipios más pobres con menos base económica propia.

Lo anterior, se justifica en base a diversos estudios (Centro de Políticas Públicas PUC, UC del Norte, Sociedad Chilena de Políticas Públicas) concluyen que el FCM tienen un impacto redistributivo pero ha generado una alta pereza fiscal y dependencia a dicho fondo como ingreso ordinario y no compensatorio. Bajo la premisa de que además el Ejecutivo devolverá a los municipios los montos exentos del pago de contribuciones, y que se crearán instrumentos para una mejor recaudación propia (obligaciones en actualizar catastro, nuevo cálculo de patentes), es posible mejorar los ingresos municipales sacando al 60% de los municipios del FCM, para crear un nuevo Fondo de Solidaridad Municipal (FSM), donde el 10% con más recursos aporta al 30% de municipios con menos ingresos

propios permanentes, con incentivos a los que hagan un esfuerzo recaudatorio como lo recomendaron los expertos del BID en seminarios de trabajo de esta Comisión Presidencial con la SUBDERE.

La propuesta consiste en crear un Fondo de Solidaridad Municipal (FSM), en la cual el 10% de los municipios con más ingresos propios per cápita de la siguiente forma: el 4% con más ingresos per cápita el 60% de sus patentes comerciales, contribuciones de bienes raíces y permisos de circulación; el siguiente 3% con el 45% de los mismos tributos, y el 3% restante con el 30% de los mismos.

Son beneficiarios de estos fondos el 30% de los municipios con menos ingresos propios permanentes, siendo mayor la fórmula en el primer decil, luego en el siguiente y menor en la franja hacia el 30%, para así evitar la pereza fiscal. Tendrán incentivos los municipios que aumenten su recaudación propia y quedará congelada anualmente el monto de aquellos municipios sin esfuerzo propio.

El 60% de los restantes municipios no aportarán ni recibirán recursos del FSM. Cada cuatro años un panel de expertos de la SUBDERE, Ministerio de Desarrollo Social y Asociación Chilena de Municipios evaluará y hará recomendaciones al funcionamiento del FSM.

## **6. FORMULAR UNA NUEVA LEY SOBRE DENOMINACIONES DE ORIGEN, INDICACIONES GEOGRÁFICAS Y SELLOS DE CALIDAD**

La propuesta de una nueva Ley debe consagrar la creación de un Sistema que norme, regule y establezca procedimientos que garanticen la aplicación de las DO, las IG y los SC:

- a) El contenido de esta nueva ley debe incorporar las normas fundamentales del sistema europeo y su nomenclatura.
- b) Las D. de O. e IG deberán aplicarse sólo a los productos agrícolas y alimenticios; en tanto, los Sellos de Origen se aplicarán a las artesanías. Lo anterior en virtud de las normas mundiales sobre esta materia.
- c) La nueva ley debe contemplar un sistema de autorregulación que admita que los productores sean fiscalizados por el ente regulador que se cree, el que deberá estar integrado por representantes de los productores y representantes del Estado, a fin de orientar y supervigilar la operación del Sistema completo (Superintendencia).
- d) Se propone que un grupo de trabajo integrado por el MINAGRI, el Ministerio de Economía y la SUBDERE, más la participación de expertos ad hoc, formule en un plazo de 3 meses el correspondiente proyecto de ley.
- e) Se propone aplicar un Programa Piloto en algunas regiones del país con el fin de echar las bases y preparar las condiciones para hacer realidad una efectiva aplicación en Chile del Sistema de Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas y Sellos de Calidad.
- f) La Ley deberá consignar los criterios y requisitos mínimos que los productos que aspiran a recibir estas protecciones de carácter normativo, a la vez que deberá señalar el procedimiento para acreditar dichos criterios y requisitos.
- g) La ley deberá establecer medidas conducentes al resguardo y promoción de aquellas producciones con identidad local y fundada en procesos productivos asociados a prácticas culturales enraizadas en el territorio, a ecosistemas específicos y/o a microclimas especiales.

La ley deberá consignar la creación de Consejos de Regulación o Autorregulación o Comités de Administración de las denominaciones territoriales encargados de velar por el cumplimiento de los procedimientos y protocolos que corresponda para asegurar que los productos que se produzcan o elaboren, reúnan los requisitos para ser acreedores de las denominaciones territoriales. En el Consejo de Regulación deberá haber representantes de los pueblos indígenas que garanticen los derechos de propiedad y uso de sus lenguas en productos con claras características étnicas (merkén, por ejemplo), de manera que los beneficios sean retribuidos a los pueblos indígenas y su desarrollo antes que a grandes compañías.



# FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES

## MARCO ESTRATÉGICO

Es la convicción de esta Comisión Asesora Presidencial que Chile no conseguirá corregir sus agudas desigualdades sociales y territoriales si no logra avanzar en la profundización del proceso descentralizador político, administrativo y fiscal, con un activo protagonismo de las personas.

Efectivamente, a lo largo de estos meses y a través de los diálogos regionales hemos percibido claramente cómo estas desigualdades afectan las libertades y oportunidades de desarrollo de las personas, pero también hemos constatado la voluntad de los agentes territoriales por responsabilizarse del desarrollo de sus propios destinos, los que ellos ven íntimamente ligados al desarrollo de su entorno territorial. Para que el protagonismo de estos agentes se haga efectivo en el proceso descentralizador se requiere de un conjunto de medidas potenciadoras para fortalecer las capacidades de las personas, instituciones y redes de comunidades territoriales. Por ello, entendemos este proceso como un esfuerzo conjunto de gobernanza entre el gobierno nacional, los gobiernos territoriales y la sociedad civil, especialmente las universidades y empresas regionales e instituciones ciudadanas que permite el empoderamiento de los activos territoriales.

De esta manera, el fortalecimiento de capacidades locales y regionales actúa como condición indispensable para la profundización del proceso descentralizador y el mejor desempeño de las medidas políticas, administrativas y fiscales. Así, se requiere de políticas permanentes de fortalecimiento de capacidades territoriales para que exista un efectivo control democrático, para responder a las competencias transferidas, para hacer un óptimo y adecuado uso de los recursos públicos, administrados autónoma y responsablemente desde los propios territorios. De esta manera se resuelve la legítima inquietud de algunos detractores del proceso de descentralización, en orden a disponer de las capacidades necesarias para responder a sus desafíos.

Las propuestas de este eje se estructuran sobre el fortalecimiento de dos agentes territoriales: El primero la Sociedad Regional, y el segundo los Gobiernos Municipales y Regionales. Desde la óptica de la gobernanza territorial resulta evidente la necesidad de fortalecer a estos dos grandes agentes y su interacción respectiva, toda vez que:

- La efectividad y capacidad de acción de los gobiernos territoriales demanda de una sociedad regional capaz de producir, retener y renovar los cuadros técnicos y políticos regionales acorde a los nuevos desafíos.

- La legitimidad de los gobiernos locales y regionales descansa sobre una sociedad regional más informada, activa y participativa; más aún, cuando las medidas de descentralización política prevén un escenario de elección directa de todas las autoridades territoriales (Intendente, Alcalde Consejeros y Concejales) y diversos mecanismos de participación y control democrático.
- La sociedad regional demanda un protagonismo de sus gobiernos territoriales para una adecuada gestión de sus nuevas competencias, de un uso estratégico de sus mayores recursos y de legitimidad democrática, para construir y consensuar un proyecto político regional que cree nuevas oportunidades de desarrollo de las personas.

Las medidas esenciales propuestas en el eje de Fortalecimiento de capacidades locales y regionales son:

**1. Sistema Regional de Gestión de Capital Humano Calificado (KHC).** Esta medida resulta esencial para asegurar una adecuada masa crítica de recursos humanos, capaz de abordar en forma eficiente y oportuna las demandas del proceso descentralizador y de desarrollo regional. La propuesta está compuesta por un conjunto de incentivos para atraer, retener, formar, renovar y reconvertir capital humano en comunas y regiones, los que buscan mejorar la competitividad regional y reducir las desigualdades territoriales, a través de las siguientes propuestas específicas:

- a) Atraer y retener capital humano (talentos), a través de incentivos regionales. Esta medida incluye la inserción en comunas y regiones de Capital Humano Calificado residente en Chile a través de incentivos; poner en valor el Capital Humano existente; retorno y redes de cooperación del capital Humano Calificado residente en el extranjero para las regiones; y una plataforma de Información e Intermediación Laboral: "Vitrina de las Regiones".
- b) Formar capital humano con pertinencia regional. Esta medida incluye la formación de capital humano con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación escolar regionales; y en instituciones de educación superior regionales.
- c) Crear estímulos para la renovación y reconversión de capital humano de comunas y regiones. Esta medida incluye un sistema de incentivos para la renovación de capital humano y un programa para futuras contribuciones a la comunidad.

Esta medida esencial se potencia con la propuesta de un **Sistema Regional de Gestión del Conocimiento** que incluye:

- a) El establecimiento de una institucionalidad regional descentralizada para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, con dependencia administrativa del Gobierno Regional y con representación público – privada - académica y étnica, según corresponda, acorde a los desafíos de desarrollo de cada región, dotándolo de los instrumentos adecuados, en concordancia con las actuales herramientas de planificación territorial y con sujeción a los instrumentos de planificación regional del Gobierno Regional.
- b) La creación y fortalecimiento de centros de pensamiento estratégico territorial los que tendrán como principal misión convertirse en protagonista de un cambio sustantivo en los niveles de comprensión de los procesos de cambio económico y social del territorio (introduciendo sinergia cognitiva al sistema regional) y en una fuerza de tarea permanente de la respectiva región en materia de política pública regional para contribuir a mejorar la gobernanza del desarrollo. Esta propuesta incluye la creación de un fondo nacional para la creación y fortalecimiento de estos centros y un conjunto de estímulos al sistema universitario estatal regional para participar de este esfuerzo.
- c) El fortalecimiento del vínculo educación superior de regiones con su entorno regional, que busca:
  - Promover en las instituciones de educación de regiones su tránsito desde el modelo tradicional "centrado en lo interno" hacia un paradigma de institución interactiva, capaz de revalorizar el espacio local y regional del desarrollo, construir conocimiento desde y para los territorios, en un proceso horizontal y bidireccional de mutuo beneficio con los actores públicos, privados y sociales

del respectivo entorno regional y fortalecer un ambiente de confianzas recíprocas y rendición de cuentas; e

- Introducir incentivos correctivos en materia de donaciones, que favorezcan a las instituciones de Educación Superior Regionales.

**2.** La segunda medida esencial es el **Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública Regional**, que resulta vital para el potenciamiento de capacidades políticas y técnicas donde la institucionalidad pública y muy particularmente el Gobierno Regional ejerza un liderazgo relevante y articulador en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas regionales, considerando un escenario político, administrativo y fiscal más descentralizado. Esta medida esencial incluye:

- a) El fortalecimiento y liderazgo de los Gobiernos Regionales, a través de la institucionalización de contratos región, que busca promover inversiones regionales más integrales y pertinentes para cada contexto territorial en ámbitos claves del desarrollo, lideradas y coordinadas desde el Gobierno Regional, a partir de acuerdos vinculantes multinivel (contratos de cooperación) con los servicios públicos desconcentrados y las Municipalidades.
- b) Mejorar las capacidades de gestión pública de las Municipalidades, los Gobiernos Regionales y los Servicios Descentralizados, a través de:
  - La institucionalización de los actuales sistemas de acreditación de la gestión de calidad, de manera de regularizar y proyectar, por la vía de la instauración de una institucionalidad, los actuales sistemas de acreditación de la gestión de los gobiernos regionales y municipalidades, en el contexto inminente de traspaso de competencias, asegurando la mejora continua de estándares de gestión institucional y de servicios de ambos organismos, además de generar capacidades para el proceso de traspaso.
  - La creación de sistemas integrados de información territorial, que permitan focalizar en un nodo primario toda la información territorial de los servicios públicos de carácter nacional y los nodos regionales (tanto abierta o de libre acceso, como la que se defina como reservada para uso exclusivo de la administración), asegurando la generación y el tránsito expedito de los datos públicos de forma interinstitucional y multiplataforma a nivel nacional y regional.

# PILAR 1: FORTALECER LA SOCIEDAD REGIONAL

## 1. CREAR SISTEMAS REGIONALES DE GESTION DE CAPITAL HUMANO PARA EL DESARROLLO DE COMUNAS Y REGIONES (Medida Esencial)

### 1.1. Atraer y retener Capital Humano (talentos), a través de incentivos regionales

#### JUSTIFICACIÓN

El Capital Humano de carácter más calificado (KHC)<sup>1</sup>, es el encargado de llevar a cabo el proceso de avance tecnológico el que resulta especialmente crucial para el desarrollo avanzado de los territorios. Por ello sin mayores stocks de KHC, los territorios no pueden aspirar a lograr mayores niveles de desarrollo.

Entre los años 2008 y 2012 el PIB de la RM creció más de un 20%, mientras que en todas las otras regiones el promedio de crecimiento, incluyendo las regiones de Antofagasta y Tarapacá, fue de un 12%. Santiago sigue creciendo a tasas más aceleradas y sostenidas que el resto del país, profundizando la centralización y concentración de las riquezas y oportunidades.

En Chile ocurre que el Capital Humano constituye el principal factor de diferenciación entre regiones ricas y pobres, siendo la región Metropolitana la que concentra el mayor stock de KHC, causado principalmente por la naturaleza centrípeta del capital, especialmente del KH. Las personas altamente calificadas buscan empleos bien remunerados y un ambiente estimulante, que se encuentra más fácilmente en territorios con alta densidad de interacciones y de KHC.

Los efectos de la escasez de Capital Humano Calificado a nivel local y regional, son los siguientes:

- En el desarrollo económico territorial: con baja productividad laboral en aquellos territorios con escaso KHC, segmentando espacialmente el país entre regiones productivas, dinámicas y ricas; y regiones rezagadas y pobres.
- En la capacidad de innovación: altamente concentrada en la RM, como queda demostrado en el índice de Competitividad regional, según el cual, uno de los factores fundamentales para la competitividad son las personas (KH), en el que nuevamente la RM presenta los mejores puntajes, razón por la cual la agenda nacional de innovación y Competitividad 2010-2020, plantea la imperiosa necesidad de *“fortalecer las capacidades técnicas y profesionales a nivel regional mediante la implementación de un programa que considere tanto la atracción de talento, como el fortalecimiento de competencias técnicas”*.
- En los servicios públicos: el informe de la OCDE (2009) plantea que los equipos de los gobiernos locales y regionales tienen menos capacitación formal que los funcionarios del nivel central, debido a presupuestos y salarios más limitados, por lo que algunos críticos afirman que las unidades subnacionales no tendrían la capacidad de asumir mayores responsabilidades, generándose así un círculo vicioso: en la medida que las unidades de gobierno local cuentan con escaso KHC, su gestión es débil, lo que a su vez constituye un argumento para no otorgarle nuevas atribuciones y herramientas.
- En la dinámica del poder: la región Metropolitana concentra no sólo la mayor cantidad de habitantes del país, sino que aquellos con mayor influencia pública y poder, en contraste con una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos.
- En la dinámica demográfica: stocks de KHC, dinámica económica local y dinámica demográfica están estrechamente relacionadas.

Finalmente, destacar que esta medida ha sido muy ampliamente demandada a través de la gran mayoría de los Diálogos Regionales, destacar por ejemplo lo requerido por la región de O’Higgins, en cuanto a *“contar con*

1 Capital Humano Calificado (KHC): “referido a técnicos, profesionales e investigadores y postgraduados” (p.32) IDER-SUBDERE (2012) Estudio Más Talentos para el Desarrollo Regional.

*programas de atracción y retención de capital humano (incluye el potenciamiento del arte, lo técnico y no sólo lo profesional – universitario, con fondos y recursos regionales propios), partícipes del desarrollo endógeno, vía incentivos específicos”.*

## **OBJETIVO**

Mejorar la competitividad regional y reducir las desigualdades territoriales, a través de un sistema articulado de incentivos regionales dirigidos a la inserción de Capital Humano Calificado para ampliar las oportunidades de desarrollo humano en comunas y regiones, reduciendo la fuga de talentos y la extrema concentración de Capital Humano Calificado de la región Metropolitana, incorporando en cada caso criterios de discriminación positiva hacia pueblos originarios, sean estos chilenos o extranjeros.

### **a) Inserción en comunas y regiones de Capital Humano Calificado residente en Chile a través de incentivos tales como:**

- Acceso a alternativas de becas para estudios de pregrado, pos-título, postgrado y especialidades médicas.
- Prácticas, tesis y proyectos de título en regiones.
- Complemento regional de Becas Chile.
- Ampliación de los programas de atracción de Capital Humano Avanzado de Conicyt.
- Ampliación de cobertura del descuento o reembolso del crédito solidario.
- Programas de fomento y apoyo al emprendimiento.
- Inserción de profesionales “senior” y de profesionales de la salud.
- Subsidio para la adquisición o mejoramiento de viviendas, la recreación y esparcimiento.
- Bonificación de puntajes a beneficios de poblaciones objetivo definidas por la región y rebajas tributarias.
- Impuesto global complementario diferenciado.
- Asignación de puntajes adicionales para profesionales de las mismas regiones, cuando se postula vía Sistema de Alta Dirección Pública.

La implementación de la propuesta considera la instalación gradual y progresiva de un sistema atractivo y eficaz de “incentivos regionales” identificando los grupos objetivo de Estudiantes de pre-grado destacados; Profesionales universitarios y técnicos superiores calificados; postgraduados; y Extranjeros que retornan a nuestro país a servir a regiones y comunas.

### **b) Poner en valor el Capital Humano existente en los espacios territoriales, promoviendo su mejor empleabilidad y pertinencia en las respectivas áreas de especialización de los mismos, a través de:**

- Capacitación pertinente.
- Programa de cualificación de especialidades (certificación).

### **c) Retorno y redes de cooperación del capital Humano Calificado residente en el extranjero<sup>2</sup> para las regiones:**

- Facilitar el retorno a Chile y la inserción laboral en comunas y regiones de Capital Humano Calificado residente en el extranjero, mediante la creación de incentivos y la construcción de redes de cooperación.
- Promover la colaboración con el desarrollo de las comunas y regiones de Chile mediante la posibilidad alternativa de devolución parcial a Becas Chile, a través de la investigación y transferencia a Chile de temáticas de relevancia comunal y regional desde el extranjero.
- Otorgar recursos para el Capital Humano Calificado retornado a Chile e insertado en comunas y regiones (distintas a la Metropolitana) para la asistencia, a través de proyectos de investigación, a pasantías y

2 Preferencias expresadas en encuesta (Hasbún 2014) aplicada a Capital Humano Calificado chileno residente en el extranjero respecto al interés por retornar e insertarse en regiones de Chile.

congresos en el extranjero, con el fin de mantener las redes de cooperación internacional generadas durante su respectivo periodo de estudios.

El sistema se organiza en tres grupos de "Incentivos Regionales", agrupados de menor a mayor grado de complejidad en cuanto a su puesta en práctica, las que podrían implementarse en años sucesivos. El costo estimado varía según el monto por beneficiario, si es un financiamiento por una sola vez o por periodos mensual o anual, si la actividad se realiza en Chile o en el extranjero.

#### Estimación de costo de los Incentivos Regionales propuestos Grupo 1:

|                                                                                            |                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Beca Tesis, práctica profesional o trabajo de título                                       |                             |
| • Práctica Profesional por cada mes (4 meses)                                              | \$ 150.000                  |
| • Financiamiento de tesis/proyectos de título por una sola vez                             | \$ 500.000                  |
| Ampliación de cobertura y difusión de descuento o reembolso crédito solidario (Ley 20.330) |                             |
| • Primer Año (Anual) \$650.000 y Tercer Año (Anual)                                        | \$ 1.950.000                |
| Complementar programa de Becas Chile de postgrado con foco y vinculación regional          |                             |
| • Beca de Magíster en Chile (Anual)                                                        | \$ 7.000.000                |
| • Beca de Magíster en el extranjero (Anual)                                                | \$ 25.000.000               |
| • Beca de Doctorado en Chile (Anual)                                                       | \$ 14.000.000               |
| • Beca de Doctorado en el extranjero (Anual)                                               | \$ 50.000.000               |
| Cupón para recreación y esparcimiento local Bono entregado                                 |                             |
| • mensualmente                                                                             | \$ 100.000                  |
| • y, anual                                                                                 | \$ 1.200.000                |
| Atracción e inserción de capital humano avanzado de CONICYT:                               |                             |
| Monto financiamiento para beneficiario directo (Anual)                                     | \$ 2.000.000                |
| Apoyo a Tesis de posgrado:                                                                 |                             |
| Monto total a ser entregado por beneficiarios entre                                        | \$ 2.000.000 y \$ 5.000.000 |

#### Estimación de costo de los Incentivos Regionales propuestos Grupo 2:

|                                                                                                                                                                             |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Beca TALENTO REGIONAL Arancel:                                                                                                                                              |               |
| • Carreras Técnicas Nivel Superior (Anual)                                                                                                                                  | \$ 800.000    |
| • Carreras Universitarias (Anual) Matrícula                                                                                                                                 | \$ 1.150.000  |
| Beca TALENTO REGIONAL Matrícula                                                                                                                                             |               |
| • Carreras Técnicas Nivel Superior (Anual)                                                                                                                                  | \$ 50.000     |
| • Carreras Universitarias (Anual)                                                                                                                                           | \$ 100.000    |
| • Mantención anual entregada en 10 cuotas                                                                                                                                   | \$ 800.000    |
| Programa de Capital de Riesgo CORFO para empresas innovadoras: No es posible estimar el valor unitario del beneficio, ya que depende de cada iniciativa presentada a CORFO. |               |
| Programa Start Up Chile: Entregado una sola vez por empresa                                                                                                                 | \$ 38.000.000 |
| Subsidio para la adquisición y mejoramiento de vivienda:                                                                                                                    |               |
| • Equivalente a 400 UF por beneficiario para adquisición                                                                                                                    | \$ 8.800.000  |
| • Subsidio equivalente de hasta UF 70 por beneficiario para mejoramiento                                                                                                    | \$ 1.500.000  |
| Fomento a la inserción de profesionales de la salud en nodos de mediana complejidad                                                                                         | \$ 32.000.000 |
| Programa de inserción de profesionales "Senior" en comunas vulnerables                                                                                                      |               |
| • De un talento "Senior" extranjero a Chile                                                                                                                                 | \$ 5.500.000  |
| • De un talento "Senior" de Santiago a Regiones                                                                                                                             | \$ 1.500.000  |

|                                                                                                             |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Beca Post Título con tesis y vínculo laboral en la región Monto total a ser entregado por beneficiario      | \$ 1.500.000 |
| Beca Post Título para ejercicio laboral cumplido en una región Monto total a ser entregado por beneficiario | \$ 1.500.000 |

### Estimación de costo de los Incentivos Regionales propuestos Grupo 3:

|                                                                                                                    |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Inserción en regiones de Talentos Calificados del extranjero (retorno de chilenos; inmigración de extranjeros)     |              |
| • Talentos Chilenos: Monto total a ser entregado por beneficiario considerando gastos de traslado e instalación    | \$ 5.500.000 |
| • Talentos Extranjeros: Monto total a ser entregado por beneficiario considerando gastos de traslado e instalación | \$ 5.500.000 |

En complemento a las propuestas expuestas y costeadas, se agregan los siguientes indicadores:

- El Ministerio de salud se obligará en sus glosas presupuestarias anuales a que al menos el 50% de los especialistas y médicos se ubiquen en regiones, asegurando un piso de diez especialistas a jornada completa o parcial, asegurando rondas mensuales en cada hospital principal.
- Los gobiernos regionales tendrán la obligación de pactar con los municipios de menos recursos de su respectiva región la existencia de un programa permanente de diseño de proyectos, con arquitectos, constructores e ingenieros calculistas, entre otras disciplinas.
- El sistema regional destinará al menos el 2% de sus presupuesto global (coparticipación de los ingresos nacionales) a programas de profesionales, investigadores e incentivos a la retención de capital humanos en el quinquenio 2016-2020.

#### d) Plataforma de Información e Intermediación Laboral: "Vitrina de las Regiones"

Diseñar e implementar un portal web (denominado "Vitrina de las Regiones"), dirigido a difundir y poner en valor las principales oportunidades de desarrollo y atractivos de las comunas y regiones del país, con información relevante para los postulantes en dimensiones tales como Vivir, Trabajar, Investigar, Innovar, Invertir, Estudiar; a ser generada en forma creativa y competitiva entre las comunas, bajo la coordinación y financiamiento del respectivo Gobierno Regional.

### Costos de implementación del componente de Información de la "Vitrina de las Regiones".

La implementación de la plataforma está dada por la construcción e implementación de sus distintos componentes y etapas:

#### Etapa Desarrollo de la plataforma:

- |                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| • Levantamiento de Requerimientos y Diseño de la Plataforma y                                                           |            |
| • Desarrollo de Plataforma virtual, operativa en la web y disponible para ser utilizada en todas las regiones de Chile. | (\$MM) 134 |

#### Etapa de Levantamiento de Capacidades:

- |                                                   |           |
|---------------------------------------------------|-----------|
| • Diagnóstico Comunal y Regional y                |           |
| • Levantamiento de línea Base Comunal y Regional. | (\$MM) 27 |

#### Etapa de Implementación y transferencia:

|                                                                                                                            |                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| • Generación de una estrategia de Implantación de la plataforma en todos los niveles requeridos                            |                       |
| Costo total                                                                                                                | (\$MM) 62             |
| • Manuales para el 'Administrador de contenidos' y 'Administrador de plataforma                                            | Costo total (\$MM) 7  |
| • Capacitación y Transferencia a funcionarios responsables de la plataforma virtual                                        | Costo total (\$MM) 40 |
| • Talleres orientados a la gestión del cambio organizacional.                                                              | Costo total (\$MM) 24 |
| • Modelo de control y seguimiento de plataforma Vitrina Regional                                                           | Costo total (\$MM) 4  |
| • Documento 'Estrategia comunicacional' para la plataforma.                                                                | Costo total (\$MM) 12 |
| • Generación de un modelo evaluativo.                                                                                      | Costo total (\$MM) 27 |
| • Proceso y Documentación de análisis y sistematización de aprendizajes de la implementación de la Vitrina Regional.       | Costo total (\$MM) 3  |
| • Documento: Orientaciones para la "Generación de institucionalidad de la iniciativa a nivel Nacional, Regional, Comunal". | Costo total (\$MM) 3  |
| • Total de la etapa                                                                                                        | (\$MM) 182            |

**Costo total de implementación de Componente Información "Vitrina de las Regiones" \$343.000.000**

#### Costos de implementación del componente de Intermediación Laboral y Herramienta de incentivos de la "Vitrina de las Regiones".

La implementación de la plataforma está dada por la construcción e implementación de sus distintos componentes y etapas:

#### Etapa Desarrollo de la plataforma:

|                                                                                                                         |                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| • Levantamiento de Requerimientos y Diseño de la Plataforma y                                                           |                        |
| • Desarrollo de Plataforma virtual, operativa en la web y disponible para ser utilizada en todas las regiones de Chile: | Costo total (\$MM) 120 |

#### Etapa de Levantamiento de Capacidades:

|                                                  |                       |
|--------------------------------------------------|-----------------------|
| • Diagnóstico Comunal y Regional y               |                       |
| • Levantamiento de línea Base Comunal y Regional | Costo total (\$MM) 15 |

#### Etapa de Implementación y transferencia:

|                                                                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| • Generación de una estrategia de Implantación de la plataforma en todos los niveles requeridos                            | (\$MM) 45  |
| • Manuales para el 'Administrador de contenidos' y 'Administrador de plataforma'.                                          | (\$MM) 5   |
| • Capacitación y Transferencia a funcionarios responsables de la plataforma virtual.                                       | (\$MM) 40  |
| • Talleres orientados a la gestión del cambio organizacional.                                                              | (\$MM) 24  |
| • Modelo de control y seguimiento de plataforma Vitrina Regional.                                                          | (\$MM) 4   |
| • Documento 'Estrategia comunicacional' para la plataforma.                                                                | (\$MM) 12  |
| • Generación de un modelo evaluativo.                                                                                      | (\$MM) 20  |
| • Proceso y Documentación de análisis y sistematización de aprendizajes de la implementación de la Vitrina Regional.       | (\$MM) 3   |
| • Documento: Orientaciones para la "Generación de institucionalidad de la iniciativa a nivel Nacional, Regional, Comunal". | (\$MM) 3   |
| • Total de la etapa.                                                                                                       | (\$MM) 156 |

**Costo total de implementación de Componente de Intermediación Laboral y Herramientas de Incentivos "Vitrina de las Regiones" \$291.000.000**

Esta Medida puede iniciar su diseño a partir del segundo semestre de 2014, el inicio de pilotajes a partir del segundo semestre del año 2015 (20%), para pasar a una implementación de un nivel de desarrollo de un 40% al 2016, 80% al 2017 y en pleno régimen (100%) a partir del año 2018. Los costos pueden variar si la implementación se hace en conjunto para todos los componentes, debido a que no es necesario realizar más de una vez diagnósticos y transferencia de los dos componentes por separado.

## 1.2. Formar Capital Humano con Pertinencia Regional

### JUSTIFICACIÓN

Para el desarrollo de los territorios resulta esencial la formación de personas con conciencia regional derivada del conocimiento profundo de la región, su historia, sus potencialidades y valoración como espacio para la creación de futuro. Hemos perdido y por tanto es importante recuperar formación de educación cívica en los niveles de educación básica y media, mientras que en los niveles de educación superior se requiere de políticas que incorporen, motiven y diversifiquen formación con pertinencia territorial al servicio del desarrollo endógeno.

Destacar que esta medida ha sido ampliamente demandada a través de los distintos Diálogos Regionales, destacando por ejemplo el requerimiento de la región de Aysén quien declaró "Formación de Capital Humano con pertinencia regional (adecuaciones curriculares pertinentes al entorno regional y local). Región Ganadera-Agrícola, Minera, Turística y Acuícola. (Técnicos y Profesionales en estas áreas) Impuestos y patentes deben quedar un % en la región."

### OBJETIVO

Incorporar en el sistema de educación regional un enfoque endógeno y territorial del desarrollo con pertinencia y contenidos específicos propios de cada región y de vinculación con el respectivo entorno en los procesos de formación del Capital Humano (incorpora contenidos de pueblos originarios).

#### a) Formación de Capital Humano con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación escolar regionales.

- Promover renovación curricular pertinente al entorno local y regional en el sistema de educación escolar, incorporando contenidos de relevancia territorial con apoyo de metodologías innovadoras de aprendizaje y enseñanza en servicio, entre otros.
- Reestablecer la educación cívica, la tolerancia e interculturalidad bidireccional con pertinencia regional en el sistema de educación escolar incorporando visitas guiadas a servicios públicos, participación en concejos municipales y consejos regionales, regulando que un 20% de los libros distribuidos por el MINEDUC tengan al menos 1/3 de contenidos regionales, que las SEREMIAS de Educación tengan la obligación, a partir del año 2016, de velar por la incorporación de contenidos regionales en los contenidos curriculares, que un porcentaje no inferior a un 20% de las publicaciones regionales sean incorporadas en las bibliotecas regionales de la DIBAM, desarrollar metodologías innovadoras en el aprendizaje, tales como creación de consejos infantiles, juego de roles, entre otros.

Esta medida No requiere de ley, sólo instructivo y supervisión desde las SEREMÍAS de Educación, pudiendo ser preparada durante el año 2015, para ser plenamente implementada a partir del primer semestre 2016.

#### b) Formación de Capital Humano Calificado con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación superior regionales.

- Impulsar una política regional de formación de Capital Humano Calificado, que considere las oportunidades de desarrollo y capacidades disponibles y distintivas de cada región, así como las brechas de sus necesidades, vocaciones y potencialidades en el marco de su respectivo proyecto de desarrollo regional.
- Incentivar a las IES regionales que diseñen o reconviertan carreras sobre la base de las necesidades profesionales de la región, pero una vez cubierta la necesidad se deben transformar en cíclicas. Con esto se evitará que se formen profesionales cesantes.
- El INE regional hará el estudio de las necesidades de Capital Humano Calificado por región.
- El MINEDUC cubrirá los aranceles necesarios para cubrir los costos de las carreras.

- Promover el diseño y las renovaciones curriculares pertinentes al entorno local y regional en el sistema de educación técnica y universitaria de pre y postgrado, considerando elementos del entorno en la oferta formativa de cursos electivos, prácticas intermedias y profesionales, y proyectos de título y tesis de grado.

Esta medida No requiere de ley, sólo invitación a mesa de trabajo conjunto a las instituciones y promoción desde las SEREMÍAS de Educación, pudiendo ser preparada en el año 2015 e implementada a partir del primer semestre 2016.

En apoyo a las medidas planteadas, pueden ser utilizados algunos de los incentivos propuestos en el punto 1, referidos a becas de formación de pregrado y postgrado.

### **1.3. Crear estímulos para la renovación y reconversión de Capital Humano de Comunas y Regiones**

#### **JUSTIFICACIÓN**

Un asunto clave que actúa como freno al desarrollo regional lo constituye la escasa fluidez hacia la vida post laboral y la baja renovación de los recursos humanos derivada, a su vez, de la incapacidad del sistema previsional para asegurar calidad de vida posterior a la vida laboral. En tales circunstancias esta propuesta viene a complementar las medidas de atracción, retención y formación de capital humano, buscando optimizar al máximo las potencialidades existentes en el territorio. Desde los Diálogos Regionales, destacar la demanda de la región de Los Ríos, que requiere “capacitación y empleo a personas mayores que tiene interés y capacidades para desenvolverse en el ámbito laboral.”

#### **OBJETIVO**

Facilitar la renovación y reconversión del Capital Humano en comunas y regiones, a través de incentivos complementarios a los existentes en el sector público.

#### **a) Sistema de Incentivos para la Renovación de Capital Humano.**

- Generar un sistema de incentivos regionales que permitan renovar el Capital Humano Calificado de comunas y regiones, tales como retiro anticipado progresivo, beneficios monetarios para complementar la jubilación.
  - Los incentivos serán de 500 UF al momento de jubilar.
  - Se hará disponible asumir media jornada laboral, en algún servicio que objetivamente tenga necesidades de capital humano, en aquellas funciones en las cuales tiene un desempeño sobresaliente.
  - Se hará disponible una beca para adquirir una nueva competencia que permita reinsertarse en otro servicio o repartición.

Esta medida requiere de ley, la que podría ser presentada durante el ejercicio legislativo 2015, para ser plenamente implementada a partir del año 2016.

#### **b) Programa para futuras contribuciones a la comunidad.**

- Generar Programas de Reconversión, tanto para jubilados como para ajustar pertinencia y empleabilidad profesional.
- Crear Talleres que permitan reconvertir a personas en proceso de retiro laboral acceder a información pertinente sobre las opciones de jubilación (beneficios e ingresos de jubilación, seguros de salud, seguros de vida) e identificar y valorar oportunidades de colaboración para seguir contribuyendo a la comunidad en otras entidades, tales como organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro.
- Generar una red de jubilados calificados, motivados y disponibles para contribuir en proyectos o consultas específicas, posterior a su retiro, así como a entrenar a las nuevas generaciones a través de un proceso de tutoría, conferencias, cursos destinados al nuevo Capital Humano Calificado.

Esta medida No requiere de ley, pudiendo ser desarrollada directamente a iniciativa del Gobierno Regional respectivo, pudiendo prepararse durante el año 2015, para su plena implementación a partir del primer semestre 2016.

## **2. SISTEMA REGIONAL DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

### **2.1. Establecer una Institucionalidad Regional descentralizada para el desarrollo de Ciencia, Tecnología e Innovación**

#### **JUSTIFICACIÓN**

En términos generales, existe una necesidad creciente por reducir disparidades territoriales y promover un desarrollo económico y social más equilibrado a lo largo del territorio nacional, con base en factores dinámicos y sostenibles como lo son los que se derivan de la innovación y, a su vez, de la actividad científica y tecnológica.

Para su consecución, es necesario abordar los siguientes problemas:

- Falta de instrumentos pertinentes de las instituciones públicas de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación que estén acorde a los lineamientos actuales de los gobiernos regionales en los ámbitos señalados
- Falta de coordinación y sinergias en la acción regional de instituciones públicas que apoyan el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, como también entre ellas y el sector privado y entre las propias entidades privadas.
- Falta de instrumentos que incentiven al sector privado a invertir en ciencia, tecnología e innovación en las regiones.
- Falta de mecanismos que permitan asegurar en el largo plazo un financiamiento de base para el funcionamiento de centros regionales de investigación científica y tecnológica en las áreas definidas como estratégicas para el desarrollo regional.

Adicionalmente, el actual sistema nacional de ciencia y tecnología está fuertemente concentrado territorialmente en la regional metropolitana de Santiago y funcionalmente en dos instituciones de educación superior. Por otra parte, desde el año 1990, los fondos destinados por el país a esta función se han cuadruplicado aunque la productividad no ha ido a la par.

El país está perdiendo energía dedicada a esta función por la exclusión de las regiones y éstas requieren de mayor creación de conocimiento y su aplicación funcional a la competitividad de los territorios en pos del desarrollo regional.

Esta medida, ampliamente demandada desde los Diálogos Regionales, releva los requerimientos que se explicitan en esta propuesta, destacando el requerimiento de la región de Atacama que demanda una "Agencia Científica-Tecnológica Regional: - Generar una agenda Científica construida sobre la base del desarrollo endógeno de la región. - Investigación aplicada sobre temas de interés regional."

#### **OBJETIVO**

Contar con una institucionalidad regional descentralizada, con dependencia administrativa del Gobierno Regional y con representación público – privada - académica y étnica (en este último caso según corresponda), en materia de ciencia, tecnología e innovación, acorde a los desafíos de desarrollo de cada región, dotándolo de los instrumentos adecuados, en concordancia con las actuales herramientas de planificación territorial (políticas regionales de ciencia, tecnología e innovación y estrategias regionales de innovación pre existentes) y con sujeción a los instrumentos de planificación regional del Gobierno Regional (Estrategia Regional de Desarrollo, Políticas Regionales, futuro Plan Regional de Ordenamiento Territorial).

**a) En materia de Institucionalidad:**

- Contar con una institucionalidad regional del desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, con participación de los actores públicos - privados – académicos y étnicos según corresponda e incluye actores sociales involucrados.
- Esta institucionalidad, mientras no opere el traspaso de competencias propuesto por esta Comisión, funcionará como un organismo dependiente administrativamente del Gobierno Regional, pero con decisión autónoma de un cuerpo colegiado conformado representativamente por los actores señalados en el párrafo precedente. Se efectuará selección del director regional a través del Sistema de Alta Dirección Pública, mediante propuesta del Intendente al CORE con aprobación de tres quintos de ese organismo colegiado.
- Esta institucionalidad será creada como una instancia política - técnica para el desarrollo de políticas y programas regionales en la materia, además de apoyo en la evaluación y seguimiento de los proyectos que se financian directamente en esos temas, siguiendo las mejores prácticas que actualmente utilizan CONICYT y otras agencias.
- Esta institucionalidad, contará con facultades y recursos autónomos, provenientes del erario público y de todos los recursos de aplicación regional que actualmente se encuentran contemplados en glosas de instituciones tales como Ministerio de Educación, particularmente CONICYT, SUBDERE y Gobiernos Regionales. En particular deberá asegurarse el financiamiento basal permanente de los centros regionales de investigación y desarrollo (CONICYT, INNOVA y similares) y centros de pensamiento estratégico territorial.

El Consejo estará conformado por nueve personas, cuya composición será de tres seleccionadas por el CORE respectivo, dos por las universidades públicas y autónomas acreditadas en la región, dos por los científicos y académicos premiados con vínculos con la región respectiva, nombrados por el intendente electo y dos empresarios representativos y elegidos entre sus pares, siendo uno de ellos representantes de micro o pequeñas empresas. Dicho Consejo administrará y llamará a concurso por los fondos del 10% del impuesto específico a la minería que se distribuirá a regiones.

En su implementación aplicará regla de regionalización real de fondos de investigación, innovación, fomento y subsidio a empresas, por su parte la totalidad de los concursos CONICYT y CORFO deberán adjudicarse en al menos un 50% a proyectos, becarios e investigadores de regiones. En el caso de las becas Chile al menos el 60% serán para universitarios efectivamente de regiones, que vivan allá con sus familias y tengan vínculos reales con el territorio.

Esta medida requiere de ley para el traspaso de CONICYT por parte del MINEDUC a los Gobiernos Regionales. En particular se prevé envío de proyecto de ley el año 2015, posible aprobación durante el año 2016, para entrar en plena vigencia a partir del año 2017.

**b) En materia de Instrumentos:**

- Impulsar instrumentos que apoyen actividades de investigación, asociatividad y desarrollo de redes para el desarrollo con foco en necesidades territoriales tanto regionales, como interregionales e internacionales.
- Los instrumentos que impulse y desarrolle esta nueva institucionalidad deberán tener sujeción a los instrumentos de planificación regional del Gobierno Regional (Estrategia Regional de Desarrollo, Políticas Regionales, futuro Plan Regional de Ordenamiento Territorial).
- Los instrumentos que impulse y desarrolle esta nueva institucionalidad deberán considerar de manera prioritaria los vínculos empresarial – regional.

Esta nueva institucionalidad tendrá un costo estimado por año de M\$ 1.200.000, considerando gastos operacionales y honorarios en las 15 regiones.

Estas propuestas en materia de instrumentos no requieren de ley, sólo de la creación de los instrumentos por parte de los Gobiernos Regionales y el nuevo servicio, pudiendo estar implementadas una vez se constituya la institucionalidad.

## **2.2. Crear y fortalecer Centros de Pensamiento Estratégico Territorial o de Políticas Públicas (excluyendo a la Región Metropolitana)**

### **JUSTIFICACION**

Las capacidades institucionales regionales y de recursos humanos avanzados son claves para una gobernanza regional del desarrollo que permita asumir los desafíos contenidos en el actual Programa Presidencial y en las medidas sugeridas por esta Comisión Asesora Presidencial que el Gobierno Nacional decida implementar. Dichas capacidades locales y regionales en Chile son insuficientes para cubrir las demandas programáticas, lo que puede reducir el protagonismo de la comunidad regional e impedir el éxito del proceso de descentralización. Por su parte, existe un costo de oportunidad elevado para disponer de estas capacidades de gobernanza territorial, en particular, las capacidades de pensamiento estratégico territorial es escaso en las regiones del país y donde potencialmente ellas existen, no poseen una institucionalidad adecuada que contribuya a una mejor toma de decisiones públicas.

Esta medida ha sido fuertemente demandada en los distintos Diálogos Regionales de la Comisión, a través de distintos requerimientos y modalidades, relevándose especialmente el requerimiento de la Región de Valparaíso, en cuanto "... promover la creación y fortalecimiento de los centros de estudios o de pensamiento de las regiones. Estos centros amparados en diversas disciplinas, tienen como propósito el producir conocimiento pertinente a la región. De igual modo, algunos agregan la función de extensión, y capacitación, abriéndose a un diálogo con la comunidad con la finalidad de crear una cultura de la descentralización y el desarrollo regional."

Otras regiones, como Maule, enfatizaron la necesidad de que estos centros de pensamiento, además, ayuden a transmitir hacia la política pública regional los resultados de investigaciones y desarrollos tecnológicos de centros científicos regionales y universitarios, hasta ahora con escasa pertinencia y aprovechamiento productivo y social regional.

Finalmente, en varios Diálogos Regionales emergió la idea de que los centros de pensamiento que se constituyan en el país colaboren en red y constituyan una institucionalidad de trabajo operativa que aborde desde una perspectiva interregional variados temas comunes al conjunto de regiones del país, especialmente las referidas al proceso de descentralización y sus impactos.

Se propone la adopción de una política nacional destinada a la creación y fortalecimientos de centros de pensamiento estratégico territorial en las regiones de Chile (salvo la Región Metropolitana de Santiago), conteniendo dos componentes básicos: En primer lugar, la creación de un Fondo nacional para la creación y fortalecimientos de centros de pensamiento estratégico territorial y, en segundo lugar, la creación de incentivos regionales y nacionales para que el sistema universitario estatal regional postule programas destinados a la creación y mantención de estas instituciones como parte de su función de Vinculación con el Medio.

A continuación se entrega una propuesta que integra ambos sistemas de incentivos.

### **a) Fondo nacional para la creación y fortalecimientos de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial**

#### **OBJETIVO**

Los centros de pensamiento estratégico territorial (CEPET) tienen por principal misión convertirse en protagonista de un cambio sustantivo en los niveles de comprensión de los procesos de cambio económico y social del territorio (introduciendo sinergia cognitiva al sistema regional) y en una fuerza de tarea permanente de la respectiva región en materia de política pública regional para contribuir a mejorar la gobernanza del desarrollo (sinapsis que produce la emergencia del desarrollo).

Los CEPET son instrumentos indispensables de las sociedades y gobiernos regionales para fortalecer las capacidades regionales y locales en el nuevo ciclo de descentralización y desarrollo regional.

Por todo ello, la presente propuesta de Fondo se orienta a fomentar la existencia de dichos centros y su coordinación y trabajo en red.

- **Financiamiento:** El Fondo será establecido como parte del Presupuesto de la nación. Se sugiere que el Fondo tenga dependencia de un CONICYT descentralizado o, en una fase inicial, de SUBDERE, quiénes actuarán para todos los efectos como ente financista del Programa.
- **Instituciones postulantes:** Podrán optar a este financiamiento las universidades regionales cuya sede principal se encuentre en la Universidad donde postula y las corporaciones o fundaciones cuyo propósito expreso sea la gestión del conocimiento para el desarrollo de una o más regiones, así como instituciones formales que representen al mundo étnico y eventualmente insular.
- **Cobertura:** El Fondo estará restringido a la creación de centros de pensamiento estratégico territorial en todas las regiones del país, excluyendo la Región Metropolitana de Santiago.
- **Monto de recursos:** El Fondo tendrá un monto asignado anualmente por el presupuesto público de 4.200 millones de pesos para un primer año y 6.000 millones para los años siguientes. En 2018 se revisará el resultado del programa y se definirá la nueva cuantía de recursos y continuidad del programa.
- **Monto por centro y plazos:** El monto máximo de un proyecto de Centro presentado a este Fondo Nacional no podrá superar los 400 millones al año y su duración inicial será de tres años, pudiendo renovarse por el mismo periodo.
- **Selección de proyectos:** La asignación de los recursos del Fondo será realizada por un Jurado compuesto por 7 especialistas en desarrollo territorial, seleccionados por la SUBDERE, con a lo menos 4 miembros de regiones.
- **Modalidad de administración:** El Fondo será administrado a través de la modalidad de Convenio de Desempeño, similar al que rige en MINEDUC para el Programa de Convenios de Desempeño en Educación Superior Regional. Las entidades ejecutoras dispondrán de un máximo de overhead de 10% de los recursos otorgados por el Fondo Nacional.
- **Institucionalidad de los centros:** Los proyectos presentados por las instituciones ejecutoras deberán ser institucionalizados a más tardar a comienzos del segundo año de funcionamiento del centro, pudiendo asumir la forma de corporaciones privadas sin fines de lucro o fundaciones, las que deberán poseer directorios que integren a académicos, autoridades públicas y empresariales y representantes de la sociedad civil.

#### **b) Incentivos regionales y nacionales para que el sistema universitario estatal regional cree Centros de Pensamiento Estratégico Territorial.**

La creación del Fondo antes descrito será complementada por un sistema de incentivos especialmente destinados a que las universidades estatales regionales cumplan con su rol de Vinculación con el Medio focalizando su accionar en la generación de estos bienes públicos.

Es decir, se trata de poner a disposición de estas entidades mecanismos para hacer efectivo su aporte a las políticas públicas regionales y, en especial, para generar conocimiento pertinente a las vocaciones y desafíos del desarrollo de cada región, a la vez que contribuir a la formación de cuadros profesionales y líderes comprometidos con el territorio y servir de espacio de articulación de los actores del desarrollo regional.

- **Aportes basales de Vinculación con el Medio:** Las Universidades, propiedad del Estado descentralizado y regional, deberán ejercer por mandato un rol estratégico en la generación de sinergia del desarrollo, de pensamiento regional, de políticas públicas y fortalecimiento de redes para la gestión del conocimiento y la inteligencia aplicada al desarrollo regional, de tal forma que podrán postular a este Fondo colocando recursos de contrapartida proveniente de sus aportes basales en Vinculación con el

medio. Las Corporaciones o Fundaciones de Desarrollo Regional no tendrán esta obligación, pudiendo opcionalmente aportar recursos de terceros (sean estos públicos o privados) o propios.

- **Aportes de los gobiernos regionales:** Las instituciones postulantes podrán utilizar como aportes basales de contrapartida, recursos provenientes de los Gobiernos regionales siempre y cuando no excedan el 40% del total de financiamiento anual del proyecto. Ello no considera financiamiento para proyectos específicos proveniente de fondos regionales o nacionales, los que no tendrán esa restricción.
- **Trabajo en red:** Los centros de pensamiento estratégico territorial deberán destinar el 5% del financiamiento total (aportes del Fondo+ contrapartes) a gestar y mantener en funcionamiento una nueva institución, conformada como una red de especialistas en desarrollo regional, destinada a sistematizar las experiencias de dichos centros y a producir conocimiento y pensamiento estratégico territorial de carácter nacional y especialmente a apoyar desde una perspectiva ciudadana el proceso de descentralización y desarrollo regional del país.
- **Carrera académica:** Las universidades estatales regionales se comprometerán contractualmente a generar mecanismos que aseguren que los académicos que pasen a formar parte de estos centros de pensamiento no verán alterada su carrera académica, estableciéndose mecanismos alternativos de acreditación de actividades en base a los mecanismos de evaluación que serán establecidos por el mismo centro de pensamiento.

Esta medida puede iniciar su diseño de política y definición de recursos presupuestarios durante el año 2015, para iniciar su implementación gradual a partir del año 2016.

### 2.3. Fortalecer los Vínculos Educación Superior de Regiones-Entorno Regional

#### JUSTIFICACIÓN

Las instituciones de educación superior en regiones son piezas claves para impulsar el desarrollo de los territorios, porque tienen los recursos humanos calificados y es su misión la formación de personas profesionales y técnicos, crear conocimiento avanzado, además de realizar extensión de todo su esfuerzo.

Sin embargo, resulta evidente que existe una importante desconexión entre dichas instituciones y su entorno regional inmediato como ha quedado demostrado en estudios de las propias universidades y de organismos internacionales como la OECD.

Esta medida es requerida a través de varios Diálogos Regionales, destacándose el requerimiento de la región Metropolitana de Santiago, que sugiere “que la acreditación universitaria debiera considerar más fuertemente la vinculación con el medio, de manera de fortalecer la preocupación y las acciones en relación con este tema”.

#### a) Promover en las instituciones de educación de regiones su tránsito desde el modelo tradicional “centrado en lo interno” hacia un paradigma de institución interactiva, capaz de:

- Revalorizar el espacio local y regional del desarrollo.
- Construir conocimiento desde y para los territorios, en un proceso horizontal y bidireccional de mutuo beneficio con los actores públicos, privados y sociales del respectivo entorno regional.
- Fortalecer un ambiente de confianzas recíprocas y rendición de cuentas. Formulación y Ejecución Coordinada: Convocar y coordinar a las principales instituciones y actores relacionados (Ministerio de Educación; Comisión Nacional de Acreditación; Gobiernos Regionales; instituciones de educación superior de regiones) a un esfuerzo compartido y convergente dirigido a sentar las bases institucionales, normas y modalidades de financiamiento de esa nueva misión esencial. En lo principal, le corresponderá:

**Al Ministerio de Educación:**

- Organizar un encuentro nacional e internacional dirigido a incorporar los principales aprendizajes de la experiencia nacional e internacional comparada a la realidad actual y proyección futura de las entidades de educación superior de regiones para fortalecer su capacidad interactiva con el medio regional.
- Formular, en consulta con los otros actores relacionados, el marco de políticas y de la normativa legal y reglamentaria requerida para el pleno reconocimiento formal y la institucionalización de la Vinculación con el Medio como función esencial de la educación superior en Chile.
- Restituir y ampliar en la ley de presupuesto un fondo concursable especial para iniciativas de Vinculación con el Medio dirigidas a la construcción compartida de conocimiento y la ampliación de oportunidades de desarrollo de las comunidades locales y regionales.
- Complementar el polinomio del 5% AFD con variables territorializadas de pertinencia local y regional.
- Normar la designación de los representantes del gobierno en las instituciones de educación superior, donde al menos la mitad de sus representantes provendrán de una propuesta efectuada por el gobierno regional respectivo.

Nota: Esta parte de la medida no requiere de ley, sólo de la iniciativa del MINEDUC, pudiendo iniciar su implementación paulatina a partir del primer semestre 2015.

#### **A la Comisión Nacional de Acreditación:**

- Poner en valor, explícitamente, las actividades académicas de vinculación con el entorno local y regional, como función esencial exigible a la educación superior de regiones.
- Adecuar sus definiciones, normas, requerimientos y estándares relacionados a la Vinculación con el Medio a la nueva misión esencial de la misma.
- Difundir y capacitar a las instituciones y a los pares evaluadores para asumir y aplicar este nuevo modelo de educación superior regional en todos los planos de su quehacer.

Nota: Esta parte de la medida no requiere de ley, sólo de iniciativas y posibles modificaciones reglamentarias, pudiendo iniciar su implementación paulatina a partir del primer semestre 2015.

#### **A los Gobiernos Regionales:**

- Constituir un Consejo Regional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, con participación de los principales actores públicos, privados y sociales relacionados, así como representantes de las instituciones de educación superior y centros de estudios establecidos en la región.
- Gestionar y articular recursos de nivel nacional, regional y local disponibles para sostener y potenciar aquellas iniciativas de Vinculación con el Medio convergentes con su respectiva estrategia regional de desarrollo.

Nota: Esta parte de la medida no requiere de ley, sólo de iniciativas y gestión de los Gobiernos Regionales, pudiendo iniciar su implementación paulatina a partir del primer semestre 2015.

#### **A las instituciones de educación superior de regiones:**

- Priorizar aquellos campos de interacción con su entorno regional estratégicamente más relevantes para el cumplimiento de su misión, insertando estas en su proyecto institucional de Vinculación con el Medio.
- Diseñar y poner en marcha políticas, espacios y mecanismos institucionales de interacción bidireccional más apropiados para lograr una generación, difusión y aplicación compartida de conocimientos con los aliados de su respectivo entorno regional.
- Adecuar una parte de sus líneas de investigación y procesos formativos a los requerimientos regionales.
- Generar espacios compartidos de aprendizaje y redes de colaboración con otras entidades afines del ámbito local, regional, nacional e internacional.

Nota: Esta parte de la medida no requiere de ley, sólo de iniciativas y posibles modificaciones reglamentarias en las Instituciones, pudiendo iniciar su implementación paulatina a partir del primer semestre 2015.

**b) Introducir incentivos correctivos en materia de donaciones, que favorezcan a instituciones de Educación Superior Regionales:**

**JUSTIFICACIÓN**

La ley de donaciones vigente es concentradora territorialmente en la Región Metropolitana y funcionalmente en cuatro instituciones. Tiene un fuerte componente de direccionalidad predeterminada por los donantes en función de objetivos alejados del legislador al diseñar el instrumento porque recursos de todos los chilenos, ya que son impuestos no percibidos, benefician a grupos que no lo requieren.

**OBJETIVO**

Contar con un Sistema de Donaciones perfeccionado que permita “nivelar la cancha” del desarrollo, contribuyendo en mejoras de infraestructura e investigación a entidades de educación superior regionales.

1. Introducir modificaciones a la ley N°18.681, que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal; modificada por la Ley N°20.255, en cuanto:

- Recogiendo el espíritu del legislador, de obtener recursos para fines educacionales otorgando al donante beneficios tributarios, se esperaba que estos fondos produjeran mejoras en la infraestructura e investigación de universidades e institutos profesionales estatales y particulares, se espera que el perfeccionamiento que se propone disponga incentivos adicionales (particularmente mayores porcentajes de descuentos sobre lo donado en impuestos de primera categoría) para donantes de entidades de educación superior regionales reconocidos por el Estado, complementando fuentes de financiamiento privada con el Estado.
- Evitar la concentración de donaciones en pocas entidades de educación superior de la Región Metropolitana de Santiago, como lo demuestra las estadísticas de los últimos años en la materia.
- Asegurar que el perfeccionamiento de la norma, aun cuando beneficia a Instituciones regionales, éstas NO reciban donaciones de parte de empresas relacionadas con su propiedad, evitando así el doble beneficio, por un lado el tributario y, por otro, incremento de patrimonio.
- Asimismo se espera que quien efectúe donaciones para infraestructura NO venda a una inmobiliaria, que lo arriende a la entidad de educación superior, estando la inmobiliaria vinculada a quien efectuó la donación inicial.
- Finalmente, evitar que quien efectúa la donación NO pida beneficios tales como: becas de estudio, cursos de capacitación, traspaso de bienes o prestación de servicios financiados con la donación.
- Evitar taxativamente que las donaciones condicionen o afecten la autonomía de las actividades de investigación del respectivo ente de educación superior.

Nota: Esta parte de la medida requiere modificación de ley, de iniciativas y posibles modificaciones reglamentarias, pudiendo implementarse luego de su probable aprobación en el año 2016.

2. Mecanismos específicos a evaluar alternativamente:

- El 50% de donación lo decide el donante -empresa o particular- y 50% restante va a fondo de redistribución para las universidades que reciban menos donaciones, con base en criterios objetivos socio-económicos y académicos.
- Las instituciones de educación superior se clasifican en 3 grupos según proporción de alumnos vulnerables. En el caso del tercio de universidades con mayor % de alumnos vulnerables, el beneficio

fiscal es del 60%; en el segundo grupo el beneficio fiscal es del 40% y en el tercer grupo, con menor proporción de alumnos vulnerables, el crédito tributario es del 20%.

- Asociar el grado del beneficio a características de las regiones, construyendo un polinomio homólogo al del FNDR. Por ejemplo, se puede considerar pobreza regional, alumnos vulnerables, proporción de alumnos universitarios respecto del grupo etario, distancia a Santiago, ruralidad, etc.
- Otras alternativas pueden focalizarse en condicionar el destino de las donaciones: que vayan preferentemente a becas, equipamiento de laboratorios o actividades de RS Universitaria, relación con el entorno, entre otras.
- Asimismo, se puede establecer que los bienes recibidos o construidos con recursos de las donaciones no pueden enajenarse por los administradores de las universidades en un plazo razonable (10 años, p.e.).

Estas alternativas a evaluar, en general, requieren de modificación de ley y de iniciativas y posibles modificaciones reglamentarias por parte del Gobierno Regional, pudiendo implementarse a partir del año 2016.

Nota: Esta medida en su conjunto puede iniciar su diseño, tanto de política pública como de adecuaciones reglamentarias y preparación de modificación ley N°18.681, durante el año 2015, para su puesta en práctica gradual de política y aprobación de modificación normativa a partir del año 2016.

## **PILAR 2: FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA REGIONAL (Medida Esencial)**

### **1. LIDERAZGO DESCENTRALIZADOR Y ARTICULADOR DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

#### **1.1. Instituir Contratos Región entre el Gobierno Regional, Municipalidades y Servicios Públicos Desconcentrados**

##### **JUSTIFICACIÓN**

La capacidad de los GORE para articularse con los organismos y servicios sectoriales, así como con otros actores territoriales, en función de prioridades y objetivos establecidos descentralizadamente (en la región misma) es clave para el éxito del desarrollo de las regiones. La forma en que opera la coordinación entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional, por ejemplo, tiene un enorme impacto sobre las posibilidades de alcanzar este fin. Encontrar mecanismos adecuados para una relación de colaboración, es además importante desde el punto de vista de la gobernanza e incluso de la gobernabilidad del país, tomando en consideración la elección popular de los Intendentes, complementando así la de los consejeros regionales.

Por otra parte, la experiencia nacional e internacional demuestra que no es una tarea sencilla el desarrollar buenas plataformas y mecanismos institucionales para la cooperación región-nación. Los instrumentos que se han probado en Chile en el último tiempo (ej. los Convenios de Programación) tienen algunas limitaciones bien conocidas, por lo cual se puede concluir que no son estas las herramientas suficientes –y probablemente tampoco son las necesarias– para lograr una adecuada cooperación entre los diversos niveles de gobierno.

Entre las experiencias internacionales disponibles, se destaca la figura del Contrato Región, iniciada en Francia en la década del ochenta, la que bajo distintas modalidades y variantes se ha expandido a los países europeos y de la OECD. Más recientemente (2011), Colombia ha iniciado siete experiencias piloto de lo que, en ese país, se denominan Contratos Plan.

Hay dos características de los Contratos Región que son de interés para el caso chileno: el rol protagónico de los gobiernos regionales en la definición de los objetivos prioritarios, y la posibilidad de que sean usados para concertar a un gobierno regional con varios servicios de distintos sectores, cuya concurrencia sea requerida para abordar procesos de desarrollo que no se pueden confinar a un solo sector (por ejemplo, un programa regional de reducción de la pobreza o una iniciativa regional de promoción del desarrollo económico de un ámbito de su territorio).

Esta medida ha sido discutida y demandada desde algunos Diálogos Regionales, destacándose el requerimiento de la región de Tarapacá que demanda una adecuada “Coordinación de la oferta pública, en el marco del plan estratégico del desarrollo”.

##### **OBJETIVO**

Promover inversiones regionales más integrales y pertinentes para cada contexto territorial en ámbitos claves del desarrollo, lideradas y coordinadas desde el Gobierno Regional, a partir de acuerdos vinculantes multinivel (contratos de cooperación) con los servicios públicos desconcentrados y las Municipalidades.

La medida contempla:

- a)** Establecer un marco institucional, vía nueva Ley de Rentas Regionales y en lo que corresponda adecuaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, donde se explicita la obligatoriedad de cumplimiento contractual y sanciones asociadas, en homologación a los incumplimientos de los convenios de programación.
- b)** Principios:
  - Complementariedad de los esfuerzos y economías de escala.

- Visión de largo plazo.
- Autonomía territorial.
- Multisectorialidad.
- Armonización de los planes municipales, regionales y nacionales.

**c)** Actividades para generar una propuesta de Contratos Región:

- Análisis institucional y del marco legal para implementar los Contrato Región para el caso chileno.
- Compartir experiencias con otros países y regiones que han implementado este tipo de iniciativas (Colombia, OCDE).
- Realizar un seminario de diálogo político-técnico donde se discuta la figura de los Contrato Región y su viabilidad en Chile.
- Elaborar y presentar una propuesta de implementación de los Contrato Región para el caso chileno, considerando proyectos de ley en la materia.

Estas actividades tienen un costo asociado, vía consultoría externa, de \$ 40.000.000.

Esta medida puede iniciar sus diseños y preparación de proyecto de ley de rentas regionales y modificaciones orgánicas constitucionales durante el año 2015, previéndose su aprobación durante el año 2016, para su posterior implementación.

## **2. CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA: MUNICIPALIDADES, GOBIERNOS REGIONALES Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS**

### **2.1. Institucionalizar los actuales Sistemas de Acreditación de la Gestión de Calidad en los Gobiernos Regionales y Municipalidades**

#### **JUSTIFICACIÓN**

A partir del año 2008 se han ido definiendo e instalando modelos de gestión de calidad, tanto para los Gobiernos Regionales como para los Municipales, situación que ha generado mejoras de la gestión institucional y de prestación de servicios, sin que ello traiga aparejada una institucionalidad formal que sustente dichos procesos de mejoras, como lo sugiere la experiencia internacional comparada en esta materia.

Por lo anterior esta medida busca implementar estándares de calidad institucionalizados en la gestión de los gobiernos regionales y municipales, en el contexto inminente de traspaso de competencias propuesta por esta Comisión Asesora Presidencial.

Esta medida emerge como consecuencia de múltiples requerimientos desde los Diálogos Regionales que demandan, como en el caso de la región de Atacama "...mayores y mejores niveles de gobernanza y empoderamiento de liderazgos de las autoridades de municipalidades y gobiernos regionales..."; o en el caso de O'Higgins que solicita "crear mecanismos institucionales sobre los estándares de prestación de servicios."

#### **OBJETIVO**

Regularizar y proyectar, por la vía de la instauración de una institucionalidad, los actuales sistemas de acreditación de la gestión de los gobiernos regionales y municipales, en el contexto inminente de traspaso de competencias, asegurando la mejora continua de estándares de gestión institucional y de servicios de ambos organismos, además de generar capacidades para el proceso de traspaso.

- a)** Establecimiento por Ley de un organismo autónomo desde el punto de vista técnico y decisonal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y facultado para acreditar la calidad de gestión institucional y de servicios de Gobiernos Regionales y Municipalidades, respectivamente. Dicha Ley debería ir acompañada de un Reglamento que regule especificidades en todo lo concerniente a sus funciones, atribuciones y composición de su estructura. Esto último considera un consejo, sus inhabilidades e incompatibilidades,

funcionamiento, patrimonio y financiamiento, entes evaluadores e incentivos y reconocimientos, asegurando estándares de calidad en la gestión institucional de ambos organismos, en el contexto del inminente traspaso de competencias, permitiendo así asegurar estándares de calidad, no siendo ello un requisito para los traspasos respectivos, pero sí eventuales antecedentes para futuras devoluciones de competencias ya transferidas.

- b) Esta nueva institucionalidad deberá considerar la participación de actores públicos, privados y académicos, además de la participación activa de representantes de los organismos sujetos de acreditación (Gobiernos Regionales y Municipalidades), en este último caso representación tanto institucional propiamente tal, por ejemplo un Intendente o Jefe Regional, representante de la Asociación Chilena de Municipalidades, representantes de los órganos colegiados decisoriales (ANCORE y de Concejos Municipales), y de gremios (FENAFGORE y ASEMUCH, respectivamente).
- c) Esta institucionalidad deberá considerar al menos un Consejo de Acreditación, una Secretaría Ejecutiva y Organismos Evaluadores.
- d) La participación de los Gobiernos Regionales y Municipalidades en procesos de acreditación de sus gestiones institucionales y de servicios, tendrá un carácter voluntario, salvo se regule formalmente, vía ley, eventual uso de estos procesos para devolver competencias ya transferidas.

Nota: Esta medida puede iniciar su diseño de proyectos de ley durante el año 2015, previendo su aprobación legislativa durante el año 2016, para su posterior implementación. Inicialmente esta medida no tiene costos asociados, sin embargo, una vez entre en régimen tendrá los siguientes costos estimados anuales:

| <b>Costos operacional de la Secretaría Ejecutiva. Costo Anual estimado:</b>                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>(M\$)</b> | <b>120.000</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|
| Consultorías de acreditación para los 15 gobiernos regionales y 172 municipalidades (no se efectúa todos los años, pero en el caso municipal pueden efectuarse gastos el año siguiente para la otra mitad de Municipalidades. Cuando no se sometan a acreditación, puede contratarse consultorías de mejoras de los modelos de gestión). |              |                |
| Costo anual estimado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | (M\$)        | 1.500.000      |
| Eventos de reconocimientos y certificaciones. Costo anual estimado                                                                                                                                                                                                                                                                       | (M\$)        | 30.000         |
| Planes de Mejoras de Gobiernos Regionales y Municipalidades. Costo anual estimado                                                                                                                                                                                                                                                        | (M\$)        | 7.000.000      |
| Gastos totales en pleno régimen. Costo anual estimado                                                                                                                                                                                                                                                                                    | (M\$)        | 8.650.000      |

## 2.2. Crear Sistemas Regionales Integrados de Información Territorial

### JUSTIFICACIÓN

El desarrollo acelerado de las Tecnologías de Información y Comunicación ha penetrado irreversiblemente todas las actividades de la sociedad, transformando los procesos políticos, productivos, comerciales, educativos, recreativos, por señalar algunos. Esto ha llevado a diversos servicios públicos a crear bases de datos en materias de su competencia, que se convierten en herramientas útiles para la realización de análisis y estudios. En efecto, cada organismo de la Administración Pública actúa, crea y organiza sus propios sistemas de información cerrados, con prescindencia de los restantes entes públicos, sin que exista una política de coordinación y unificación en el manejo de los datos provocando, entre otros duplicidad de funciones provocando Ineficiencia en el uso de los recursos públicos y Contradicción de los antecedentes proporcionados por distintos organismos del Estado.

Esta medida también demandada desde distintos diálogos regionales, donde se generaron requerimientos tales como los efectuados por la región de Valparaíso, quien "...requiere contar con un repositorio de información de clase mundial, al que pueda acceder el sector público, privado y académico, con información veraz y expedita a la información crítica regional de inversión y capital humano avanzado, incorporando variables etarios y de género."; o desde la región Metropolitana de Santiago, que "...enfatisa la necesidad de contar con un Sistema Integrado de Información Territorial accesible a toda la población regional a través de los municipios. Esta información debiera ser

coordinada regionalmente y ésta a su vez ser dialogante con la información de nivel nacional. Ello facilitaría tanto la participación informada en los procesos de decisión concernientes al territorio regional y local, y una mejor toma de decisiones, acorde a la realidad de cada territorio, por parte de las autoridades centrales.”

## OBJETIVO

Establecer un sistema nacional de información territorial, con una clearinghouse (ventana de las ventanas) que permita focalizar en un nodo primario toda la información territorial de los servicios públicos de carácter nacional y los nodos regionales (tanto abierta o de libre acceso, como la que se defina como reservada para uso exclusivo de la administración), asegurando la generación y el tránsito expedito de los datos públicos de forma interinstitucional y multiplataforma a nivel nacional y regional.

- a) Generar un Sistema de Información articulado, que permita captar, almacenar, analizar y desplegar grandes volúmenes de información de distintas fuentes y escalas. Este sistema debe ser concebido horizontalmente, conteniendo una serie de subsistemas conectados entre sí, en el que cada departamento de administración regional genere y mantenga la información de su competencia.
- b) Las funciones de este Sistema de información serán a) apoyar la formulación de proyectos, programas o políticas públicas, b) evaluar proyectos, programas o políticas públicas, c) facilitar la toma de decisiones pública y privada, así como también d) propiciar el control social y el accountability 2.0 (basado en tecnologías digitales).
- c) Este sistema nacional de información territorial (SNIT) estará al servicio del esfuerzo prospectivo, de planificación y coordinación, para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, para la planificación, la eficiente y equitativa asignación de los recursos fiscales para atender con prioridad los servicios, la infraestructura, la pobreza y las desigualdades, considerando el nivel nacional, regional y comunal.
- d) El sistema permitirá efectuar el seguimiento de planes, programas y proyectos de inversión pública, la evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas, con una orientación a resultados con indicadores de desempeño, y la evaluación del proceso de descentralización.
- e) Este Sistema constituirá una política pública con obligatoriedad de difusión de datos estadísticos públicos, tanto en el nivel nacional, como en el regional y comunal. Para ello se diseñará e implementará un instructivo Presidencial en la materia, en orden de requerir la publicación en línea de estadísticas públicas, fortaleciendo de esta forma una participación responsable por parte de la sociedad civil a nivel territorial y de esta forma incidir en los procesos de toma de decisiones.
- f) Existirá un servicio público nacional a cargo de esta tarea (puede ser razonable pensar en transformar al Ministerio de Bienes Nacionales, dotándolo del personal y los recursos necesarios para este propósito). Este Servicio será el encargado de gestionar la arquitectura de la información, en sus dimensiones de: plataformas, software y hardware, los servicios, los diferentes productos y los estándares de calidad de la información territorial, catastral, la cartografía digital y la información censal. Cuidando la compatibilidad, coordinación, interoperabilidad, conectividad, accesibilidad, centralidad y proximidad para los diversos usuarios.
- g) No obstante lo anterior, en el marco de la necesaria reforma del INE, se propone incorporar una división regional responsable del diseño y perfeccionamiento del levantamiento de estadísticas e información a nivel regional y a escala comunal a disposición de la ciudadanía. Asimismo, se establecerá un plan de formación de capacidades y competencias en habitantes e instituciones territoriales, para generar conocimiento, útil para toma de decisiones y acciones asociadas.
- h) Por su parte, existirá en cada región un servicio público, que según la categorización de los niveles de información, reportará al nivel nacional, regional, comunal, o a los que se establezca, encargándose de gestionar, estandarizar y coordinar la información territorial de la administración pública y la que en el cumplimiento de sus funciones legales deba recibir de los privados, según niveles de accesibilidad que serán coordinados con los propios servicios públicos. Este servicio regional velará por la coordinación de los sistemas de los diversos servicios públicos y será el encargado de gestionar la arquitectura de la información, los servicios, los productos y los estándares de calidad de la información territorial, catastral, la cartografía digital y la información censal.

- i) Toda la información recopilada será almacenada en un portal web, el cual tendrá capítulos regionales (ejemplo: [www.sriit.gob.cl/araucania](http://www.sriit.gob.cl/araucania)) y estará vinculado con el portal de Chileatiende ([www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl)) y el portal de datos públicos del Gobierno de Chile <http://datos.gob.cl>.

Nota: Esta medida que puede iniciar su diseño de adecuaciones institucionales y eventuales modificaciones legales durante el año 2015, previendo su aprobación legislativa durante el año 2016, para su posterior implementación.



# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DEMOCRÁTICO

## MARCO ESTRATÉGICO

Uno de los principales atributos de la descentralización es que permite acercar la institucionalidad estatal a una ciudadanía territorialmente diversa, sin embargo, ello no genera espontáneamente un fortalecimiento de la democracia sub-nacional.

La construcción de una relación virtuosa entre Descentralización y Democracia debe ser **intencionada** a través de políticas y medidas que permitan fortalecer a la ciudadanía. En este contexto, avanzar hacia una **Descentralización participativa** se debe sustentar en el principio de **corresponsabilidad** permitiendo implementar un pacto desde las regiones y territorios diversos del país, para la construcción de un nuevo Sistema de Decisiones Públicas que reconozca la **diversidad** territorial y el **rol protagónico de la ciudadanía**.

La descentralización participativa reconoce a la participación ciudadana como una **“redistribución de la economía del poder”<sup>3</sup>**, es decir, permite avanzar simultáneamente desde lo local y lo nacional hacia un objetivo integrador que incremente el rol público de la ciudadanía. Por su parte, ésta redistribución de roles debe asegurar un **“proceso nivelador en la desigualdad** de la ciudadanía con los poderes económicos, ayudando a democratizar el sistema”<sup>4</sup>. En este proceso el Estado tiene el rol fundamental de impulsar políticas que promuevan la igualdad de condiciones de información y negociación para la toma de decisiones ciudadanas.

Finalmente, la búsqueda de equidad y nivelación exige considerar la **multiculturalidad** y la **ciudadanía diferenciada**, como el mecanismo para integrar reconociendo las diferencias y particularidades territoriales. En este contexto, lejos de una integración homogeneizadora, la descentralización reconoce la diversidad como un **bien público nacional**<sup>5</sup> que permite construir un país mejor, integrado a partir de las diferencias territoriales, culturales y étnicas.

3 Francisco Estévez, aportes entregados al Grupo de Participación Ciudadana y Control Democrático, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

4 Gonzalo Delamaza, aportes entregados al Grupo de Participación Ciudadana y Control Democrático, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

5 Irene Bravo, Diálogo Ciudadano de Tarapacá.

Siguiendo estos principios, y buscando contribuir a generar una relación virtuosa y sinérgica entre Descentralización y Democracia<sup>6</sup>, el trabajo de la comisión se agrupa en torno a **dos pilares esenciales** conformados por “Democratización de la política Regional y Local” y “Participación Ciudadana Directa en los Asuntos de Interés Regional y Local”, y **un pilar potenciador** denominado “Fortalecimiento de la Sociedad Civil Regional”. Estos tres pilares, que agrupan un conjunto de medidas, son la base para una descentralización participativa.

## MEDIDAS ESENCIALES

La participación ciudadana y el control democrático requieren como **conjunto de medidas esenciales** tanto de la democratización de la política regional y local como de la participación directa en los asuntos de interés regional.

Que la **Política Regional y local se democratice**, implica la redacción de una nueva constitución con participación de la ciudadanía, requiere que se flexibilice la creación de partidos políticos, que se garantice la renovación en los cargos de representación popular, y que se instaure el voto programático. **La Participación directa en los asuntos de interés regional y local**, se expresa a través la consagración en la constitución política del derecho a la participación, de la posibilidad de realizar plebiscitos, y referéndum regionales y locales, ya sea de carácter programático, y /o que incluyan referéndum revocatorio de mandato y de normativas regionales y locales. Junto con ello se requiere constituir una Asamblea de organizaciones de la sociedad civil para el nivel regional, y, garantizar Derechos territoriales y Decisiones regionales en los proyectos de Inversión asociados a recursos naturales regionales.

### 1. La democratización de la Política Regional y Local

La acción política de las sociedades y comunidades regionales requiere de un nuevo marco político que permita revertir aspectos como el descrédito de la política y la crisis de representatividad. Tal como mostró el informe del PNUD 2014 “Auditoría a la democracia” en las últimas elecciones presidenciales solo votó el 44% de la población en edad de hacerlo; menos del 30% de la población se identifica con un partido y sólo el 14% de la ciudadanía sostiene que los parlamentarios representan a los votantes de su distrito.

Esta crisis de legitimidad y representatividad, ha sido provocada entre otras cosas, porque el marco normativo institucional que regula las relaciones políticas posee debilidades.

Al respecto, se propone revertir cuatro problemas:

- **Dificultades para crear partidos políticos regionales y locales.** Actualmente un conjunto de actores, discursos y demandas regionales, locales y comunitarias se encuentran marginados de la política partidista, debido a que la ley de partidos políticos impide la creación de partidos regionales y la formación de partidos nacionales posee requisitos que limitan la constitución de nuevos grupos políticos (actualmente deben constituirse en 8 regiones o 3 consecutivas y presentar el 0,5% de la firmas de los electores).
- La ausencia de legislación que limite la permanencia en los cargos de elección popular directa, ha conducido a que en casos extremos, una misma persona ocupe un cargo durante hasta 22 años seguidos. Esta eternización en el poder ha contribuido al rechazo ciudadano a la **captura de los cargos de representación popular**, tando a nivel parlamentario, como local, regional y comunitario.
- Las promesas de campaña de los candidatos a ocupar cargos de elección popular directa, pueden llegar a ser **promesas inconclusas**. Actualmente no existen maneras de que estas promesas sean viables, y se traduzcan en planes y proyectos de gestión que estén en el ámbito de su competencia. Un voto programático supone presentar un programa previo a la elección, que sea revisado periódicamente, permitiendo un mayor control ciudadano. Esta nueva relación contrarrestaría la distancia entre representantes y representados, favorecería la transparencia y rendición de cuentas.
- Una **Constitución cuestionada**. Una de las demandas más sentidas en los diálogos regionales fue la generación de una nueva constitución legitimada con la participación de la ciudadanía de todo el país.

6 Algunas medidas relacionadas con el financiamiento de la sociedad civil y el perfeccionamiento de los instrumentos de participación ciudadana vigentes, que fueron presentadas en diálogos ciudadanos y en audiencias, no son parte de este informe debido a que son especialmente abordadas por la Mesa de Seguimiento de la Ley 20.500 en trabajo con la SEGEGOB.

## 2. Participación directa en los asuntos de interés regional y local

Distintos enfoques de Democracia relevan la soberanía popular, la distribución del poder y la incidencia en las decisiones públicas, lo que en definitiva significa acercar a la ciudadanía a los asuntos de interés propio y colectivo. En este marco, los mecanismos de democracia directa, desde ya larga data y aplicabilidad, se han transformado en herramientas de democracia participativa, complementarios a la Democracia Representativa en países como Suiza, Italia, Estados Unidos, Uruguay, entre otros. Estas experiencias exitosas que han permitido el perfeccionamiento de la democracia, permitiendo la resolución pacífica de controversias y conflictos sociales a través de mecanismos institucionalizados y regulados.

La estructura institucional y jurídica chilena no ha facilitado aun lo suficiente la utilización de mecanismos de Democracia Directa. Si bien se constata que se han realizado experiencias de democracia directa a nivel municipal del tipo plebiscito, estas han presentado debilidades asociadas al porcentaje de participación requerido para convocar a través de iniciativas ciudadanas y a la ausencia de financiamiento para realizar de los plebiscitos.

Los instrumentos existentes son acotados y poseen dificultades tales como:

- **Plebiscitos limitados.** Actualmente son permitidos solamente plebiscitos a nivel local, y dificultan las iniciativas de participación a nivel nacional. Las iniciativas de nivel regional no están siquiera mencionadas.
- **Ausencia de garantías constitucionales.** La constitución, al no mencionar explícitamente su interés por permitir y facilitar la participación ciudadana, y el ejercicio de la democracia directa a nivel regional y local, limita el fortalecimiento de los Mecanismos de Democracia Directa.
- **Ausencia de Mecanismos Revocatorios.** En la situación actual los mecanismos existentes no permiten a la ciudadanía ejercer control democrático. No hay mecanismos que permitan proponer la revocatoria del mandato de las autoridades electas a nivel local y regional, ni tampoco respecto de las reglamentaciones que le afectan.
- **Inexistencia de institucionalidad para la sociedad civil regional.** La Ley 20.500 creó la figura a nivel municipal de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, sin embargo, actualmente a nivel Regional no existe una representación directa de la sociedad civil organizada.
- **Ausencia de Decisión Regional y de consideración de derechos territoriales.**

### MEDIDAS POTENCIADORAS

Por otra parte se ha trabajado como un pilar que incluye medidas potenciadoras el **Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y la inclusión de consulta para proyectos de ley que apuntan a la descentralización.**

Un proceso de descentralización participativa, que responde a la propuesta de una nueva estructura del Estado va a requerir reconstruir el tejido social favoreciendo la formación de sujetos y ciudadanos activos, protagonistas y vinculados a las temáticas sociales, políticas y culturales de su entorno y país. Esta reconstrucción implica potenciar la identidad de los territorios, fortalecimiento el desarrollo de una sociedad civil autónoma, empoderada y participativa.

Para tales efectos se consideran necesario revertir dos elementos relacionados con la educación ciudadana y la información-comunicación de nivel territorial.

- **Sistema educativo no forma ciudadanos participativos.** La exclusión de educación cívica del Curriculum escolar ha influido directamente en la falta de conciencia ciudadana respecto a derechos y deberes territoriales, políticos, sociales y culturales. Estos elementos favorecen la crisis de legitimidad, desafección y apatía manifestada, entre otras cosas, en el descrédito de la política.

Por otra parte, el sistema educativo no forma ciudadanos preparados para la multiculturalidad, lo que dificulta un nuevo estatuto de relaciones con los pueblos originarios y el cumplimiento del artículo 169 de la OIT.

Se propone crear un sistema que comience por la instauración en el Curriculum escolar de la Educación Ciudadana, además de crear un plan integral de educación multinivel que contemple medidas como la descentralización en la asignación de contenidos curriculares, la incorporación la formación temprana a docentes para la educación multicultural y la creación de programas formación continua de representantes de la ciudadanía para que puedan ejercer liderazgos democráticos.

- **Concentración y debilidad en los medios de comunicación locales y regionales.** La existencia de medios de comunicación regionales, locales y comunitarios es un elemento central para la pertenencia territorial, la diversidad y el pluralismo, la deliberación y la conformación de una ciudadanía informada. Sin embargo en la actualidad, gran parte de los contenidos informativos es generada desde Santiago, lo que atenta contra el fortalecimiento regional, local y comunitario.

La legislación vigente, lejos de fortalecer a los medios de comunicación regionales, locales y comunitarios, les ha presentado nuevos desafíos entre los que destacan:

- a) La normativa vigente no realiza distinciones entre medios regionales- locales, comunitarios y nacionales, para la obtención de concesiones de televisión, espectros radiales o la asignación de financiamiento.
- b) La normativa vigente no relaciona infraestructura y contenidos, por lo tanto no distingue entre medios de comunicación sin fines de lucro, con un rol social regional-local-comunitario o con contenido ciudadano- educativo- identitario vs otros medios de comunicación masivos.
- c) La ley de Televisión Digital obliga a todos los medios a autofinanciar sus proyectos de digitalización, para obtener una concesión. Esto ha condenado a muchos medios de carácter regional, local y comunitario a la desaparición por no poder costear el equipamiento.
- d) A diferencia de los avances en la legislación internacional en países de la OCDE como Canadá y Francia, en Chile no existen normativas que garanticen o protejan a los medios de comunicación regionales, locales o comunitarios.

Por último se incorpora la Evaluación técnica y **consulta a regiones** durante el proceso de formación de leyes que impacten a las regiones y al avance del proceso descentralizador.

# PILAR 1: DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL Y LOCAL (Medida Esencial)

## 1. FLEXIBILIZAR LA CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS REGIONALES<sup>7</sup>

### OBJETIVO

Favorecer la actividad política regional modificando la ley de Partidos Políticos permitiendo la creación de partidos Regionales. Esta propuesta fue una propuesta prioritaria en los Diálogos Ciudadanos de las regiones de La Araucanía, Coquimbo, Maule y Magallanes.

### FORMULACIÓN

- a) Modificar el inciso primero del artículo 3° de la Ley de Partidos Políticos que señala:

“Artículo 3°.- Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas”.

Reemplazándolo por: “Los partidos políticos **Nacionales** existirán cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país. Los partidos políticos **Regionales** existirán cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos una Región”.

- b) Modificar el artículo 7° de la Ley de Partidos Políticos que señala:

“Artículo 7°.- Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5° y 6°, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas, se solicitará al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación”

Reemplazarlo por: “Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5° y 6°, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país, para los partidos nacionales o en una región para los partidos regionales, se solicitará al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación”

- c) Modificar el inciso 2° del Artículo 42 de la Ley de Partidos Políticos.

Artículo 42.- Los partidos políticos se disolverán:

“2° Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso”.

Reemplazarlo por: 2°.- Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados o Concejales, en cada una de a lo menos ocho Regiones en el caso de los partidos nacionales o en una Región en el caso de los partidos regionales.

- d) Los pueblos originarios podrán participar en elecciones sin la necesidad de constituir partidos políticos, respetando sus organizaciones tradicionales, en correspondencia con el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs Nicaragua.

7 Propuesta presentada en los Diálogos Ciudadanos de La Araucanía, Coquimbo, Maule, Arica y Paríacota y Magallanes. En la Región de la Araucanía se incorporó como propuesta el respeto y reconocimiento a las formas de organización política de los pueblos originarios. Adicionalmente en la región del Maule la propuesta integró medidas de transparencia y vinculación con la ciudadanía tales como: “que los partidos políticos obligatoriamente den cuenta de su gestión orgánica y económica periódicamente, además que cuando un ciudadano hace llegar sus propuestas o críticas, debieran ser atendidas y resueltas públicamente”.

## 2. GARANTIZAR LA RENOVACIÓN EN LOS CARGOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR <sup>8</sup>

### OBJETIVO

Se busca garantizar la alternancia en el poder para los cargos de representación nacional en el nivel local, regional. Y también en las dirigencias de las Juntas de Vecinos.

### FORMULACIÓN:

- a) Las autoridades ejecutivas locales y regionales (Intendente y Alcalde) podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo.
- b) Las autoridades de órganos colegiados (Concejal y Consejero Regional), podrán ser reelectos dos períodos consecutivos.
- c) Se limitará la reelección en las Juntas de Vecinos agregando un Inciso "f" al artículo 20, señalando que "el tiempo máximo de participación en el Directorio de una Junta de Vecinos es de 10 años consecutivos".
- d) Se modificará el Art. 49 de la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, ampliando los cargos de elección mediante la incorporación de 2 dos vocales de modo de favorecer la renovación de liderazgos y dirigentes. (Cada junta de vecinos tendrá derecho a ser representada por su presidente, su secretario y su tesorero en la asamblea constitutiva y en las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre la unión comunal).

Se generará una disposición transitoria, para no afectar a los representantes en ejercicio en el momento de aprobación de la medida.

## 3. INSTAURAR EL VOTO PROGRAMÁTICO <sup>9</sup>

### OBJETIVO

Instaurar el Voto Programático como mecanismo de control ciudadano respecto a las promesas de campaña de las autoridades ejecutivas.

### FORMULACIÓN

- a) Presidente, intendentes y alcaldes debe inscribir ante el SERVEL un programa de gobierno con compromisos, detallando no menos de 10 ni más de 50 medidas y plazos de concreción.
- b) Cada año el Intendentes deberán dar cuentas públicas antes el CORE y Asamblea de la Sociedad civil Regional. Lo mismo corresponderá a los Alcaldes quienes deberán hacerlo frente al Concejo y el COSOC de la comuna.

## 4. NUEVA CONSTITUCIÓN

### OBJETIVO:

Contar con una Nueva Constitución consistente con los requerimientos del Chile de hoy.

<sup>8</sup> Propuesta presentada en el Dialogo Ciudadano de Atacama.

<sup>9</sup> Propuesta presentada en los Diálogos Ciudadanos de la Araucanía, Los Lagos, Maule, Valparaíso y O'Higgins. Particularmente en la Región del Maule, la propuesta incorporó 1. que el programa esté en la web un mes antes de las elecciones, con objetivos, productos, indicadores y verificadores, con carta Gantt, que las autoridades elaboren un Informe semestral de gestión del programa subido a la web". En Valparaíso la medida incluyó que "Otra propuesta establece que debe existir la obligación de los candidatos a Intendentes de presentar un programa de desarrollo de la región, que quede formalmente presentado en el Tribunal Electoral. Ese programa servirá para evaluar su cumplimiento y también será el insumo fundamental para investir de legitimidad a la Estrategia Regional de Desarrollo y perfeccionarla, a través de un procedimiento participativo normado en un reglamento regional"

## FORMULACIÓN

Recogiendo los resultados de 10 diálogos ciudadanos<sup>10</sup> regionales, y con la iniciativa del grupo temático de Participación Ciudadana y Control Democrático se propone:

- a) Al margen de las reformas constitucionales urgentes y esenciales para la descentralización –destacadas en el primer capítulo de este informe- se propone elaborar a mediano plazo una Nueva Constitución, democrática, que renueve el orden institucional chileno, iniciando para ello un proceso participativo, que involucre tanto a la ciudadanía como a los actores locales y regionales.

## PILAR 2: PARTICIPACION DIRECTA EN LOS ASUNTOS DE INTERES REGIONAL Y LOCAL (Medida Esencial)

### 1. INSTITUIR PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS REGIONALES Y LOCALES: PLEBISCITO PROGRAMÁTICO, REFERÉNDUM REVOCATORIO, REFERÉNDUM EN NORMATIVAS REGIONALES Y LOCALES<sup>11</sup>

#### OBJETIVO

Fortalecer los Mecanismos de Democracia Directa a través de Plebiscitos y Referéndum vinculantes regionales. Se propone también favorecer los mecanismos de convocatoria y realización de los plebiscitos municipales.

La propuesta desarrolla tres tipos de modalidades de Plebiscitos y Referéndum locales y regionales.

#### FORMULACIÓN

##### a) **Referéndum revocatorio de mandato**

Está orientado a remover a la máxima autoridad ejecutiva local y regional a partir del segundo año del periodo electoral, y por sólo una vez durante el periodo.

El referéndum procederá con la presentación de las firmas ante el Servicio Electoral del 10% de los electores de la comuna o región que hayan votado en la última elección. El Servicio Electoral tendrá un plazo de 30 días para revisar la validez y procedencia geográfica de los firmantes.

Transcurrido el plazo de revisión se fijará una fecha no mayor a 60 días para la votación del Referéndum.

El Referéndum revocatorio no podrá realizarse 8 meses antes, ni 2 meses después de otra elección regular.

El financiamiento del Referéndum corresponderá en un 50% al SERVEL y un 50% a los GORE.

El Referéndum tendrá validez siempre y cuando haya votado a lo menos el 50% de los sufragantes en la elección de la autoridad impugnada en primera vuelta.

Adicionalmente la entidades colegiadas, el Concejo o CORE, podrán someter a Referéndum a la autoridad Municipal o Regional respectiva, con una votación de 3/5. En este caso se realizarán conjuntamente nuevas elecciones, tanto de la autoridad ejecutiva impugnada, como del Concejo o CORE.

La remoción de la autoridad dará origen a una nueva elección.

10 Los Diálogos Ciudadanos de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Magallanes, Los Ríos, Aysén, Santiago, Bio- Bio, Los Lagos y Maule se manifestaron entre sus propuestas la elaboración de una nueva constitución, la que en el caso de regiones como Aysén, Atacama, Bio-Bio y Los Lagos, debiese ser a través de una Asamblea Constituyente.

11 Propuesta presentada en los diálogos ciudadanos de Arica y Parícuta, Atacama, Bio- Bio, Araucanía, Los Lagos, Los Ríos, Maule y Valparaíso. E la Región de Valparaíso la propuesta incluyó "establecer un mecanismo de iniciativa ciudadana para interpelar y/o revocar el mandato de las autoridades regionales electas y otro para impugnar actos judiciales o administrativos con efectividad; y crear un mecanismo plebiscitario ante un conflicto entre el Intendente y el Consejo Regional sobre materias estratégicas del desarrollo regional y su gestión. Por iniciativa del Consejo Regional, aprobada con quórum calificado, o por iniciativa ciudadana patrocinado por un porcentaje importante del padrón electoral"

**b) Plebiscito:**

Está orientado a garantizar la participación ciudadana en temas de competencia municipal o regional tales como: aprobación o rechazo de proyectos energéticos, instrumentos de planificación, reglamentos y normativas de jurisdicción local y regional.

El Plebiscito procederá con la reunión de firmas del 5% del padrón electoral ante el SERVEL. También podrá ser convocado por el Alcalde –Intendente, 2/3 del Concejo- Consejo o por 2/3 de la Asamblea Regional o COSOC ratificado por 2/3 del CORE o Concejo.

El plebiscito será vinculante siempre que vote a lo menos el 50% de los electores.

Se propone que los plebiscitos comunales y regionales se realicen preferentemente en periodo de elecciones, para ello se propone eliminar los siguientes artículos del D.F.L. NUM. 2 / 19.602:

“Artículo 102.- No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio”.

El costo de los plebiscitos programáticos regionales y comunales será financiado por el SERVEL. Para ello se propone eliminar:

“Art 104.- En todo caso, el costo de los plebiscitos comunales será de cargo de la municipalidad respectiva”.

**c) Referéndum revocatorio de reglamentos**

Tiene como finalidad derogar normativas, ordenanzas y reglamentos en materias de competencia regional y municipal.

El mecanismo de convocatoria y el requisito para que el referéndum sea vinculante, serán iguales que en el caso del plebiscito.

Una vez reunidas las firmas el referéndum procederá en un plazo no inferior a 30 días ni superior a 90.

El referéndum podrá realizarse hasta un año después de dictada la norma.

## **2. ESTABLECER UNA ASAMBLEA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL<sup>12</sup>**

### **OBJETIVO:**

Se creará una asamblea de organizaciones de la sociedad civil que tenga como finalidad participar en la gestión pública regional, incorporando un pilar ciudadano en el Gobierno Regional.

### **FORMULACIÓN**

Siguiendo la composición establecida por la Ley 20.500 para los COSOC, la Asamblea estará conformada por: 1- Un tercio representativo de las organizaciones territoriales que conforman los COSOC de las municipalidades de la región, 2- Un tercio representativo de las organizaciones funcionales que conforman los COSOC de las municipalidades de la región, 3- Un tercio de organizaciones de interés regional<sup>13</sup>.

12 Adicionalmente en las regiones se propuso perfeccionar el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad establecidos en la Ley 20.500, dotando a los miembros de capacitación, financiamiento y modificando su funcionamiento en lo referente a quien lo preside, convoca y el carácter de la participación. Sobre este último punto, en los diálogos de Atacama, Bio- Bio, Araucanía, Los Lagos, Maule, Magallanes y O’ Higgins, se propuso que la participación de la ciudadanía y la organizaciones de la Sociedad Civil Regional y Local fuera de carácter vinculante.

13 La lista debe contener a lo menos: 1- Federaciones universitarias y Secundarias de Estudiantes; 2- las Federaciones sindicales regionales de Trabajadores; 3- Asociaciones Gremiales; 4- Universidades Regionales; 5- Centros de Pensamiento Estratégico Regional; 6- Fundaciones y Corporaciones Regionales, sin Fines de Lucro.

En regiones con población indígena superior al 5%, se incluirán cupos adicionales reservados para pueblos originarios en igual proporción que la población regional identificada en el último CENSO.

El número de miembros de la asamblea será definido por el GORE de cada región, manteniendo como mínimo un número equivalente al doble y como máximo el triple de Consejeros Regionales electos.

Todos los miembros de la Asamblea participarán Ad- Honorem, por un periodo de 4 años, con posibilidad de una reelección.

La asamblea elegirá entre sus miembros a un integrante que presida el funcionamiento de la asamblea ciudadana.

### **De la elección**

Inspirado en los artículos 11 al 23 del reglamento tipo COSOC elaborado por la SUBDERE, la elección de los miembros de la asamblea se realizará de la siguiente manera:

- a) Se crearán tres consejos de electores, uno conformado por todos los miembros elegidos de COSOC de las municipalidades de la región provenientes de organizaciones territoriales; otro conformado por los miembros elegidos de COSOC de las municipalidades de la región de organizaciones funcionales; y otro conformado por una lista de organizaciones de interés regional elaborada por el CORE .

Adicionalmente en las regiones con representación de pueblos originarios, se creará un cuarto consejo de electores conformado por comunidades y asociaciones indígenas registradas en el marco de la Ley 19.253, además de las formas de organización autónomas de la región, reconocidas por el convenio 169 que declaren su interés en participar en un plazo no mayor a 15 días desde la publicación de los consejos de electores.

- b) Se publicará y comunicará a todas las organizaciones y a la población regional el listado de organizaciones que conforman cada uno de los consejos de electores, informando además la hora, lugar de votación y el funcionario municipal que oficiará de ministro de fe en el acto electoral para elegir los miembros de la Asamblea en cada comuna. Las organizaciones que hayan sido excluidas indebidamente del listado de organizaciones con derecho a voto, tendrán un periodo de 15 días para solicitar al GORE su inclusión en el proceso.
- c) Las organizaciones con derecho a participar en el proceso electoral, que conforman cada consejo de electores, tendrán 30 días para inscribirse ante el ministro de fe comunal respectivo como candidatos a la Asamblea de Organizaciones de la Sociedad Civil. Las organizaciones deben tener domicilio en la región y personalidad jurídica, este último con excepción de las organizaciones en el párrafo 2 de la letra A.

En cada colegio de electores cada organización representará un voto.

- d) Las elecciones tendrán validez, sólo si sufraga el 10% del padrón de organizaciones que conforman los colegios de electores.

En caso de no cumplirse el quórum, el procedimiento deberá repetirse.

### **Del Funcionamiento interno**

- a) Manteniendo lo establecido en la Ley 20.500 para los COSOC:
- El consejo se reunirá "a lo menos cuatro veces por año".
  - Las sesiones serán presididas por el Presidente de la Asamblea.
  - Todas las sesiones serán públicas, al igual que sus actas.
  - Cada GORE deberá financiar el funcionamiento regular de la asamblea<sup>14</sup>.

14 El financiamiento implica a lo menos: a- viáticos para cuatro reuniones regionales, b- notebook con internet y celular para cada integrante, c- capacitación para disminuir brechas digitales y favorecer el funcionamiento a través de reuniones virtuales, d-un secretario técnico dependiente del GORE, encargado de velar por el funcionamiento de la Asamblea, un secretario y 2 profesionales asesores.

**b)** Atribuciones:

**b.1)** Mantener las atribuciones que poseen los COSOC, establecidas en la ley 20.500 y en el artículo 27 del reglamento de la SUBDERE.

Entre ellas se destacan:

- Pronunciarse, cada año sobre la cuenta pública anual del intendente y la marcha general de la región.
- Formular observaciones en un plazo de 15 días a partir del ingreso al CORE de Presupuestos Anuales de Inversión, Estrategia Nacional de Desarrollo Regional, Cartera de Inversión Pública y Plan Regulador Regional, Plan Regulador Comunal.
- Solicitar al intendente, previa aprobación de dos tercios de los consejeros, la realización de un plebiscito regional.
- Emitir opinión sobre asuntos de interés e impacto regional a petición Expresa del Intendente Regional o del CORE.

**b.2)** Incluir las siguientes atribuciones:

- Pronunciarse respecto a la ejecución del programa del Intendente.
- Difundir y promover los mecanismos de participación ciudadana vigentes en la Ley de Bases de Medio Ambiente, Ley 20.500, convenio 169, entre otros.
- Proponer al GORE medidas para fortalecer la participación ciudadana en la Región.
- Informar periódicamente y dar cuenta a la ciudadanía de la región sobre la labor como Asamblea Regional.

### **3. INCIDIR EN LA LEY DE ASOCIATIVIDAD DE MODO DE GARANTIZAR DECISIONES REGIONALES Y DERECHOS TERRITORIALES<sup>15</sup>**

**OBJETIVO:**

Elaborar indicaciones para la Ley de Asociatividad en proceso de elaboración por el Ministerio de Energía.

**a) Ordenamiento territorial y evaluación ambiental estratégica**, se indica:

- Hacer vinculantes los instrumentos de ordenamiento territorial actuales a través de la presentación y aprobación de una Ley Marco para el Ordenamiento Territorial y Espacial.
- Avanzar en los procesos de evaluación ambiental estratégica hoy en curso.
- Establecer como criterio de admisibilidad que los proyectos sean coherentes con los instrumentos de planificación previos y con las estrategias de desarrollo regional y PLADECOS. La línea base ambiental debe dar cuenta de todos los emprendimientos industriales existentes en el área cuenten o no con resolución de calificación ambiental.
- Difundir la agenda de trabajo del gobierno sobre la Evaluación Ambiental Estratégica entre la ciudadanía, luego de lo que los proyectos serán sometidos a evaluación ambiental.

**b) Evaluación e implementación del proyecto**, se indica:

- Una vez superadas las etapas anteriores, y con proyectos ya en evaluación, se deberá prohibir expresamente que las empresas realicen acciones de mitigación antes y durante el proceso de evaluación de la iniciativa.
- El ámbito de evaluación y decisión de los proyectos debe ser el nivel Regional.

15 Propuesta realizada con Sara Larraín y los aportes de Patricio Rodrigo y Patricio Segura.

- Se promoverá la creación de un fondo estatal de apoyo a la ciudadanía (capacitación, contratación de estudios o técnicos de apoyo) que le permita ser contraparte informada para enfrentar el proceso de negociación con la(s) empresas involucradas, incluidos estudios que valoricen en términos económicos el impacto de diversas iniciativas (positivo y negativo, o balance económico).
- Se incentivará la instalación de una mesa de trabajo con actores relevantes de la ciudadanía que participen en la discusión.
- Se establecerá que los mecanismos de mitigación deben prolongarse durante toda la vida del proyecto
- Se establecerá que la mitigación debe ser sustentable.
- Se buscará para ello mecanismos de valor compartido: Impacto –Beneficio con participación.

#### **Principios básicos:**

- Todo proceso de asociatividad debe estar sustentado en un enfoque de derechos ciudadanos y garantías que resguarden, como requisito, que la asociatividad es con consentimiento previo, libre e informado de la ciudadanía.
- Ningún proyecto de inversión debe superponerse a la protección y cuidado establecido en normativas, cuerpos legales y vocaciones territoriales consignadas en el ordenamiento territorial que resguardan ecosistemas, santuarios y parques nacionales, territorios indígenas, entre otros.

## **4. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA CONSAGRAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRES NIVELES DEL ESTADO<sup>16</sup>**

#### **OBJETIVO:**

Dar reconocimiento constitucional a la participación ciudadana a nivel local y regional.

#### **FORMULACIÓN**

- a) Para dar sustento al ideal de una descentralización participativa y democratizadora, junto con reconocer que Chile es un Estado Descentralizado y / o regional, **“La Constitución debe garantizar el derecho a la participación política y social en los distintos niveles de la administración del estado: Local, Regional y Central.”**
- b) La ley arbitrará los mecanismos e instrumentos para hacer efectivo el derecho a la participación ciudadana en los tres niveles del estado. El ejercicio de este derecho deberá compatibilizarse con el buen servicio de los órganos administrativos.

---

16 Propuesta realizada con los aportes de Francisco Soto.

## **PILAR 3: FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL** **(Medidas Potenciadoras)**

### **1. INSTITUCIONALIZAR LA EDUCACIÓN CIUDADANA PARA LA DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y MULTICULTURALIDAD<sup>17</sup>**

#### **OBJETIVO**

- Desarrollar una educación ciudadana para la democracia participativa.
- Preparar a la ciudadanía para vivir en una sociedad construida en la justicia social, inclusiva y que valore su diversidad.

#### **FORMULACIÓN**

- a) La educación ciudadana debe ser uno de los objetivos del sistema educativo. Para ello se propone agregar dos o más horas pedagógicas obligatorias en el currículo educacional básico y medio, dedicado a educación ciudadana con una clara perspectiva de educar para la democracia y la tolerancia. Incluir en ese tiempo un acápite especial para educar en democracia-inclusión-participación de las minorías étnicas en los procesos políticos y la tolerancia étnica, incluyendo el uso de la lengua.
- b) Generar una instancia consultiva en la materia para los pueblos indígenas, según estipula el Convenio 169 de la OIT, para diseñar programas y reformas curriculares sobre multiculturalidad y escuela intercultural bilingüe.
- c) Descentralizar la asignación de contenidos curriculares en las escuelas, permitiendo la inclusión de contenidos relativos a la pertenencia territorial tales como historia, identidad, vocación productiva, entre otros.
- d) Incorporar en el curriculum la formación inicial y continua de docentes en los contenidos necesarios para satisfacer los cambios propuestos en 1 y 3. En el caso de escuela intercultural bilingüe, se deben incluir docentes con pertenencia en lenguas indígenas.
- e) Revisar los textos escolares y prácticas docentes sobre la presencia de los pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes en la historia pretérita y presente, asegurando su visibilidad, dignidad e multiculturalidad.
- f) Crear un programa de formación de hombres y mujeres dirigentes, líderes sociales y funcionarios públicos, desde la escuela y en todos los ámbitos de organización social, para el liderazgo participativo y para acoger la participación ciudadana.
- g) Diseñar un programa de educación ciudadana continua en las escuelas municipales, dirigido a la población comunal, orientado a entregar conocimientos sobre la institucionalidad, derechos y deberes, y conocimiento sobre el funcionamiento local, de la ciudad y de la región.

17 Propuestas presentadas en los Diálogos Ciudadanos de Arica, Atacama, Aysén, Bio- Bio, Coquimbo, Los Lagos, Los Ríos, Magallanes, Maule, Valparaíso y Tarapacá. Particularmente en Aysén se propuso "incorporar Educación y prácticas de participación ciudadana en Curriculum educativo nacional, con énfasis con la implementación de escuelas abiertas", en Magallanes "Incorporar la Educación Cívica, como eje de fortalecimiento y empoderamiento de los ciudadanos y promover la educación cívica y la capacitación de las organizaciones civiles, en cuanto a los derechos frente al Estado y las Autoridades"; en Coquimbo se incluyó la "creación de un Consejo Regional de educación, capacitación, formación y emprendimiento; y finalmente en Valparaíso se propuso que "los gobiernos regionales asociados a los municipios y las universidades regionales debieran concebir y financiar un programa de educación cívica que entregue conocimientos acerca de las funciones de los entes descentralizados, de su quehacer cotidiano y de los servicios que prestan, entre otras materias. Estos programas deberían estar específicamente consagrados a la comunidad regional y sus organizaciones sociales, con el propósito de fortalecer una cultura de la descentralización y el desarrollo regional y local"

## 2. FORTALECER A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES<sup>18</sup>

### OBJETIVO

Diseñar un plan integral para el fortalecimiento de los medios de comunicación regional, local y comunitarios, fortaleciendo la identidad, integración, acceso a información y participación de la ciudadanía regional y local.

Revertir el continuo debilitamiento de los medios de comunicación regionales, locales y comunitarios<sup>19</sup>

### FORMULACIÓN

- a) Garantizar constitucionalmente el derecho a la información y comunicación en tres tipos de medios 1- privado, 2-público, 3- comunitario, regional y multicultural.
- b) Garantizar una cuota del 33 % en concesiones de televisión digital y espectro radial para medios de comunicación sin fines de lucro de carácter regional, local, comunitario y multicultural.
- c) Incluir en la composición del CNTV y TVN (1 representante indígena, 1 representante de los trabajadores y 1 representante de regiones)
- d) Implementar un criterio de evaluación en los fondos concursables para medios de comunicación que incorpore puntaje compensatorio para las zonas alejadas bajo el siguiente esquema: 0 % de puntaje extra a los medios de la capital regional, un 5 % a los medios de las capitales provinciales, un 10 % a los medios de las capitales comunales y un 15 % a los medios que no se ubican en ninguna de las categorías anteriores. Adicionalmente se incorporará un 10% adicional a los medios pertenecientes a pueblos originarios. (Aprobado en Villarrica).
- e) Triplicar los fondos concursables de la SUBTEL para equipamiento e infraestructura, incluyendo un subsidio a la contratación para medios de comunicación comunitarios, locales y regionales sin fines de lucro. La asignación de subsidios y fondos debe incluir como mecanismo de contraprestación que los medios de comunicación destinen un 40% de su parrilla programática diarias en información ciudadana, interculturalidad (entendida como uso de lengua y pertenencia etno-cultural), cobertura de noticias regionales, entre otros.
- f) Ley espejo con el avisaje estatal. El 50% de lo que el Estado gasta en difusión a través de los medios de comunicación masivos, deberá ser asignado al fortalecimiento de los medios de comunicación regionales, locales y comunitarios.
- g) Modificar la cláusula de las bases del Fondo de Programación del CNTV que exige tener un canal abierto con cobertura en más de ocho regiones para postular a las categorías nacionales, reemplazando este concepto por una cantidad de audiencia esperada que pueda componerse por la asociación entre canales locales o regionales. Es decir, exigir una cantidad de cobertura (audiencias esperadas + territorios).

18 Propuesta presentada en los Diálogos Ciudadanos de Araucanía, Valparaíso Bio- Bio, y Tarapacá. En las propuestas 2.1, 2.2 y 2.3 participaron Javiera Olivares Presidenta del Colegio de Periodistas, María Pía Matta Presidenta Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Patricio Rivera Moya ONG ECO, Dafne Moncada Observatorio de Comunicación y Medios. La propuesta 2.4 tiene la colaboración de Patricio Segura, Manuela Gumucio, Javiera Olivares y Nancy Arancibia. La propuesta 2.7 fue elaborada con los aportes de Paloma Ávila, María Paz Epelman y Rodrigo Oliver. También realizaron aportes Jorge Cisterna y Patricio Rodrigo.

19 Gran parte de los contenidos informativos es generada desde Santiago, lo que atenta contra el fortalecimiento regional, local y comunitario. La legislación vigente, lejos de fortalecer a los medios de comunicación regionales, locales y comunitarios, les ha presentado nuevos desafíos entre los que destacan: 1- La normativa vigente no realiza distinciones entre medios regionales- locales, comunitarios y nacionales, para la obtención de concesiones de televisión, espectros radiales o la asignación de financiamiento. 2- La normativa vigente no relaciona infraestructura y contenidos, por lo tanto no distingue entre medios de comunicación sin fines de lucro, con un rol social regional-local-comunitario o con contenido ciudadano-educativo- identitario vs otros medios de comunicación masivos. 3- La ley de Televisión Digital obliga a todos los medios a autofinanciar sus proyectos de digitalización, para obtener una concesión. Esto ha condenado a muchos medios de carácter regional, local y comunitario a la desaparición por no poder costear el equipamiento. 4- A diferencia de los avances en la legislación internacional en países de la OCDE como Canadá y Francia, en Chile no existen normativas que garanticen o protejan a los medios de comunicación regionales, locales o comunitarios.

### **3. EVALUACIÓN TÉCNICA Y CONSULTA A REGIONES DURANTE EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES QUE IMPACTEN A LAS REGIONES Y AL AVANCE DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR**

#### **JUSTIFICACIÓN:**

- Durante el diseño de un nuevo proyecto de ley, no existe un procedimiento de consulta a la(s) instancias de la(s) regiones que pudiera(n) afectarse por dicha ley una vez puesta en práctica.
- A diferencia de las evaluaciones que se realizan del eventual impacto económico, social o ambiental (según corresponda a la naturaleza del proyecto de ley), aún no se ha institucionalizado una evaluación técnica ex-ante de su posible impacto (positivo, negativo, neutro) territorial y sobre el avance del proceso descentralizador. En consecuencia, el propio gobierno, los parlamentarios electos en regiones así como las autoridades y la ciudadanía de regiones, no conocen dichas externalidades cuando todavía se estaría a tiempo para regularlas, sino recién cuando la ley ya está aprobada y puesta en práctica.
- Tanto el gobierno, en el momento de diseñar y luego tramitar un determinado proyecto de ley, como luego ambas ramas del Congreso Nacional, tendrán el debido cuidado de incorporar y exigir una lógica descentralizadora cada proyecto de ley, así como de evitar o neutralizar eventuales impactos territoriales negativos de los mismos.

#### **PROPUESTA:**

Instituir formalmente, según corresponda a la naturaleza de un determinado proyecto de ley y a sus impactos posibles en uno o más territorios locales o regionales, y sobre el avance general del proceso descentralizador:

- a) Una evaluación técnica ex-ante de su posible impacto territorial y descentralizador (positivo, negativo, neutro), la que podrá ser realizada por una institución debidamente calificada, sea académica o de la sociedad civil de regiones, por encargo del gobierno central, de alguna de las ramas del Congreso Nacional, o de uno o más Gobiernos Regionales.
- b) Incorporar dicha evaluación técnica en el proceso de análisis de la tramitación legislativa del respectivo proyecto de ley.

Una consulta a la(s) instancias o comunidades regionales o locales pertinentes o posiblemente impactadas por los efectos del proyecto de ley en referencia, sobre las aplicabilidad y las medidas más eficaces y viables para, según corresponda, potenciar los efectos positivos, o neutralizar sus impactos negativos.

# ASUMIR EL DESAFÍO PAÍS

## 1. CONDICIONES DE ÉXITO DE LA PROPUESTA

Junto con presentar a la Señora Presidenta de la República y al país la presente propuesta de una Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, nos hacemos un deber de enunciar un conjunto de condiciones que resultarán determinantes para el éxito de la puesta en marcha inicial implementación de sus diferentes etapas y final consolidación de todo el proceso.

### 1.1 Voluntad Política, Compromiso y Recursos

Tratándose de una Política de Estado, que necesariamente debe iniciarse con mucha fuerza y decisión entre fines del año 2014 y todo el año 2015, con actitudes constructivas y aportes convergentes de todas las fuerzas políticas y todos los actores del desarrollo regional y nacional, su final transformación en más y mejores oportunidades de desarrollo, para todos los habitantes en todo el territorio nacional, requerirán de mucho compromiso y voluntad política, de muchos recursos y de mucha perseverancia y paciencia de parte de todos los involucrados en el avance del proceso, y en particular de parte de:

- El Gobierno Nacional: Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Hacienda y Dirección de Presupuesto, Ministerios Sectoriales.
- Partidos Políticos y Parlamentarios, especialmente aquellos electos en regiones.
- Gobiernos Regionales, Servicios Regionales, Municipalidades, y sus respectivos funcionarios.
- Sociedad Civil y Ciudadanía de Regiones: organizaciones locales y regionales, sociales, empresariales, de pueblos originarios, sindicales, académicas.

### 1.2. Creación de instancias de impulso y seguimiento al proceso de descentralización

Los procesos de descentralización exitosa requieren de las autoridades nacionales voluntad política, plazos y un adecuado proceso de traspaso de poderes, instituciones y programas desde el interior del Gobierno Central. Pero es igualmente fundamental convocar y apoyarse en el compromiso y capacidades que puedan aportar diversas otras instancias vinculadas directamente al proceso descentralizador.

Con el propósito anterior, la Comisión sugiere la creación de un sistema interinstitucional público – privado que impulse y apoye la implementación de las medidas que materializan el proceso descentralizador, cautele el cumplimiento y perfeccionamiento de las mismas, entregue informes periódicos sobre su avance y, en general, se constituya como un espacio de diálogo entre los actores vinculados al proceso.

Tal sistema debiera conformarse en base a los siguientes tres componentes:

- a) **Consejo Interministerial para la Descentralización:** Al interior del Gobierno, crear un Consejo Interministerial cuya función será asesorar a la Presidencia de la República en la implementación política, legislativa y operativa de la Agenda de Descentralización, tomando en consideración las propuestas planteadas por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Para ello debe definir el Plan e instrumentos necesarios y asumir la coordinación de ministerios y servicios concernidos.

El Consejo será presidido por el Ministro de Interior y Seguridad Pública, y su Vicepresidencia Ejecutiva recaerá en el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo. El Consejo estará integrado además por los Ministros de la Secretaría General de la Presidencia; de Hacienda; de Obras Públicas; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Agricultura; de Vivienda y Urbanización; y, de Transportes y Telecomunicaciones. El Director de Presupuestos será miembro del Consejo, sin derecho a voto.

A efecto de prestar el apoyo técnico y administrativo para el funcionamiento del Consejo y llevar adelante la coordinación de la Agenda de Descentralización, se constituirá una Secretaría Ejecutiva adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

- b) **Unidad Regional de Apoyo a la Transferencia de Competencias:** En cada Gobierno Regional, crear una unidad encargada de estudiar y apoyar la incorporación de los nuevos servicios y programas, tanto en sus aspectos administrativos, presupuestarios y de personal, incluyendo en este último caso posibles actividades de capacitación. Dicha Unidad se encargará también de articular el proceso administrativo entre el Gobierno Regional y los respectivos municipios para el traspaso de competencias al nivel local.
- c) **Red de Observatorios Ciudadanos:** En paralelo, será indispensable conformar una instancia ciudadana en forma de una Red de Observatorios que dinamice el proceso, haga el control de sus avances, detecte errores, sugiera mejoras y perfeccionamientos de la Política de Estado para la Descentralización, e informe periódicamente a la comunidad nacional y regional sobre el avance del proceso. Esta instancia deberá contar con representantes de diversas instituciones vinculadas directamente al proceso de descentralización y desarrollo regional y local. Además deberá colaborar en la organización de seminarios, elaboración de estudios, informes y actuar como contraparte de los equipos técnicos gubernamentales para el mejor cumplimiento de su labor. En principio, tal instancia deberá integrarse, por ejemplo, por representantes de las agrupaciones de Consejeros Regionales, de Municipios, de las Universidades Regionales, de organizaciones de la sociedad civil de regiones, de Colegios Profesionales, Centros Académicos y ONG, entre otras instituciones.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo será la entidad responsable de tomar las coordinaciones necesarias y asegurar las instancias de interlocución entre estas tres entidades propuestas.

### 1.3. Estrategia Comunicacional de Apoyo

Si bien durante los últimos años y períodos de gobierno no se han producido avances estructurales y significativos en materia de descentralización y desarrollo territorial, hay diversos espacios y oportunidades aprobados como política pública y procesos de democratización de relevancia regional, que por no haberse difundido con la suficiente antelación, visibilidad y reiteración, no fueron oportunamente conocidos por sus potenciales usuarios o por la ciudadanía en general. Algo semejante sería fatal para el impulso del proceso de descentralización y desarrollo territorial que Chile necesita, particularmente para el impulso que éste debe adquirir en su etapa inicial. Es por ello que otra condición absolutamente esencial para el buen arranque y éxito de la Política de Estado y de cada una de las Medidas Estratégicas que la componen, es que debe estar antecedida y regularmente acompañada por una creativa y eficaz estrategia comunicacional, apoyada por los medios de comunicación nacionales, regionales y

locales, focalizada principalmente en los tomadores de decisión de la aprobación, puesta en marcha y dinámica de avance del proceso, los centros de estudio relacionados, las instituciones de la sociedad civil de base local y regional y la ciudadanía en general.

## 2. DESAFÍOS COMPARTIDOS

### 2.1. Aprendizajes y costos inevitables de la instalación del proceso

La Comisión tiene perfectamente claro, y estima imprescindible hacerlo explícito, que un proceso de cambio como el que está proponiéndose no estará exento de dificultades iniciales.

En ese sentido, es seguro –simplemente porque sucede siempre con procesos de cambio, y así lo pone de manifiesto la experiencia internacional comparada- que se producirán equivocaciones cometidas de buena fe, ineficiencias debidas a desconocimiento, faltas de eficacia causadas por carencia de experiencia, desajustes debidos a falta de previsión, y un largo etcétera que puede sintetizarse en una palabra: errores.

Igualmente, es más que probable que existirán situaciones en que se exceda el simple error, y en que se produzcan situaciones no deseadas ni deseables derivadas de negligencia, de falta de la debida atención y cuidado, de torpezas de diversa índole. E incluso, es perfectamente posible que en más de algún caso se produzcan situaciones en que la mala fe, la malicia, el ánimo ilícito, logren sus objetivos, y se produzcan daños derivados de la comisión de ilícitos administrativos y penales.

En resumen, es seguro que el proceso generará errores, o que incluso abrirá algunos nuevos espacios para la negligencia y el dolo.

Igualmente es seguro que los adversarios de un proceso como el que la Comisión propone, que no quieren desprenderse de un poder gigantesco largo tiempo atesorado en Santiago, o los que prefieren evitar una democracia territorialmente sana, utilicen esas previsibles circunstancias como argumento. Es mejor –dirán- evitar el espacio para el error, la culpa y el delito, y no iniciar un proceso que los gatille.

En cambio, esta Comisión Asesora Presidencial, sin negar en lo más mínimo aquello que es perfectamente previsible, está convencida de dos hechos:

Primero: Que se trata de costos que deben tratar de reducirse al mínimo en la planificación inicial del proceso de cambio, y en el tiempo de su instalación, pero que son absolutamente inevitables; y que por eso mismo, deben ser conscientemente asumidos desde el comienzo como un obstáculo inicial que se necesitará superar.

Segundo: Que Chile es un país con instituciones sólidas, con un Estado en forma, y que la regla de juridicidad con que ese Estado y sus instituciones funcionan, provee las bases para abordar esos costos, para prevenirlos donde ello sea posible, para sancionarlos cuando corresponda y para corregirlos siempre. El Estado democrático de Derecho que ampara nuestra convivencia, provee los mecanismos necesarios y suficientes para ello.

### 2.2. La oportunidad para actuar y trascender: ¡Ahora!

Nunca como ahora, se ha hecho visible la necesidad de poner en marcha un efectivo proceso de descentralización y de desarrollo local/regional en nuestro país, como son, entre otras la necesidad de:

- utilización plena de todas las potencialidades de las regiones, asumidas como principales espacios para generar más y mejor desarrollo para todos, en todo el territorio nacional;
- recuperar el ritmo de nuestra economía, activando las capacidades de crecimiento desde los espacios locales y regionales;
- reducir en menos tiempo la pobreza y las desigualdades sociales y territoriales que marcan nuestro subdesarrollo, asegurando equidad con mínimos exigibles de servicios;

- poner freno a la saturación y deterioro ambiental de la capital, y urgencia para descomprimir su tamaño poblacional;
- atender demandas locales y regionales, con frecuencia ignoradas o postergadas durante largo tiempo, previniendo movilizaciones sociales regionales con potencial de radicalización.

Pero al mismo tiempo, nunca como antes han existido en Chile espacios y dinámicas tan favorables para el inicio de un proceso significativo de efectiva descentralización política, administrativa y fiscal, acompañado de esfuerzos reales, bien coordinados y focalizados de fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales y regionales, como son, entre otros:

- un completo y potente programa presidencial, apoyado por una voluntad explícita y reiterada de la Presidenta de la República, del Ministro del Interior y del Subsecretario de Desarrollo Regional;
- un grado significativo de coincidencias con los otros programas presidenciales, que justifican la expectativa de una mayor transversalidad y convergencia política en relación a las reformas de descentralización propuestas;
- una creciente cantidad y significancia de publicaciones y seminarios académicos sobre la materia, que aportan valiosos insumos capitalizables para definir la ruta y contenidos del proceso;
- una Comisión Asesora Presidencial, compuesta en forma plural por 33 integrantes de amplia experiencia y trayectoria en la temática, más del 70% residentes y vinculados a regiones, todos con la voluntad de aportar al inicio de transformaciones históricas para el futuro de Chile;
- un proceso de 15 Diálogos Regionales, tan intenso como provechoso, que además de una alta convocatoria y participación en la mayoría de las regiones, y de muchas y valiosas propuestas, reiteradas en su mayoría, otras singulares según región, también permitieron sentir el nivel de enojo y desconfianza acumulados durante demasiado tiempo en esas comunidades, a la espera de no quedar expuestas a una nueva y aún mayor frustración;
- la constitución reciente y promisorias actuaciones, de las Bancadas de Senadores y Diputados pro-Descentralización, que entre otros dieron lugar a una Sesión Especial de la Cámara para conocer y analizar, entre representantes de todas las bancadas, los avances de la Comisión Asesora Presidencial;
- el interés de las Comisiones de Gobierno Interior y Regionalización del Senado y de la Cámara de Diputados para reunirse con los directivos de la Comisión Asesora Presidencial;
- La creación de una Comisión permanente de descentralización y el estudio sobre la materia realizado por la Cámara Chilena de la Construcción;
- las invitaciones recientes a miembros de la Comisión para exponer en importantes encuentros anuales empresariales de las regiones del BíoBío y Los Ríos, de Acción empresarial RSE, así como la decisión del directorio de ICARE para iniciar un ciclo de temas regionales, con invitación para exponer las propuestas de la Comisión;
- las diferentes iniciativas ciudadanas regionales y redes sociales en proceso de organización para promover y expresar la urgencia de las reformas de descentralización.

En síntesis, tanto todas las múltiples razones para impulsar este proceso, sin nuevas demoras, como el escenario progresivamente propicio, permiten concluir que estamos frente a una oportunidad histórica, que no puede malograrse, la que significa sumar cada vez más fuerzas y voluntades, actuando en forma creativa, seria y sólida, para trascender ¡AHORA!

# ANEXOS

## LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL

### 1. Génesis

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional es una Comisión de Estado instalada por la Presidenta Michelle Bachelet el 7 de Abril de 2014. Esta comisión tuvo como objetivo la elaboración de una Agenda y Hoja de Ruta concreta que permita descentralizar el país, a ser presentada, en un plazo de 6 meses, que vence el 7 de octubre de 2014. Para el cumplimiento de su cometido, la Comisión impulsó un proceso ampliamente participativo que permitió recoger los anhelos y propuestas de la ciudadanía de las 15 regiones del país.

### 2. Acto de Instalación

El 7 de Abril de 2014, la Presidenta Bachelet encabezó el acto de instalación de esta Comisión, realizado en el Salón Montt-Varas del Palacio de la Moneda. A esta ceremonia asistieron numerosas autoridades, entre ellos ministros de Estado, Intendentes Regionales, Senadores y Diputados, además de los propios Comisionados convocados por la señora Presidenta para integrar la Comisión.



Fig. 1: Instalación de la Comisión, Salón Montt-Varas, Palacio de La Moneda, 7 de abril 2014

### 3. Mandato Presidencial

El mandato que la Presidenta Bachelet definió para esta Comisión, señala que deberá trabajar en la elaboración de un conjunto de medidas que permitan la descentralización efectiva del país, debiendo asegurar que el trabajo recoja la mirada de ciudadanos de distintos territorios del país. El Decreto Presidencial emitido en Santiago el 7 de Abril de 2014 consigna como un deber del Estado el promover el desarrollo de los territorios de modo armónico y equitativo, y que el desarrollo económico, social y cultural del país requiere de estructuras institucionales descentralizadas que permitan satisfacer debidamente las necesidades de la población. Estas orientaciones son compartidas y han inspirado el trabajo de los integrantes de la Comisión.

### 4. Integrantes y equipo

La Presidenta de la República designó a Esteban Valenzuela como Presidente de la Comisión y a Heinrich von Baer como Vicepresidente. El total de 33 comisionados designados provienen del mundo académico, político, empresarial y ciudadano, siendo un 75% de regiones.



**Esteban Valenzuela Van-Treek**  
Presidente



**Heinrich von Baer**  
Vice Presidente

Los Comisionados designados por la Presidenta Michelle Bachelet son:



Jaime Bertín, alcalde de Osorno.



Diego Benavente, coordinador de la Coalición Regionalista y gerente de CorpAraucanía.



Carlos Cantero, ex senador y ex diputado.



Manuel Ahumada, presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre.



Marcelo Luciano Carrasco Carrasco  
Presidente Asociación Nacional de Consejeros Regionales de Chile. Consejero Regional del Gobierno Regional de la Araucanía.



Miriam Chible Contreras  
Empresaria de la Región de Aysén.  
Dirigenta socio-ambiental



Arturo Fernandois, profesor de  
Derecho Constitucional.



Alejandro Ferreiro, ex ministro de Estado y  
Coordinador de las Propuestas de  
Descentralización del Grupo Res Pública-Chile.



Juan Carlos Ferrada, profesor de  
Derecho Administrativo



Angélica Fuentes, ex gobernadora de la  
Provincia de Concepción.



Héctor Gaete, presidente de la Corporación  
para la Regionalización del Biobío, CorBiobío, y  
rector de la Universidad del Bío Bío.



Ricardo Israel, ex candidato presidencial.



Harry Jürgensen, gerente general de la  
Feria de Osorno y ex diputado.



Beatriz Vega, Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigadora en temas de Autonomía y Pueblos Originarios.



Jorge Martínez, ex presidente de la Cámara de Comercio de Valparaíso y director ejecutivo del think tank regional Piensa.



Manuel Millones, consejero regional de Valparaíso



Pedro Muñoz, ex senador por Magallanes.



Humberto Nogueira, profesor de Derecho Constitucional y Administrativo



Álvaro Palma, rector subrogante de la Universidad de Tarapacá y ex gobernador de Arica.



Jaime Tohá, ex ministro de Estado y ex intendente de la Región del Biobío.



Ismael Toloza, Doctor en Economía, coordinador del Programa de Desarrollo Territorial y Competitividad del Instituto de Desarrollo Local y Regional IDER de la UFRO



Teresa Valdés, coordinadora del Observatorio de Género y Equidad



José Marimán, profesor universitario en Política Indígena Interculturalidad y Autonomía.



Esteban Velásquez, alcalde de Calama y coordinador de la Asociación de Alcaldes del Norte.



Patricio Vergara, director del Centro de Investigación de Políticas Públicas de Tarapacá.



Francisco Vidal, ex ministro de Estado y ex Subdere.



Christian Vittori, alcalde de Maipú y presidente de la Asociación Chilena de Municipios.



Luis Moncayo, ex Seremi de Gobierno de la Región de Coquimbo, Rector U. Central de La Serena y Ex Vicerrector UCN Sede Coquimbo.



Juan Andrés Varas, ex intendente de la Región de Los Ríos, ex decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile. Es doctor en Derecho de la Universidad Carlos III, España.



María Ignacia Fernández, Investigadora Principal en Rimisp Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona Docente de las universidades de Chile y Diego Portales Ex Jefa de la División de Políticas y Estudios de la SUBDERE



María Ignacia Jiménez, Trabajadora Social y Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente PUC. Encargada de Proyectos de Cooperación Triangular, desde GIZ, Cooperación Alemana.

El equipo ejecutivo estuvo compuesto por:



Felipe Torralbo  
Administrador Público  
Secretario Ejecutivo de la  
Comisión Asesora Presidencial



Luis Hernández  
Abogado  
Secretario Técnico, Grupo Temático  
Descentralización Política



Francesco Penaglia  
Administrador Público  
Secretario Técnico, Grupo Temático  
Participación Ciudadana y Control Democrático



José Ábalos  
Geógrafo  
Secretario Técnico, Grupo Temático  
Descentralización Administrativa



Jessica González  
Administradora Público  
Coordinadora de Diálogos Regionales



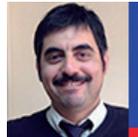
Gonzalo Campos  
Cientista Político  
Secretario Técnico, Grupo Temático  
Descentralización Fiscal-Económica



Maitetxu Larraechea  
Periodista  
Encargada de Comunicaciones

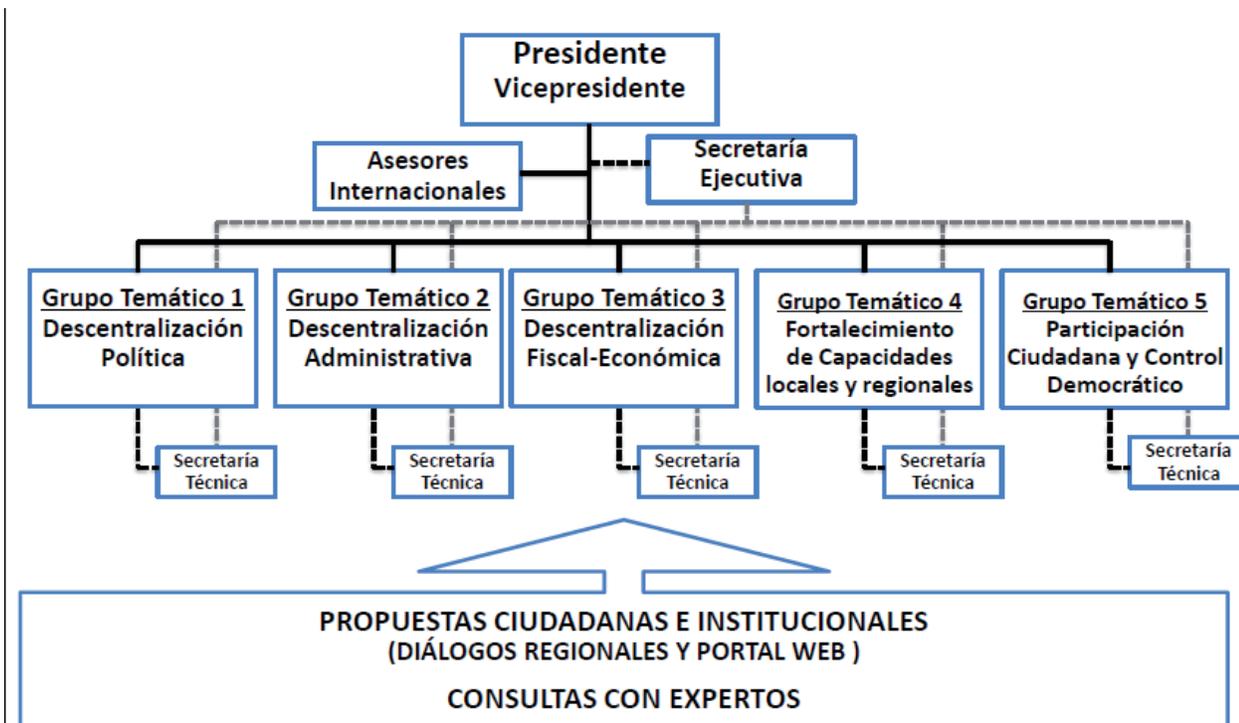


Víctor Hernández  
Administrador Público  
Secretario Técnico, Grupo Temático  
Fortalecimiento de Capacidades Locales



Iván Morán  
Ingeniero Civil Industrial  
Web Master

## 5. Estructura y Organización



## Grupos Temáticos

### Grupo Temático 1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Alejandro Ferreiro  
Juan C. Ferrada  
Humberto Nogueira  
Arturo Fermandois  
Ricardo Israel  
José Mariman  
Diego Benavente

Secretario Técnico:  
Luis Hernández O.

### Grupo Temático 2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Cristián Vittori  
Marcelo Carrasco  
Angélica Fuentes  
Manuel Millones  
Jaime Bertin  
Juan Andrés Varas

Secretario Técnico:  
José A. Abalos K.

### Grupo Temático 3 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL-ECONÓMICA

Esteban Velázquez  
Manuel Ahumada  
Ismael Toloza  
Jorge Martínez  
Harry Jürgensen  
Jaime Tohá

Secretario Técnico:  
Gonzalo Campos

### Grupo Temático 4 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES

Héctor Gaete  
Alvaro Palma  
Patricio Vergara  
Carlos Cantero  
Ignacia Fernández

Secretario Técnico:  
Víctor Hernández

### Grupo Temático 5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Beatriz Vega  
Teresa Valdés  
Pedro Muñoz  
Luis Moncayo  
Myriam Chible  
M<sup>a</sup> Ignacia Jiménez

Secretario Técnico:  
Francesco Penaglia

## 6. Metodología de Trabajo

### 6.1. Elaboración de Propuestas

El trabajo de los 33 comisionados fue organizado en 5 Grupos Temáticos: Descentralización Política, Descentralización Administrativa, Descentralización Fiscal-Económica, Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales; y Participación Ciudadana y Control Democrático. Cada uno de estos Grupos Temáticos generó propuestas que fueron coordinadas por un Secretario Técnico para ser discutidas y votadas por todos los comisionados.

### 6.2. Participación en portal web (listado de naturaleza y autores de propuestas)

Se habilitó una página Web que, junto con informar a la ciudadanía sobre los avances del trabajo de la Comisión, constituyó un medio eficaz para que personas e instituciones hicieran llegar sus propuestas desde cualquier lugar del territorio nacional. Dicho sitio recibió miles de visitas y se recibieron más de doscientas proposiciones de recomendaciones. Además de esta participación mediante el envío de propuestas, miles de chilenos interactuaron con la comisión vía redes sociales, información compartida en la página web. Más de 40 mil personas visitaron la página web de la Comisión, interactuando con distintos contenidos y bajando cientos de miles de veces los archivos con las propuestas de que iban aprobando los comisionados. Cada Diálogo Regional fue transmitido vía *streaming* en el sitio web [www.descentralizacion.cl](http://www.descentralizacion.cl), y más de 1700 personas siguieron en tiempo real las sesiones de la Comisión. La prensa nacional y de regiones también hizo eco del trabajo de la Comisión y de estas conversaciones, publicándose más de 400 notas referidas a la Comisión durante sus seis meses de trabajo. Más del 60% de esa cobertura correspondió a medios de regiones, motivados de conocer la dinámica y propuestas principales avances de este trascendente proceso.

A continuación el listado de personas que enviaron sus propuestas a [www.descentralizacion.cl](http://www.descentralizacion.cl), a los cuales desde ya se les agradecen sus aportes al trabajo de la Comisión.

|                                                 |                             |                              |
|-------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Aldo Rojas Silva                                | Gabriel Pradenas Sandoval   | Mauricio Muñoz Gatica        |
| Alejandro Cabrera Caamaño                       | Germán Lagos Sepulveda      | Mirtha Ivonne Meléndez Rojas |
| Alfonso Osses Hermosilla                        | Gonzalo Soto Subiabre       | Mladenka Sánchez             |
| Álvaro Palma Quiroz                             | Gricelda Gómez Gallardo     | Nelson Pérez Sepúlveda       |
| Ana Rojas Escobar                               | Hector Alfaro Molina        | Nevenka Aguilera Cuadra      |
| Ana Hernández Poblete                           | Hermann Mondaca Raiteri     | Nicolás Cabero Saldías       |
| Ana Quispe Quispe                               | Hernan Alvez Catalan        | Nivaldo Lits chi Isla        |
| Benjamín Solar Larraín                          | Hugo Zamora Carimoney       | Oswaldo Riedemann Vásquez    |
| Carla Ruíz Neira                                | Isaac Vergara Torres        | Pablo Schlegel Cid           |
| Carlo Gutiérrez Aravena                         | Jaime Marín Salgado         | Pamela Ramirez Morales       |
| Carlos Espinoza Reyes                           | Jaime Matamala Elorz        | Patricia Vega Sepulveda      |
| Carlos Mansilla Gallardo                        | Jorge Bravo Cuervo          | Patricio Aviles Soto         |
| Carlos Rosas Soto                               | Jorge Lastra Carrasco       | Paula Inés Cruces Pérez      |
| Claudia Pardo Pino                              | Jorge Olivo Lillo           | Pedro Guerra Huechante       |
| Claudio Soler Álvarez                           | Jorge Weil Parodi           | Pedro Jaime Matamala Elorz   |
| Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota | José Miguel Pérez González  | Pía Santelices Letelier      |
| Cristian Magne Chible                           | Juan Carlos Moreno Díaz     | Raúl Meneses Rojas           |
| Cristian Venegas Barrientos                     | Juan Carlos Vega Bruna      | Rene Soto Vidal              |
| Cristian Herrera Peña                           | Julio Enrique Silva Pérez   | Ricardo Molina Verdejo       |
| David Fleming Muñoz                             | Lenka Marangunic Hinojosa   | Roberto Leigh Etchegaray     |
| Edgardo Condeza Vaccaro                         | Lincoyán Rojas Vega         | Rodolfo Aqueveque Santis     |
| Eduardo de la Fuente Ceroni                     | Luis Vicente González Vega  | Rodolfo Silva Gonzalez       |
| Eduardo Salinas Venegas                         | Luz Elena Bastidas Portales | Ruben Vicencio Saavedra      |
| Edwin Arancibia Rojas                           | Macarena Fernández Genova   | Salvador Urrutia Cárdenas    |
| Elizabeth Suárez Soto                           | Manuel Luis Rodríguez Uribe | Samuel Ñanco Sepulveda       |
| Felipe de la Fuente Díaz                        | Marcela Sepulveda Retamal   | Sergio Delgado Vergara       |
| Felipe Medina Maldonado                         | Margarita Planzer Almonacid | Sergio Donoso Salgado        |
| Felipe Reyes Pacheco                            | Mariano Villa Perez         | Sergio Giaconi Mozo          |
| Felipe Sfeir Tonsic                             | Mario Alcides Rivas Peña    | Tomás Baader Matthei         |
| Fernando Pizarro Cornejo                        | Mario Rosales Ortega        | Víctor Soto Soto             |
| Francisco Meza Álvarez                          | Juan Carlos Hernández       |                              |

### 6.3. Diálogos Regionales

Para incorporar la visión de la ciudadanía organizada a las propuestas de la Comisión, se organizaron en las 15 regiones del país sesiones de “Diálogos Regionales”, instancias abiertas, participativas y organizadas por autoridades regionales y actores locales, esfuerzo que permitió que la Comisión recibiera propuestas generadas desde las propias comunidades locales y regionales. Las propuestas recibidas en dichos Diálogos Regionales fueron llevadas al análisis de los cinco Grupos Temáticos para ser transformadas en preacuerdos a ser votados por el plenario de la Comisión. Cabe destacar que alrededor de 4 mil personas asistieron a los Diálogos Regionales de la Comisión.



#### 6.4. Toma de Decisiones: votación de pre-acuerdos y acuerdos

Para llevar a cabo el análisis del conjunto de propuestas y las consiguientes votaciones de pre-acuerdos y finales acuerdos, la Comisión realizó un total de siete reuniones plenarias durante su mandato de 6 meses: reunión de instalación en Santiago, Iquique, Calama, Villarrica, Concepción, Valparaíso, y Santiago. incluyendo la reunión de Instalación. En cada una de estas sesiones, los distintos Grupos Temáticos presentaron sus propuestas para ser votadas por el Pleno de la Comisión. Las propuestas votadas favorablemente quedaron consignadas como "preacuerdos" durante el desarrollo del trabajo, convirtiéndose finalmente en acuerdos votados después de haber sido retroalimentados por una discusión participativa y ciudadana, con fuertes componentes territoriales. En septiembre de 2014, la Comisión llevó a cabo una última reunión plenaria en la cual todos los preacuerdos fueron votados por última vez, convirtiéndose, a partir de entonces, en acuerdos formales de recomendaciones consignadas en el presente Informe Final de la Comisión.

#### 6.5. Equipo de Redacción y Edición

Una vez logrados los significativos avances del trabajo de esta Comisión Asesora, y con el fin de sistematizarlos e integrarlos en el Informe Final para ser entregado a la Presidenta de la República y al país, los comisionados acordaron la creación de un Comité de Redacción de dicho Informe Final. Este comité fue integrado por siete comisionados: Alejandro Ferreiro, Juan Andrés Varas, Ismael Toloza, Patricio Vergara, María Ignacia Jiménez y Heinrich von Baer (quien lo preside), además de Esteban Valenzuela en su condición de Presidente de la Comisión, quienes asumieron la tarea de revisar, perfeccionar y sistematizar el conjunto de acuerdos aprobados, contando para ello con la activa colaboración de la Secretaría Ejecutiva y de los cinco Secretarios Técnicos.

#### 6.6. Audiencias, reuniones con expertos

Diversos actores solicitaron audiencias para dialogar con la Comisión y entregar de manera formal sus propuestas, a quienes hacemos nuestro público reconocimiento: parlamentarios, partidos políticos y organizaciones que contribuyeron con temas relevantes, que se asumieron en gran medida por la Comisión y otros que aquí se valoran:

- Bancadas Regionalistas de Senadores y Diputados por su inestimable apoyo al trabajo de la Comisión y las diversas reuniones de diálogo, en especial a Alejandro Guillier, Vlado Mirosevic, Francisco Chahuán, Antonio Horwarth, Rabindranath Quinteros, Andrea Molina y Rodrigo González. El foco de estos encuentros fue asegurar la Ley de Rentas Regionales en el corazón de la propuesta a S.E.

- Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE) por su apoyo al trabajo en general y por sus sugerencias de fortalecimiento y dignificación del rol de los COREs.
- Asociación Chilena de Municipios, por su apoyo al proceso de fortalecimiento de las finanzas subnacionales y traspaso de programas a los municipios.
- Equipo BID Chile: por observar las mejores prácticas y poner atención a los plazos y procesos pertinentes.
- CEPAL: por recoger trabajo previo en favor de gobernanza metropolitana.
- A Rodrigo Jordán, de CEPAL, por contribuir a nuestra propuesta para las áreas metropolitanas mediante la gestión de un seminario al respecto.
- OCDE (Claudia Serrano y Mario Marcel): por mirar modelos de coparticipación en recaudación nacional y traspasos a cambio de servicios.
- RIMISP/IDER: por aportar en cuanto a modalidades para fondo de Convergencia Regional.
- Bancada Ferroviaria a cargo de Alfonso De Urresti: por consideraciones para con la propuesta de inversión en trenes en regiones.
- Bancada de Alcaldes en la persona de Ramón Farías y Claudio Arriagada: por su insistencia en la necesidad de asegurar recursos para municipios y apoyo a la actualización de plantas.
- Ministerio de Energía: por considerar concepto de asociatividad con las centrales y aportes permanentes a comunidades aledañas.
- Consejo de Política Urbana y Subsecretaría de Transporte: por las diversas reuniones en la búsqueda que el modelo de áreas metropolitanas no soslaye que deben crearse agencias con poder en lo urbano y transporte.
- CORBIOBIO: por su énfasis en mayores recursos para inversión física para las regiones y megaproyectos, así como fomento productivo y reformas políticas.
- Comité Ñuble Región: por sus 18 años de trabajo y articulación con legitimidad de una propuesta de región con participación.
- Francisco Hunneuss, director de Cuatro Vientos Editores: por su aporte a la cultura con la idea de que las patentes de vehículos vuelvan a colocar la comuna a la que pertenecen.
- VTR-Panorama 15 (CNN) y red Mi Voz: junto a agradecer su aporte a la difusión del trabajo de la Comisión, por la propuesta de que los medios tradicionales televisivos y diarios de la capital no concentren avisaje ni los nuevos financiamientos a la TV regional.
- Revolución Democrática: por su propuesta de dar poder a las regiones en los "commons" y los recursos naturales del territorio.
- Amplitud: por la petición de, a propósito de Aconcagua y Maule Sur, mantener un mecanismo para la creación de regiones.
- PRI: por la sugerencia de que en el mediano plazo se pueda reevaluar si las provincias, al menos en regiones donde son fuertes, puedan elegir un Consejo y/o Gobernador democrático como parte de la descentralización, así como el rol del Intendente/Core en el nombramiento de seremis en la transición de los modelos.
- PRO: por comentarios sobre coparticipación de las regiones en los tributos, formas participativas de decisión con democracia directa, cronograma explícito de traspaso de competencias y poderes.
- PPD: por sugerencia de incluir devolución a municipios de muchos programas centralizados en prevención, deportes y barrios.
- Extend/Energis: por sugerencia de considerar que como alternativa la patente territorial a las centrales se pueda lograr el mismo resultado en ingresos por la vía de royalty a la producción energética.

- Confederación de Trabajadores del Cobre y Asociación de Municipios del Norte: por recomendación de recuperar para los municipios y regiones mineras coparticipación en la renta minera.
- CER de Universidades Regionales de Valparaíso y abogado Manuel Tobar: por recomendación de eliminar inhabilidades para participar en elecciones territoriales y de autoridades locales para competir en nacionales.
- Asociación de Funcionarios de los GOREs: por propuestas de convergencia salarial hacia el promedio de la administración desconcentrada.
- Asociación Chilena de Funcionarios Municipales, ASEMUCH: por insistencia en que modernización de plantas no afecte carrera funcionaria.
- Agrupaciones aymarás de Arica: por sugerir la consideración de forma de autonomía también en el altiplano del norte.
- Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH: por la sugerencia de que el Ejecutivo evalúe en la nueva institucionalidad educacional el mantener la educación en aquellos municipios que aporta tienen buenos resultados SIMCE, sin deudas ni déficits.
- Asociación de Ciudades Puertos: por el apoyo a la idea de que parte de los pagos de las concesionarias y tasas portuarias se compartan con municipios y regiones.
- Thomas Connelly: por sugerir la obligación de poner información de entes públicos online para facilitar SIG abiertos a entes locales/regionales.
- Equipo geofísico de la U. de Chile: por sugerencias para crear servicio público regionalizado para gestión de riesgos.
- Edgardo Condeza: por considerar proceso constituyente y plebiscitos también nacional para avanzar en la reforma.
- Diputada Alejandra Sepúlveda: por comentarios en pos de asegurar recursos al sector rural para evitar centralismo intrarregional.
- Diputada Paulina Núñez: por propuestas para considerar zona alimentaria liberada en Antofagasta para paliar altos costos de frutas y verduras.
- Diputada Loreto Carvajal: por proponer nuevo trazado de tren a Concepción que interconecte a su vez comunas rurales.
- Centro de Políticas públicas UC/Felipe Bernstein: por documentos en favor de transformar el FCM en propuesta más focalizada, evitando pereza fiscal.
- Beatriz Hasbún (Universidad de Chile), Alvaro Bello, Cristian Alister, Osvaldo Curaqueo (Universidad de La Frontera) y Andrea McRostie, de la Universidad de Duke: por sus aportes al grupo temático Fortalecimiento de Capacidades Locales, contribuyendo a determinar etapas de implementación y costos.
- Rodrigo Candia, Juan Paulo Vega y Andrés Rebolledo, de la Comisión Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología (CONICYT): por sus aportes al grupo temático Fortalecimiento de Capacidades Locales, en pos de generar instrumentos que apoyen actividades de investigación, asociatividad y desarrollo de redes
- Claudio Vásquez, del Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (CEAZA), por sus aportes en pos del fortalecimiento de centros de pensamiento regional.
- Ricardo Fuentealba del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y Mónica Villablanca de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), por sus aportes para generar propuestas de Contratos Región.
- Cámara Chile de la Construcción, por su propuesta Chile Descentralizado 2030.
- Los municipalistas Mario Rosales, Juan Carlos Hernández y Giorgio Martelli, por su invaluable contribución.

- Gobiernos Regionales de Arica y Parinacota y Los Ríos, por sus robustas propuestas descentralizadoras, y por compartir sus experiencias como nuevas regiones.
- Joaquín Villarino del Consejo Minero, por enriquecedor diálogo.
- Ignacio Cienfuegos, Hector Oyarce, Fabian Pressacco y Sergio Valdés de la Universidad Alberto Hurtado.
- A los siguientes actores sociales, por su invaluable contribución al grupo temático de Participación Ciudadana y Control Democrático:
- Mesa de Seguimiento Ley 20.500 Alejandro Jiménez, Daniel Oyarzun y Jorge Cisternas, Jorge Tapia, Enrique Cisternas Cifuentes, Isaac Figueroa, Juan Maltés, Fernando Eugenio Barraza
- Leonardo Fernández ex miembro de MUMS
- Ana Ancapi, Red de Mujeres Mapuches
- Sandra Esquivel Consejo de Consulta del Consulado de Perú en Chile
- Ruth Olave Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular
- Patricio Rodrigo, Chile Ambiente
- Isabel Acevedo, Dirigente Social de Rancuagua
- Adolfo Castillo, Académico ARCIS y Universidad Alberto Hurtado
- Alberto Precht, Chile Transparente
- Gonzalo Delamaza, Académico Universidad de los Lagos
- Cristóbal Tello, Centro Políticas Públicas UC y Fundación Espacio Público
- Francisco Estévez, Círculo de Políticas Participativas
- Francisco Soto, Académico Universidad de Chile
- Rodrigo Ruiz, Director Editorial El Desconcierto
- Roberto Moris, Académico Universidad Católica, Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales - CIGIDEN,
- Pablo Canelo, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz
- Carolina Huenchullán, Coordinadora Nacional ADECO ley 19933 en Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas
- Cesar Pagliai, Académico e Investigador Centro de Economía Social y Cooperativas USACH.
- Claudio Rammsky, División de Organizaciones Sociales
- Rodrigo Oliver, Quinta Visión Televisión
- María Paz Epelman, Periodista VTR
- Javiera Olivares, Presidenta Colegio de Periodistas
- Patricio Segura, Colegio de Periodistas
- María Pía Matta, Presidenta Asociación Mundial de Radios Comunitarias,
- Patricio Rivera, Moya ONG ECO,
- Dafne Moncada, Observatorio de Comunicación y Medios
- Sara Larrín, Chile Sustentable



Comisión

Asesora Presidencial en

**DESCENTRALIZACIÓN**

Y DESARROLLO REGIONAL