

*Herramientas para la descentralización desde los **Gobiernos Regionales***

Prácticas y desafíos para la coordinación intergubernamental y participación ciudadana en regiones



HORIZONTE
CIUDADANO

Herramientas para la descentralización desde los Gobiernos Regionales

Prácticas y desafíos para la coordinación intergubernamental y participación ciudadana en regiones



HORIZONTE
CIUDADANO

**Herramientas para la descentralización
desde los Gobiernos Regionales**

Prácticas y desafíos para la coordinación
intergubernamental y participación
ciudadana en regiones.

© Fundación Horizonte Ciudadano

Santiago de Chile.

Primera edición: octubre del 2024.

Equipo editor

Egon Montecinos

Eolo Díaz-Tendero

Tito Bofill

Claudio Santis

Diseño y diagramación:

Cristina Grandón

ÍNDICE

pág.


4	Introducción
7	Contextualización
8	Descentralización y el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIGS)
10	Cambios a la descentralización y relaciones intergubernamentales después de la elección de gobernadores
10	a. Competencias del Delegado Presidencial Regional. La función crítica para gobernadores electos es la coordinación
10	b. Competencias del Gobernador Regional
12	Buenas prácticas en la gestión de los Gobiernos Regionales
13	a. Convenios de Programación
15	b. Convenios Territoriales
18	c. FRIL participativo en Los Ríos
20	d. Departamento de ética, probidad y transparencia
22	Desafíos para el próximo periodo de Gobiernos Regionales
23	a. Control de la gestión
24	b. Fortalecimiento del capital humano
24	c. Gobernanza y Coordinación intergubernamental
25	d. Fortalecimiento del traspaso de competencias
26	e. Innovación para la gestión
26	f. Participación ciudadana
27	g. Síntesis y propuesta general de potenciamiento de convenios de programación y contratos nación-región
30	Conclusiones
32	Bibliografía



Introducción

En mayo del año 2021 se eligieron por primera vez Gobernadores Regionales en Chile, completando con ello un ciclo de democratización y descentralización, luego de que en 2017 y 2018 se aprobaran en el congreso las leyes que habilitaron dicho hito. A partir de esta elección, Chile comenzó a vivir un proceso inédito de descentralización del Estado y una de las principales consecuencias es que se alteró la dinámica regional, poniendo más actores en la esfera decisional.

A partir de esto, se comenzó a generar un modelo de política regional donde se pasó de tener una autoridad regional designada a dos autoridades regionales: una electa, el Gobernador Regional y otra designada por el Presidente de la República, el Delegado Presidencial. Ambas autoridades conviven en la misma unidad administrativa (región) y gozan de atribuciones y competencias similares para hacer gestión regional (Montecinos, 2020: 571).



De esta forma, a partir de la elección de gobernadores regionales de 2021, se comenzó a producir un escenario donde el Gobernador Regional tiene la legitimidad democrática, pero no todas las competencias y recursos para resolver los problemas de la comunidad regional, dado que al frente tiene a una autoridad designada, que tiene la capacidad de coordinar a los servicios que sí tienen los recursos fiscales para resolver los problemas de la comunidad.

Dado este contexto el primer ejercicio del rol de gobernadores regionales electos, presentó una serie de dificultades en esta y otras direcciones, por lo tanto, ofrece nuevos desafíos y tareas para los nuevos gobernadores y gobernadoras que resultarán electos a escala regional.

Fortalecer con propuestas o buenas prácticas la nueva autoridad política regional electa, es imperioso para robustecer la legitimidad democrática del ejercicio de su cargo y con ello valorar el proceso de descentralización a ojos de la ciudadanía. Esta es una necesidad urgente dado que en ello también se juega la valoración de la democracia al “elegir

autoridades” pero con poder de decisión para resolver los problemas de las personas que le pueden exigir rendición de cuentas. Esta última dimensión de la democracia se ve minimizada, al elegir autoridades con exiguo poder de decisión, con poca capacidad de resolver problemas a las personas que le exigirán a la autoridad electa respuestas a sus principales necesidades. Este constituye el principal propósito de este documento elaborado por la fundación Horizonte Ciudadano, para el cual se elaboró metodología de revisión documental y dos grupos de discusión. Un grupo de discusión con autoridades, equipos de gobiernos regionales y candidatos a la elección de Gobernadores Regionales de las siguientes regiones: Arica, Antofagasta, O'Higgins, Aysén, Magallanes, Los Lagos, RM, Maule, Coquimbo, La Araucanía. Otro grupo de discusión se desarrolló con expertos y académicos especialistas en descentralización, gobernanza y desarrollo regional.

Este documento se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se expone brevemente el enfoque teórico de las relaciones intergubernamentales para explicar la importancia de la coordinación que implica la nueva realidad regional. Seguidamente se describen las reformas que contempló la ley y el diseño institucional actual. En una tercera parte se presentan algunas buenas prácticas en materia de coordinación regional y participación ciudadana desarrolladas por algunos gobiernos regionales y se presentan algunos desafíos que podrían ser abordados por futuros gobernadores y gobernadoras regionales.



Conceptualización

Descentralización y el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIGS)

Una de las definiciones de descentralización más utilizada en los últimos años en América Latina es la desarrollada por Tulia Falleti (2006), quien la define como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006: 320). Además de operacionalizar las tres dimensiones que implica el proceso (fiscal, administrativa y política), establece la necesaria relación que debe existir entre transferencia de competencias/recursos/autonomía regional con la debida unidad administrativa y coordinación entre los niveles de gobierno.


Al respecto, sostiene que el efecto de estas reformas será positivo si la descentralización administrativa y la delegación de responsabilidades, están acompañadas por una adecuada capacitación de los niveles subnacionales (Falleti, 2010, 45).

En este contexto, el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (en adelante RIGS) ayuda a comprender las relaciones que se dan entre los distintos niveles de gobierno. Morata (1991: 154) sostiene que el objeto de las RIGS consiste en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, pero por sobre todo le asigna valor a explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos (Morata, 1991: 154).

Jordana (2004) sostiene que la descentralización se ha extendido progresivamente en numerosos países de América Latina, pero las RIGS no han experimentado un desarrollo paralelo. Una de las situaciones típicas aparecidas con bastante frecuencia, ha sido lo que el autor de-

nomina la “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto a otro (Jordana, 2004: 128). En otros términos, esta situación consiste en la aparición de comportamientos en un nivel de gobierno que aprovechan las debilidades de los otros niveles para beneficio propio (Jordana, 2004: 128).

Este tipo de coordinación deslegitima los mecanismos de participación de los gobiernos en las definiciones de políticas públicas y se puede llegar a un escenario de incoherencias y enfrentamientos continuos, en el que se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas sociales, conllevando a la deslegitimación de la descentralización con respecto a la situación previa que se pretendía resolver (Jordana, 2004: 129).



Es decir, se puede dar la situación que ante la ausencia de mecanismos que garanticen una cooperación mínima entre los niveles de gobierno, la descentralización puede terminar siendo un proceso ineficiente para la ciudadanía y fuente de descrédito para las nuevas autoridades subnacionales.

De ahí la relevancia de comprender que el proceso de descentralización no sólo implica autonomía, sino que es también un espacio de relación y cooperación gubernamental que contribuya a mejorar la implementación de políticas públicas a la ciudadanía, lo cual presupone cierta forma institucionalizada de coordinación.

Cambios a la descentralización y relaciones intergubernamentales después de la elección de gobernadores

a. Competencias del Delegado Presidencial Regional. La función crítica para gobernadores electos es la coordinación

La ley 20.990 estableció que el Delegado Presidencial Regional será una autoridad designada que tendrá como función dirigir las tareas de gobierno interior en la región. La ley señala que podrá ejercer coordinación y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados, es decir, de los servicios públicos presentes en la región y de los secretarios regionales ministeriales (SEREMIS), lo que antes hacía el Intendente Regional. Para comprender la importancia de esta función, es necesario recordar que las secretarías regionales ministeriales y los servicios públicos desconcentrados, representan en promedio entre el 80% y 90% de la inversión pública efectiva que se ejecuta en cualquier región del país.

Es decir, con este nuevo marco, claramente la autoridad regional designada tiene atribuciones para hacer gestión regional y posicionarse como una autoridad con capacidad de resolver problemas de relevancia para la comunidad. Estas funciones claramente pueden ir potencialmente en desmedro de la legítima autoridad electa, el cual es el Gobernador Regional.

b. Competencias del Gobernador Regional

El Gobernador ejerce las funciones de presidente del consejo regional y ejecutivo del Gobierno Regional. Adicionalmente debe coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos. En esta primera función se puede deducir que se originaron potenciales tensiones con el delegado presidencial regional, dado que, a diferencia de éste, el

governador regional no tiene autoridad administrativa ni política sobre las secretarías regionales ministeriales ni sobre los servicios públicos que no dependen directamente del Gobierno Regional. Esta entidad desconcentrada, que no depende del Gobierno Regional, sólo se coordina de manera voluntaria con la autoridad legítimamente electa de las regiones, la cual no tiene autoridad de mando sobre ella. El mando administrativo lo tiene la autoridad regional designada.

A pesar de estas limitaciones o tensiones que se produjeron a raíz del diseño institucional que implicó la reforma, algunos Gobiernos Regionales han logrado hacer frente a dichos vacíos, a través de algunas experiencias que se podrían denominar “buenas prácticas” para ser consideradas en este próximo proceso electoral.



Buenas prácticas

Buenas prácticas en la gestión de los Gobiernos Regionales

La gestión de Gobiernos Regionales con autoridades electas es reciente, como consecuencia el desarrollo de “buenas prácticas” en este nivel de gobierno no tiene experiencia ni desarrollo empírico suficiente. A pesar de esta limitación, existen algunas experiencias que han sido reconocidas como importante de analizar y evaluar su replicabilidad. Para una mejor presentación se presentarán en dos dimensiones. La dimensión de gestión y la dimensión de participación ciudadana.

En esta sección se dan a conocer cuatro buenas prácticas identificadas en los dos grupos de discusión con autoridades y académicos. Las cuatro buenas prácticas son las siguientes: convenios de programación, convenios territoriales, FRIL participativo y el departamento de ética, probidad y transparencia.

a. Convenios de Programación

En materia de gestión, Gobiernos Regionales como el de la región Metropolitana, Magallanes, Aysén y Arica Parinacota coinciden en que, a partir de la elección democrática de las autoridades regionales, los Gobiernos Regionales, dejaron de ser “bancos” para financiar proyectos. Por lo tanto, la primera tarea que les tocó enfrentar fue cambiar la cultura institucional y burocrática, en el entendido que los GORE eran considerados prácticamente bancos municipales.

Estos Gobiernos Regionales coinciden en que se debe dejar de pensar en ser financiadores de proyectos que presentan municipalidades, para transformarse en la principal institución que es la “brújula y motor de la región”.

En ese sentido se destaca el impulso que se ha dado a los convenios de programación, entendido como el instrumento de gestión que acuerdan Gobiernos Regionales y Ministerios, donde comparten agenda y financiamiento de proyectos a escala regional, en un periodo de corto y mediano plazo. En esta línea se destacan convenios de programación llevados a cabo en la región Metropolitana, Aysén, Arica, Magallanes entre el GORE y el MOP para desarrollar distintos proyectos, en donde los Gobiernos Regionales financian en algunos casos, los diseños, o una parte de la ejecución de los proyectos.

En síntesis, esta buena práctica implicó coordinar los instrumentos de planificación, como es la Estrategia Regional de Desarrollo, con programas de gobierno a nivel sectorial o nacional, para hacerlos armónicos y signifique que se encuentran incorporados al desarrollo, pero en función también de las prioridades que el propio Gobierno Regional instala en su estrategia.

Estos instrumentos han sido fundamentales para asegurar financiamiento a mediano y largo plazo. De este modo se han desarrollado convenios de programación con el Ministerio de Salud, por ejemplo, para reducir las listas de espera, para equipamiento e infraestructura hospitalaria; con el Ministerio de Obras Públicas para financiamiento de caminos, caletas de pescadores, agua potable rural, entre otros. Respecto al ministerio de Vivienda, destaca la iniciativa de la región de Magallanes que es una de las que más destina porcentualmente recursos respecto a la construcción de proyectos habitacionales. Recientemente se suscribió un convenio de programación inédito en Chile con una empresa del Estado, como es la empresa Portuario Austral, para desarrollar infraestructura portuaria.

Los convenios de programación no han sido los únicos instrumentos estratégicos para el cumplimiento de los objetivos nacionales y regionales, también se ha incorporado otro tipo de iniciativas como son los programas sociales. Por ejemplo, Gobiernos Regionales han desarrollado programas regionales de cuidado, o programas de prevención del suicidio, programas de capacitación en oficios de mujeres, de migrantes, programas para jóvenes, para adultos mayores. Todos ellos en articulación con servicios públicos nacionales y financiamiento regional.

Iniciativa	Convenios de programación
Objetivo	Articular instrumentos de planificación nacionales (planes nacionales de ministerios) con regionales (ERD), con el objetivo de financiar agenda nacional y regional en el territorio.
Impacto	Comunidades regionales, la región en su conjunto, pero el público en definitiva está determinado por el foco del ministerio con el cual se realiza el convenio de programación.
Características principales	Se articulan ministerios con Gobiernos Regionales.
	Comparten agenda y recursos para su financiamiento.
	Es un instrumento de corto y mediano plazo que compromete al Ministerio y Gobierno Regional además del ministerio de hacienda.
Información adicional	En general no todos los Ministerios están en condiciones de firmar convenios de programación. Lo pueden hacer aquellos que cuentan con recursos para inversión pública en regiones.

b. Convenios Territoriales

A diferencia de los convenios de programación, los convenios territoriales son instrumentos de gestión (igualmente contemplados en la ley 21.074) que involucran en el acuerdo entre ministerio y Gobiernos Regionales a las municipalidades. Es un instrumento muy poco usado en el primer periodo de Gobiernos Regionales electos, pero de mucha utilidad para garantizar articulación y pertinencia territorial de los diversos instrumentos de planificación involucrados. En cuanto a convenios territoriales, que involucran a municipalidades, la Región Metropolitana ha desarrollado el proyecto de la Nueva Alameda, proyecto liderado por el Gobierno Regional que busca revitalizar el eje principal

de la Alameda a través de iniciativas emblemáticas de infraestructura, mejoramiento y reencuentro.

Para su implementación se firmaron convenios territoriales, en donde hay involucrado cinco ministerios, y cuatro municipios, por lo demás tiene una característica política bastante relevante, dado que involucró a alcaldes de diferentes posiciones políticas. El Gobierno Regional involucró a cada municipio con 500 millones de pesos, en una inversión de 120 mil millones. Es la forma de concurrir e involucrar a municipalidades, ministerios y Gobierno Regional en un convenio que por sus características es inédito en Chile impulsado por el Gobierno Regional de la región metropolitana.

En síntesis, con esta iniciativa y partir de la elección de gobernador regional, se comenzó a activar e implementar el principio de la coordinación multinivel en la Administración Pública, lo que consiste en convocar a servicios en torno a una agenda, involucrar instrumentos de planificación para avanzar en su cumplimiento, además de hacerlo coherente con la estrategia regional de desarrollo y los PLADECO.



Iniciativa	Convenio Territorial (Eje “Nueva Alameda”)
Objetivo	<p>Coordinar colaborativamente y con asignación presupuestaria concreta, a diversos actores territoriales con el fin de transformar e intervenir sobre territorios específicos con obras urbanas. En este ejemplo, la Alameda es un eje articulador, potenciando la conectividad y mejorando su estándar de calidad. Las intervenciones apuntan a hacer perceptible en la ciudadanía un diseño urbano que considera el peatón y sus habitantes como eje central.</p>
Impacto	<p>A partir de la colaboración interinstitucional ordenada por intereses comunes territoriales, logra materializar competencias propias del rol del Gobernador Regional, especialmente en su capacidad de coordinación y la construcción de presupuestos con incidencia de actores diversos. Visibiliza funciones críticas y con impacto directo a la ciudadanía de la nueva figura del Gobernador Regional.</p>
Características principales	<p>El Proyecto Nueva Alameda busca revitalizar el eje y resignificar su identidad en el uso de los espacios públicos, aportando valor a los bordes y zonas de influencia. Esto cobra mayor relevancia no solo por la urgencia histórica de su recuperación, sino que también por la reactivación económica y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, a partir de la concreción operativa y visible de las competencias del Gobernador Regional.</p>
Información adicional	<p>Nueva Alameda es un proyecto liderado e impulsado por el Gobierno de la región Metropolitana, y el Gobierno de Chile, en colaboración con los municipios de Providencia, Santiago, Estación Central y Lo Prado.</p> <p>Además está el trabajo y apoyo permanente del Ministerio de Interior, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, la Subsecretaría de Desarrollo Regional junto a la Corporación Regional de Santiago, entre otros actores.</p>

c. FRIL participativo

El FRIL participativo es una experiencia desarrollada a partir del año 2014 en la región de Los Ríos y consiste en hacer participar a ciudadanos y dirigentes sociales de manera vinculante en la decisión y asignación de recursos FRIL a proyectos de carácter comunal. El FRIL es una partida presupuestaria del FNDR que financia proyectos de hasta 3 mil UTM y que no pasan por el Sistema Nacional de Inversiones, son de rápida ejecución y básicamente están destinados a financiar proyectos de infraestructura comunitaria.

Esta experiencia consiste en asignar recursos por comunas en base a un polinomio que contiene distintos indicadores de equidad (no tan solo por cantidad de habitantes). Después que cada comuna tiene asignado sus recursos por parte del GORE, el municipio convoca a un proceso de participación en su respectiva comuna, (que puede ser abierto, través de COSOC o de las uniones comunales de juntas de vecinos) a través del cual se votan o deliberan los proyectos que la comunidad decide financiar con los recursos asignados por el Gobierno Regional. Posteriormente el municipio, a través de su Concejo Municipal, los envía al GORE-CORE para su sanción definitiva. Esta experiencia se viene desarrollando desde el año 2014 en la región de Los Ríos y ha fortalecido a los COSOC y a los dirigentes sociales de la región.



Iniciativa	FRIL Participativo Región de Los Ríos
Objetivo	Permitir la ejecución de proyectos en el corto plazo según la priorización de cada comuna, a través de la ciudadanía organizada, o a través de votaciones populares abiertas.
Impacto	Las comunas de la región, la ciudadanía que participa en las votaciones o las organizaciones que se convocan para decidir se hacen parte de la construcción de soluciones. Cada municipalidad elige el modo en que hará el proceso participativo para decidir los proyectos que se financiarán con los recursos destinados a cada comuna por la vía del FRIL participativo.
Características principales	Los montos destinados a cada comuna por parte del Gobierno Regional se realizan en base a criterios de equidad territorial.
	Cada comuna cuenta con un monto asignado para que la comunidad decida los proyectos a financiar.
	Los municipios realizan los procesos participativos convocando a organizaciones sociales y/o a la ciudadanía de manera abierta.
Información adicional	Los proyectos FRIL son proyectos de rápida ejecución que no superen las 3 mil UTM.
	Los proyectos son elaborados por las respectivas municipalidades.
	Los proyectos FRIL no requieren pasar por el SNI, ni requieren obtener RS.
	Es un mecanismo incidente que permite que la comunidad decida proyectos.

d. Departamento de ética, probidad y transparencia

Uno de los temas más complejos que afectó a los Gobiernos Regionales en el primer período de autoridades electas, fueron los casos de falta a la probidad que se conocieron ante la luz pública como el “caso fundaciones” y que muchos de ellos aún se encuentran en etapa de investigación. Como respuesta a esta situación, en el Gobierno Regional de Magallanes se creó un Departamento de Ética, Probidad y Transparencia que pueda elaborar procesos o procedimientos tendientes a fortalecer la labor de control interno que todos los Gobiernos Regionales tienen como parte de sus funciones esenciales.

Para fortalecer la función de este nuevo departamento, se realizaron diversos convenios para darle robustez institucional a su labor. Fue así como se realizó un convenio con el Consejo para la Transparencia, con la Contraloría Regional de la República, y con Chile Transparente. Cual fue el objetivo operativo de esta medida, básicamente estar permanentemente siendo auditando sus procesos y anticipar casos probables de faltas a la probidad. Sin duda esta es una medida que debe ser replicada en esta nueva etapa de Gobiernos Regionales.



Iniciativa	Departamento de ética, probidad y transparencia
Objetivo	Fortalecer la labor de control interno de los Gobiernos Regionales
Impacto	Sobre la administración de los recursos regionales del FNDR y una agenda de confianza hacia la ciudadanía que redunde en la legitimación de la figura y las funciones del Gobernador Regional como institución.
Características principales	Medida tomada por el Gobierno Regional del Gobierno de Magallanes.
	Persigue anticipar posibles casos de falta a la probidad.
	Efectuado en colaboración con organismos externos especializados en temas de transparencia y buen gobierno
Información adicional	Convenio con Chile Transparente, Contraloría y Consejo para la Transparencia.



Desafíos

Desafíos para el próximo periodo de Gobiernos Regionales

Es esencial, en este segundo periodo de elección democrática de gobernadores regionales, que se fortalezcan los gobiernos intermedios en Chile en distintas dimensiones, ya sea en gestión institucional, fortalecimiento del capital humano y promoción de la participación ciudadana.

a. Control de la gestión

Uno de los desafíos más relevantes de cara a enfrentar el nuevo periodo de gestión de los Gobiernos Regionales, especialmente a raíz de la coyuntura país a los que se han visto enfrentado, es el referido al control de la gestión. Impulsar la transparencia, el control cruzado interno, se hace absolutamente necesario de cara a fortalecer la institucionalidad democrática regional.

Para el caso de los 16 Gobiernos Regionales chilenos, de un total de 2.100 funcionarios, no más de 40 se desempeñan en unidades de control interno. Este número es insuficiente a la luz de los hechos y de la gran cantidad de recursos fiscales que destinan los Gobiernos Regionales a inversión pública. A raíz de esta realidad y del contexto país, en esta materia se sostienen las siguientes propuestas para fortalecer el control de la gestión de GORE.

La primera es que las unidades de control interno de los Gobiernos Regionales dependan administrativa y jerárquicamente de las Contralorías Regionales de la República.

Es decir, con esta acción se persigue que las unidades de control de los Gobiernos Regionales tengan la capacidad de actuar con mucha mayor autonomía e independencia de la que eventualmente hoy pudieran tener.

La segunda propuesta es aumentar la cantidad de profesionales de control en Gobiernos Regionales y también en las contralorías regionales. Esto con el propósito de intensificar y fortalecer las estrategias de control preventivo, experiencias muy positivas que se han desarrollado en algunas regiones e instituciones subnacionales, las que por la escasez de profesionales no han continuado ni se han profundizado adecuadamente.

La tercera propuesta, vinculada a la anterior, tiene relación con impulsar un proceso de desconcentración de funciones desde la contraloría nacional hacia las contralorías regionales, específicamente sobre algunas temáticas cuyas decisiones hoy están centralizadas. Muchas de ellas están asociadas a trámites (tomas de razón, visas) vinculadas al control de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales, las que al estar centralizadas hacen extremadamente lenta la concreción de la inversión pública para Gobiernos Regionales y municipalidades.

b. Fortalecimiento del capital humano

Uno de los problemas principales que se observa de manera transversal en los Gobiernos Regionales es la falta de recursos humanos, traducido en profesionales que puedan formular iniciativas o programas, dado que la reforma a la descentralización contempló que las divisiones de los Gobiernos Regionales podían hacerlo. Asimismo, se requiere reforzar la capacidad formuladora de proyectos en municipalidades producto de que, en las regiones, las municipalidades no cuentan con profesionales suficientes y con formación en esta importante área para presentar proyectos para fondos del FNDR en obras.

c. Gobernanza y Coordinación intergubernamental

La articulación multinivel y la coordinación intergubernamental es un desafío mayor para la gestión de los Gobiernos Regionales. Por una parte, algunos GORE tienen que gestionar áreas metropolitanas, ya que es una competencia que recae en ellos en conjunto con los al-

caldes y las municipalidades. Para ello se requiere capacidad institucional y profesional de coordinación, no tan sólo región-nación o región-órganos desconcentrados, sino también coordinación intra-regional, con el nivel local, con las municipalidades. Este desafío requiere de fortalecimiento de recurso humano para la coordinación y mecanismos de articulación que persigan el objetivo.

Por otra parte, existe la necesidad de gobernanza y coordinación multinivel, no tan sólo para las áreas metropolitanas, sino que por las distintas temáticas que aborda un Gobierno Regional. Es sabido, que los GORE poseen competencias limitadas, pero tienen como propósito el desarrollo regional. El éxito de alcanzar un mejor bienestar para la población requiere necesariamente que los Gobiernos Regionales tengan mecanismos de coordinación con los servicios públicos desconcentrados (seremis y servicios públicos), sean estos formales (como los convenios de programación o convenios territoriales) o de carácter informal (mesas regionales de inversión, o cualquiera sea el nombre), sujetos a voluntad política especialmente de los representantes regionales del nivel central en la región. Sea cual sea el caso, las nuevas autoridades requerirán plantear y proponer espacios de coordinación que permitan orientar con liderazgo político legitimado en la población la inversión pública sectorial y regional.

d. Fortalecimiento del traspaso de competencias

Uno de los desafíos que se arrastra de la reforma es el debido proceso de transferencia de competencias en los Gobiernos Regionales. Es un desafío de corto y mediano plazo, por una parte, perfeccionar el sistema de traspaso de competencia trabajando en aquello no solo de manera unilateral, individual, sino que también de manera colectiva a través de la AGORECHI, de tal forma de garantizar mínimos para todos los Gobiernos Regionales, porque si no, obviamente algunos con mayores capacidades, van a avanzar más y otros se van a ir quedando atrás, lo que puede representar una cuestión de bastante dificultad. Por otra parte, es necesario garantizar o profundizar la modalidad de transferencia de competencias asimétricas, en donde cada Gobierno Regional en un marco de competencias homogéneas para

cada GORE, pueda plantear las que son de mayor prioridad o pertinencia territorial.

e. Innovación para la gestión

La innovación y la sistematización de las experiencias consideradas innovadoras por parte de los Gobiernos Regionales son muy relevantes para conectar con lo que están realizando otros Gobiernos Regionales en el ámbito de sus competencias. Así se espera avanzar en definiciones que puedan constituir marcos regulatorios o innovaciones administrativas que puedan incorporarse en la gestión de los GORE. En este sentido es necesario avanzar en convenios con universidades regionales para concretar laboratorios de innovación local para trabajar con municipios, organizaciones o instituciones en la idea de ir fortaleciendo las capacidades regionales, tanto dentro del Gobierno Regional, como en los municipios.

En esta misma dirección es necesario avanzar en la transformación digital de la gestión de los GORE. Existen Gobiernos Regionales, donde, por ejemplo, la base de datos de inversión del FNDR no se encuentra debidamente resguardada, o en otros casos, existe información sensible con destinatarios que se encuentran en plataformas abiertas. Cuando se plantea la pregunta sobre por qué sucede esto, la respuesta es que no existen recursos precisamente para comprar software, o para tener personal o destinar recursos humanos a esta función.

f. Participación ciudadana

La participación ciudadana en la gestión pública, en general, presenta desafíos sustantivos en materia de apoyo al financiamiento de actividades de funcionamiento de las organizaciones sociales, y en lo referido a la falta de mecanismos de participación ciudadana vinculantes garantizados para la ciudadanía.

Esta situación se expresa en la realidad que viven los COSOC a escala municipal y en los últimos años en los Gobiernos Regionales. De este

modo se hace imperioso, a la luz de los acontecimientos de falta a la probidad que han ocurrido en Gobiernos Regionales, reforzar el vínculo con la comunidad promoviendo mecanismos que incentiven la transparencia y la participación activa de la ciudadanía en la gestión regional, en lo posible con mecanismos vinculantes o incidentes en la gestión. Experiencias como las políticas regionales de participación ciudadana, la implementación de consultas ciudadanas regionales, el FRIL participativo, y la promoción de la formación ciudadana a dirigentes sociales se hacen imperiosas en este segundo periodo democrático de elección de Gobiernos Regionales.

g. Síntesis y propuesta general de potenciamiento de convenios de programación y contratos nación-región

La falta de mecanismos de coordinación, que, en algunos casos en este primer periodo de Gobiernos Regionales, provocó conflictos entre autoridades regionales electas y designadas, es la situación más compleja en términos de relaciones intergubernamentales producto de las reformas aprobadas entre 2017-2018.

En concreto, cabe preguntarse ¿cómo contribuir a resolver esta situación? La actual legislación, no contempla una instancia de coordinación para estos efectos, sólo plantea a través de la ley 21.396, indicaciones y/o sugerencias que deben darse entre ambas autoridades. A escala regional y por iniciativa de este nivel de gobierno, la principal institución donde debería recaer la responsabilidad de la coordinación intergubernamental es en el Gobierno Regional, en específico en el Consejo Regional.

Este órgano, legítimo y representativo de la diversidad política y territorial de cada región, es representado por los consejeros regionales y presidido por el gobernador regional. En esta instancia debería recaer, al menos una parte importante del proceso de descentralización, en tanto garantizar una mínima coordinación política de los servicios públicos presentes en cada una de las regiones.

¿Cómo hacerlo?, una propuesta es que amparado en la ley 19.175 de Gobiernos Regionales se puede implementar un primer espacio a través de la creación de una comisión de “Coordinación Política Regional” que debiera estar integrada de manera permanente por el Gobernador Regional, Delegado Presidencial Regional y Consejeros Regionales. Esta instancia, entre otras cosas se podría implementar sin necesidad de modificar la legislación recientemente aprobada, dado que la ley 19.175 de Gobiernos Regionales, en su artículo 36, inciso “a”, faculta al Consejo Regional para “aprobar el reglamento que regula su funcionamiento en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo”. Para concretar esta idea, bastaría con la voluntad política del Gobernador y Consejeros Regionales para crear dicha comisión de coordinación política regional y anticiparse o resolver situaciones de descoordinación o potenciales conflictos.

Un segundo mecanismo puede ser la instancia conocida como contrato nación-región, idea poco debatida y conocida en Chile, pero que puede presentarse como una posibilidad de instaurar espacios de colaboración o coordinación a escala subnacional, complementaria a los convenios de programación. La idea del contrato nación región, y a raíz de la experiencia comparada, especialmente utilizada en Colombia (Piñeros, 2014) consiste básicamente en que tanto la región como el nivel central, incluso los municipios, se pongan de acuerdo con los objetivos que quieren desarrollar en sus territorios, para posteriormente llevarlos a los respectivos instrumentos financieros de inversión para dar cumplimiento a lo convenido. Este espacio debiera ser el de la coordinación de objetivos, lo cual es una manera de prevenir o anticipar conflictos, en donde se vean enfrentadas regiones con el Estado central, muy por el contrario, producir lo contrario coordinar acciones en función de algo en común.

En síntesis, un contrato nación región, se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales (llámese regiones, provincias, estados, municipios, según sea el caso), cuyas especificidades establecerán los mecanismos o instrumentos para el desarrollo de programas establecidos en dicho acuerdo de colaboración, por su naturaleza, hacen necesario que se ejecuten de manera asociada entre varios niveles de gobierno subnacional. Es un proceso

de articulación y coordinación estratégica de niveles de gobiernos en función de sus su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en cada uno de sus planes, con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre las decisiones derivadas de dicha articulación, acciones que deben verse reflejadas en el presupuesto fiscal de los involucrados.



Conclusiones

El proceso chileno de descentralización se caracteriza por una fuerte presencia del Estado y sus servicios en todo el territorio nacional, proceso top down que ha sido promovido por fuerzas políticas nacionales prodescentralización, lo cual ha hecho que en sus avances predomine la agenda del gobierno central. Este diseño explica lo tardío del proceso de democratización de autoridades regionales, la cual incluye dos autoridades, una designada y otra democrática, compartiendo ámbitos de acción, funciones y competencias en la misma unidad administrativa. Como consecuencia, es evidente que la nueva legislación promueve incentivos para que en vez de tener solamente una autoridad regional coordinando servicios públicos y haciendo “gestión regional”, existan dos autoridades, ya sea colaborando, compitiendo o entrando en conflicto al interior de una misma región.

Las reformas aprobadas carecen de una instancia robusta que garantice la debida coordinación política que requiere la implementación de este nuevo diseño. Parece ser que el principal desafío es el establecimiento práctico de la coordinación y relación de niveles de gobierno que esto conlleva.

La ausencia de normas claras de coordinación ha generado vacíos institucionales que fueron aprovechados de distintas maneras por actores políticos regionales. Frente a la debilidad de los mecanismos de coordinación, o a la subordinación de las autoridades subnacionales democráticamente electas, contradictoriamente puede aumentar el poder y la visibilidad del nivel central expresado en regiones, provocándose en la práctica un contrasentido de la descentralización.

La propuesta de instalación de una “comisión de coordinación política regional” o el fortalecimiento del contrato nación región en cada una de las regiones del país, amparada en la ley 19.175, o en reformas específicas en esta dirección, se transforma en una medida que aspira a fortalecer la reforma a la descentralización. Este segundo periodo de gobernadores electos se plantea como el tránsito de un modelo de descentralización, en el que el énfasis inicial se hizo en la democratización de las autoridades regionales y la distribución (confusa) de competencias a todos los niveles, a un modelo de descentralización e interdependencia, bajo un sistema de relaciones intergubernamentales con claras competencias y que fortalecen la coordinación y cooperación de los distintos niveles subnacionales.



Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional, (2017): Ley 20.990 Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, promulgada por el gobierno de Chile el 5 de enero de 2017.

Biblioteca del Congreso Nacional, (2018): Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País, promulgada por el gobierno de Chile el 2 de febrero de 2018.

Cabrero Mendoza, E., & Zabaleta Solís, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.

Hernández Díaz, A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9 (18), 36-53.

Leyva Botero, S. (2011); Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional *Revista CS*, núm. 8, julio-diciembre, pp. 211-243

Leyva Botero, S (2012): Las relaciones Intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Concejos Comunales de Gobierno, *Revista análisis político* n° 76, septiembre-diciembre, págs. 119-138.

Falleti, Tulia (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencias Sociales*, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides).

Jordana, J (2004): Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales en *Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*, eds Ricard Gomá y Jacint Jordana, Fundació CIDOB, Barcelona. 348 pgs

Navarrete-Yáñez, Bernardo Eric; Higuera-Seguel, Víctor (2014): Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010 *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, núm. 66, septiembre-diciembre, pp. 179-202.

Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (31), 443 - 462.

Morata, F. (1991). "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", *Revista de Documentación Administrativa*, n° 224-225, oct.1990-marzo 1991, pp.153-166, Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Disponible en Internet: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5210&path%5B%5D=5264>.

Piñeros, L. M. (2014). Diagnóstico del contrato plan de la nación con la región norte del cauca: análisis del impacto económico y social, en el periodo 2010-2013. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/11256>.

Rolla, Giancarlo, (2005): Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: Autonomía, Unidad e Integración. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, págs. 379-400.



**HORIZONTE
CIUDADANO**