

El modelo chileno de descentralización a la luz de modelos avanzados de descentralización en estados unitarios: los casos de España, Francia, Italia y Colombia

Jorge Caro Fernández
Doctor en Gobierno y Administración

ANÁLISIS DE CONFIGURACIÓN DE MODELOS DESCENTRALIZADOS DE 4 ESTADOS UNITARIOS

Introducción

El aprendizaje mediante el análisis de la experiencia de otros, es hoy un modo muy usual de acumular y usar conocimiento, lo anterior es válido tanto para el ámbito académico, productivo público o privado, así como para la administración o gestión pública o privada, y esto tanto para el desarrollo de políticas públicas como para los diseños institucionales. Fruto de este enfoque son los trabajos de modelos de análisis comparado, como los de buenas prácticas o benchmarking.

El presente trabajo se ubica en esa línea, y intenta recoger aportes de aprendizaje para la configuración de un estado descentralizado en Chile, analizando las experiencias de cuatro países con modelos descentralizados y con definición político institucional de Estado unitario. Este último aspecto muy relevante toda vez que las definiciones que recoge más consenso respecto del marco en que se da la descentralización señala que esta debiera darse en un marco de un estado unitario y protegiendo los equilibrios macroeconómicos.

La mirada de la configuración modelar de los Estados unitarios descentralizados de España, Francia, Italia y Colombia, la hemos realizado por 4 grandes áreas de competencias o poder si se prefiere, a saber; política, administrativa, fiscal y territorial, entendiendo que a través de ellas se abordan casi todos los aspectos relevantes de un ordenamiento político institucional de un estado.

Por último hemos agregado de manera sintética y a modo de ejemplo tres propuestas de configuración de un estado descentralizado para Chile, a partir de lo que tenemos y de lo que recogemos del análisis, en tres formas que hemos denominado básica, moderada y avanzada

Área Política

Por área política entenderemos todos aquellos aspectos que definen la forma del Estado, los niveles definidos del Estado (que a su vez define niveles de gobiernos y administración territorial), el origen de la autoridad o forma en que se le elige (que define si es un régimen representativo o de democracia directa), quien representa el nivel ejecutivo territorial y las formas contempladas jurídicamente para la participación ciudadana. En algunos casos se han agregado aspectos peculiares de cada país por considerarlos importantes para la mejor comprensión del modelo.

❖ ESPAÑA

Forma del Estado:

- Estado de las Autonomías – Unitario e indivisible – Toma rasgos del modelo federal clásico y de los Estados Unitarios regionales.

Niveles Territoriales: (4)

- Estado nacional
- Comunidades Autónomas (17), unas uniprovinciales, otras pluriprovinciales.
- Ciudades con Estatuto de Autonomía (2)
- Provincias (más de 50)
- Municipios (más de 8.000)

Origen Autoridades:

- Parlamento autonómico (Asamblea Legislativa): sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional (territorial).
- Presidente de la Comunidad Autónoma: elección indirecta por el Parlamento Autonómico y nombramiento por el Rey.
- Consejo de Gobierno.
- Diputación provincial cuando la Comunidad es pluriprovincial.
- Alcalde (al frente del Ayuntamiento).

Poder Ejecutivo Territorial:

- Órgano colegiado compuesto por Presidente de Comunidad Autónoma y un Consejo de Gobierno. Preeminencia del Presidente con, a veces, facultad de disolver parlamento autonómico.

Mecanismos de Participación:

- Elección ciudadana de los servicios que presta el Gobierno de la Autonomía, por sobre servicios básicos que deben estar garantizados.

❖ FRANCIA

Forma del Estado:

- Parlamentario – Unitario – Descentralizado

Niveles Territoriales: (4 +2)

- Estado nacional
- Región (26)
- Departamento (100)
- Comuna (36.763)
- Más el distrito (arrondissement) para la adm. Desconcentrada
- Más el cantón para efectos electorarios.

Origen Autoridades:

- Parlamento:
 - Asamblea Nacional: elección directa uninominal a 2 vueltas
 - Senado: elección indirecta (por diputados, consejeros generales y alcaldes)
- Prefecto regional designado de confianza del Presidente de la República, a propuesta del 1^{er} ministro y del ministro del interior.
- Prefecto departamental designado de confianza del Presidente de la República.
- Consejo Regional: elección directa, y Presidente del Consejo indirecta.
- Consejo General (Dpto.): elección directa y Presidente indirecta.
- Consejo Municipal (comuna): elección directa y Alcalde indirecta.

Relación con Gobierno Interior:

- Departamento: el Prefecto departamental.
- Comuna: el Alcalde.

Poder Ejecutivo Territorial:

- Los tres niveles subnacionales cuentan con Ejecutivos electos por los respectivos consejos:
 - Región: Presidente
 - Departamento: Presidente,
 - Comuna: Alcalde.

Mecanismos de Participación:

- Ministerio de la Comunidad: encargado de apoyar la participación.
- Consejo Económico y Social (nacional): consultivo, compuesto por repr. de las empresas, sindicatos, agricultores, etc.
- En niveles territoriales: consejos consultivos, decisión ciudadana sobre partidas presupuestarias.

❖ ITALIA

Forma del Estado:

- Estado Descentralizado regional o “Federalismo Administrativo” o Modelo Constitucional de Estado Regional, (Modelo intermedio entre el federal clásico y el Unitario Centralizado).

Niveles Territoriales: (5)

- Nivel Central
- Nivel Regional
- Otros niveles territoriales: Provincias, Ayuntamientos y Asociaciones entre organismos territoriales.

Origen Autoridades:

- Presidente de la República elegido por el Parlamento (315 Senadores y 630 Diputados) y 3 representantes de cada región.
- Presidente del Consejo de Ministros nombrado por el Presidente.

- Consejeros Regionales y autoridades de las Provincias y Ayuntamientos elegidos por sufragio universal.
- Presidente Junta Regional, su Mesa de trabajo y Junta Regional son elegidos por sus pares de entre los Consejeros Regionales.

Poder Ejecutivo Territorial:

- Presidente de la Junta Regional (autonomía estatutaria de las regiones) junto con Junta Regional (Consejo Regional es órgano legislativo).

Mecanismos de Participación:

- Sufragio Universal directo para elección de Senadores, Diputados, Consejeros Regionales, Presidente Ayuntamientos y Provincias.
- Referéndum popular derogatorio de leyes del Estado.

❖ COLOMBIA

Forma del Estado:

- Estado unitario, descentralizado, con autonomía.

Niveles Territoriales: (3+1)

- Departamentos (32)
- Distritos (3)
- Municipios (1.035)
- Entidades Territoriales Indígenas (80 grupos)

Origen Autoridades:

- Departamento:
 - Ejecutivo: Gobernador:
Agente del Presidente de la República elegido por votación popular. 3 años sin reelección. Inhabilidades e incompatibilidades equivalentes a las del Presidente de la República.
 - Legislativo: Asamblea Departamental: Miembros elegidos por votación popular por 3 años (el número de consejeros es proporcional a la cantidad de habitantes del Depto. Con un máximo de 25 y mínimo de 5)
- Municipio:
 - Ejecutivo: Alcalde: Elegido por votación popular directa y secreta, por 3 años sin reelección.
 - Legislativo: Concejo Municipal
Elegidos por votación popular, directa y secreta, por 3 años

Relación con Gobierno Interior:

- El Gobernador, como representante del Depto., es intermediario entre el nivel central y los municipios.

Poder Ejecutivo Territorial:

- Departamento: Gobernador.

Mecanismos de Participación:

- Elección directa de Presidente, Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales Municipales y distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, miembros de la Asamblea Constituyente.
- Democracia participativa:
 - Audiencias públicas.
 - Incorporar participación a instrumentos de desarrollo y gestión.
 - Difundir y promover mecanismos de participación y derechos ciudadanos.
 - Incentivar asociaciones ciudadanas.
 - Apoyar mecanismos de control social que se constituyan.
 - Aplicar mecanismos que brinden transparencia a la función administrativa.

Área Administrativa

Entenderemos en esta área todo aquellos aspectos que definen el modelo o forma de organización de la administración con la definición de las competencias administrativas y de funciones que deben cumplir, como el rol en la coordinación.

❖ ESPAÑA

Distribución Competencial:

- **Central** (propias y pendiente de transferir): servicio sanitario, políticas activas de empleo y medios materiales y personales de la administración de justicia.
- **Comunidades Autónomas:** el resto de competencias que no están expresamente fijada para el estado central. Capacidad legislativa compartidas con el Estado central. Organización de sus instituciones; funciones de la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales; ordenamiento territorial; OO.PP. de la Autonomía; agricultura, ganadería, pesca y otros de aguas interiores; montes y bosques; protección medio ambiente; desarrollo económico; museos, bibliotecas, conservatorios; monumentos; fomento a cultura e investigación; turismo; asistencia social; sanidad e higiene; coordinación policías locales. Ejecutan y aplican normativa de la Comunidad Europea.
- **Provincias y municipios:** urbanismo, servicios sociales. No tienen capacidad legislativa.

Coordinación Territorio-Centro:

- Avanzando en el desarrollo de mecanismos cooperativos entre Comunidades y Estado central y entre las mismas Comunidades; avanzando en desarrollo de instrumentos de coordinación.
- Control nacional a través del Tribunal Constitucional; jurisdicción contenciosa administrativa sobre la administración autónoma y sus normas reglamentarias; Gobierno sobre las funciones delegadas; Tribunal de Cuentas.
- Para la ejecución de las medidas consideradas necesarias, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

❖ FRANCIA

Distribución Competencial:

- Consejos territoriales deliberantes.
- Ejecutivos: jefes de los servicios de la administración territorial.
- Pdte. Regional: conduce la política regional en desarrollo económico, ordenamiento territorial y formación profesional. Promueve además desarrollo sanitario y social, cultural y científico. Construye, mantiene y administra liceos y establecimientos profesionales.
- Prefecto regional: aplicación de políticas nacionales en desarrollo económico y social y ordenamiento territorial. Coordinación.
- Pdte. Depto.: prepara y ejecuta las deliberaciones del consejo, administra el presupuesto y dirige al personal. Amplias competencias: vialidad departamental, acción social (reglamento), construcción y mantención de “collèges”, organización y financiamiento de transporte escolar, obras de equipamiento rural, gestión de puertos de comercio y pesca (de interés departamental), etc.
- Prefecto departamental: coordinación políticas nacionales con niveles locales.
- Alcalde representa a comuna y administra el presupuesto, empleador del personal comunal. Todas las competencias de proximidad.

Estructura Administrativa:

- Ministerio (ministro): una administración central, servicios desconcentrados en los niveles región (prefecto regional), departamento (prefecto departamental) y “arrondissement” (distrito) (sub-prefecto), comuna (sin representación central).
- No hay jerarquía territorial entre niveles descentralizados.

Coordinación Territorio – Centro:

- Control a posteriori por parte del representante del Estado sobre la legalidad del actuar de las colectividades territoriales. Problemas se resuelven en tribunales.
- Control presupuestario.
- No tutela del Estado.
- Prefectos y otros representantes del Estado arbitran problemas entre electos territoriales y Estado Nacional y entre electos y electos, impulsan proyectos territoriales.
- Región coordina contratos de programas plurianuales entre el Estado y colectividades subnacionales.
- CFL (comité de financiamiento local (territorial)) armoniza intereses centrales y territoriales para la inversión.

❖ ITALIA

Distribución Competencial:

- Rígida diferenciación entre niveles central y regional.
- A la región: desarrollo económico (artesanado, agricultura, formación profesional), acondicionamiento del territorio (urbanística, carreteras, transporte), servicios sociales (asistencia sanitaria).

Estructura Administrativa:

- Las regiones son organismos de administración indirecta, ya que las funciones administrativas son delegadas a las Provincias y Ayuntamientos.

Coordinación Territorio – Centro:

- Las regiones normalmente delegan a otros órganos territoriales: régimen de los cargos y entidades administrativas, dependientes de la Región, términos municipales; policía local urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; formación artesanal y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de las entidades locales; urbanismo e industria hotelera; tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; minas y turberas; caza; pesca en aguas interiores; agricultura y bosques; artesanado; las demás materias que se indiquen en leyes constitucionales.
- Un “Comisario de Gobierno” asentado en la capital regional supervisa las funciones administrativas del Estado y las coordina con las Leyes regionales y actos administrativos ejercidos por la región. Este visa las leyes y reglamentos aprobados por los Consejos regionales.
- Órgano regional de control vela actos administrativos de Ayuntamientos y provincias.

❖ COLOMBIA

Distribución Competencial:

- La Ley N°489 de 1998, Art. 7 señala “se procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los Deptos. y la definición de planes, política y estratégicas a la Nación”.
- La Ley Orgánica de ordenamiento territorial establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales:
- Departamentos:
Administrar los recursos cedidos por la Nación; registrar instituciones de servicios de salud y definir su naturaleza jurídica; instancia de intermediación entre Nación y Municipios; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de sus funciones; subsidios a la demanda en áreas de educación y salud; promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin fines de lucro en la prestación de servicios en salud, mediante contratos.
- Distritos:
Administrar recursos cedidos y participaciones fiscales que correspondan; planificar competencias para los sectores de educación y salud; asistencia técnica, administrativa y financiera a instituciones de prestación de servicios; subsidios a la demanda de la población de menores recursos; promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin fin de lucro en la prestación de servicios en el sector educación.
- Municipios:
Ámbitos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad según establezca la ley.

Estructura Administrativa:

- Sector Central:
 - Presidencia de la República;
 - Vicepresidencia de la República;
 - Consejos Superiores de la Administración;
 - Ministerios y Departamentos administrativos;
 - Superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.
- Sector descentralizado por servicios:
 - Establecimientos públicos;
 - Empresas industriales y comerciales del Estado;
 - Superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica;
 - Empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
 - Institutos científicos y tecnológicos;
 - Sociedades públicas y sociedades de economía mixta;
 - Entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para formar la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Coordinación Territorio-Centro:

- Departamentos son nivel intermediario entre la Nación y los Municipios.

Área Fiscal

Entenderemos en el área fiscal todo aquellos aspectos que definen la forma en que se ordenan las finanzas publicas, la existencia de patrimonio, los mecanismos de transferencia, los mecanismos por los cuales se generan ingresos propios y los modos de fiscalización o control.

❖ ESPAÑA

Existencia Patrimonio Propio

- Sí.
- Plena autonomía financiera, en coordinación con la Hacienda estatal y en solidaridad con todos los españoles.

Mecanismos de Transferencia

- Asignación de tributos recaudados nacionalmente, incondicionados y condicionados (fines d epolítica social y económica).
- Fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones.

Vías de Ingreso Propio

- Libertad de Comunidades para establecer y exigir tributos.
- Recargos sobre impuestos estatales.
- Ingresos de derecho privado.
- Producto de las operaciones de crédito.

Nivel y Control de Gastos

- Comunidades Autónomas: corresponsabilidad fiscal con el Estado Central, solidaridad y suficiencia financiera.
- Cámaras de Cuentas.

❖ **FRANCIA**

Existencia Patrimonio Propio:

- Autonomía financiera. Libertad de uso de dotaciones financieras globales. No hay subvenciones específicas.

Mecanismos de Transferencia:

- Dotación financiera global de funcionamiento, dentro de la cual está la dotación general de descentralización (ligada a competencias transferidas).

Vías de Ingreso Propio:

- Región: impuesto sobre certificados de matrícula.
- Departamento: derechos por registro e impuestos por publicidad sobre bienes raíces.
- Comunas: impuestos de habitación, sobre la propiedad, sobre la actividad comercial-profesional.

Nivel y control de gastos:

- Corte de Cuentas: control del buen uso de los recursos de las administraciones.

❖ **ITALIA**

Existencia Patrimonio Propio:

- Las regiones tienen constitucionalmente autonomía financiera con patrimonio y dominio propios.

Mecanismos de Transferencia:

- El Estado les asignará participaciones (cuotas) en los tributos del Erario Público

Vías de Ingreso Propio:

- Se asigna a las regiones tributos propios para los gastos necesarios para el cumplimiento de sus funciones normales.

❖ **COLOMBIA**

Existencia Patrimonio Propio:

- Constitucionalmente establecido para Departamentos y Municipios.

Mecanismos de Transferencia:

El legislador orienta el manejo presupuestario proveniente de la nación:

- Situado fiscal que corresponde a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación;

- La asamblea departamental cuenta con presupuesto propio

Vías de Ingreso Propio:

- Art.338 constitución “en tiempo de paz, solamente el congreso, las asambleas departamentales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales”. Estas son establecidas mediante ley, ordenanzas y acuerdos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravales y tarifas de impuestos.
- Emisión de títulos y bonos de deudas públicas;
- Acceso a créditos externos;
- Ingresos corrientes

Nivel y Control de Gastos:

- Para la distribución del gasto público, se considera las necesidades básicas insatisfechas, la población, la eficiencia fiscal y administrativa.

Área Territorial

Se entienden en el área territorial todos aquellos aspectos que en el modelo se definen para el tratamiento de los temas y problemas del territorio, su forma en la División Político Administrativa, manera de enfrentar el fenómeno metropolitano y provisión de servicios en grandes conglomerados, y de los casos especiales de los territorios.

❖ ESPAÑA

División Político-Administrativa

- Estado nacional
- Comunidades Autónomas (17), unas uniprovinciales, otras pluriprovinciales.
- Ciudades con Estatuto de Autonomía (2)
- Provincias (más de 50)
- Municipios (más de 8.000)

Administración Áreas Metropolitanas

- Bilbao: Intermunicipal: Asamblea General de municipios, Junta de Patronato (Pdte, VicePdte, y Tesorero) y Junta Directiva.
- Definen imagen objetivo y tocan temas de planificación territorial, programas sociales y culturales. Promoción de la ciudad.
- Barcelona: entidad metropolitana de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, E. M. de Transporte.

Administración Territorios Especiales

- Operan como comunidades autónomas, con algunas diferencias adecuadas a su realidad.

❖ FRANCIA

División Político Administrativa:

- Estado nacional
- Región (26)
- Departamento (100)
- Comuna (36.763)
- Más el distrito (arrondissement) para la adm. desconcentrada
- Más el cantón para efectos eleccionarios.

Administración Áreas Metropolitanas:

- Modelo intermunicipal: “comunidades urbanas” autónomas, con impuestos propios, comisiones consultivas y servicios públicos específicos.
- Consejos de distritos.
- Sus competencias: desarrollo económico, vivienda, políticas urbanas, transporte.

Administración Territorios Especiales:

- Autorizados por la “Ley de orientación para ultramar” para adoptar un status institucional adecuado y por lo tanto diferenciado: leyes de descentralización; colectividad territorial; o territorio de ultramar. En gral. mayores niveles de autonomía que territorios continentales.
- Ayuda económica pública fuerte: “dependencia”.

❖ ITALIA

División Político-Administrativa:

- Estado nacional
- Región
- Provincia, eventualmente dividida en “partidos”
- Ayuntamientos

Administración Áreas Metropolitanas:

- Bolonia: Gobierno provincial, intermedio entre el municipio y la región (Modelo Convencional): consiste en un acuerdo voluntario y flexible de 48 municipios y la provincia de Bolonia, y pueden salirse cuando lo estimen y en los temas que quieran.
- Conferencia Metropolitana de Alcaldes, presidida por el Presidente de la Provincia.
- En lo administrativo posee una estructura pequeña: secretariado.
- En lo técnico-económico trabaja sobre temas territoriales, administrativo-financieros, de salud y sociales. No tienen facultades para decidir sobre determinadas materias (Forum). Trabajan en proyectos particulares y unen a otros en la iniciativa.
- Observatorios para hacer un seguimiento y evaluación de los problemas y soluciones del área metropolitana.

❖ COLOMBIA

División Político-Administrativa:

- Departamentos.
- Distritos.
- Municipios.
- Territorios Indígenas.
- Gobernarse por autoridades propias;
- Ejercer las competencias que le correspondan;
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- Participar en las rentas nacionales.

Administración Áreas Metropolitanas:

- Dos o más municipios que tengan características de Areas Metropolitanas podrán convertirse en Distrito, con un régimen administrativo y fiscal especial.
- En el caso que dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad.
- Las áreas administrativas tienen un régimen administrativo y fiscal de carácter especial.

Administración Territorios Especiales:

- En Colombia habitan 80 grupos étnicos, repartidos entre los 32 departamentos, especialmente la Selva tropical húmeda, que tienen la característica de territorio especial.

PROPUESTA DE 3 MODELOS ALTERNATIVOS PARA CHILE; BÁSICO, MODERADO Y AVANZADO O RESPUESTA A LA PREGUNTA ¿HASTA DÓNDE DESCENTRALIZAR?

ÁREA POLÍTICA

Opción Básica: Intendente: Representante del Presidente de la República + Tareas de Gob. Interior+ jefe aparato desconcentrado + Ejecutivo GORE + Pdte. CORE.

- Elección directa del CORE: Ampliación de las facultades básicas; normativas, resolutivas, fiscalizadoras y consultivas
- Participación indirecta e institucional vía CORE y CESPROS Corporación regionales de Desarrollo + Fortalecimiento mecanismo de cuentas públicas

Opción Moderada: Intendente designado: Gob. Interior + adm desconcentrada+Ejecutivo del GORE

- CORE: Elección directa
- Pdte. CORE: Elección indirecta por y entre miembros del CORE
- Participación: CORE dicta ordenanzas regionales de participación e incorpora mecanismos consultivos de ciudadanía+ Corporación regionales de Desarrollo.

Opción Avanzada:

Forma del Estado:

- Unitario – Descentralizado

Niveles Territoriales: (4 +2)

- Estado nacional
- Macro Regiones de Desarrollo(4)
- Región (v)
- Provincias (V)
- Comuna (345 v)
- Distritos Elección de Diputados
- Circunscripciones Senatoriales

Origen Autoridades:

- Parlamento:
 - Diputado: elección directa proporcional con sistema de corrección
 - Senado: Senadores Nacionales y Regionales, elección directa
- Consejo Macro Regional: Compuesto por Intendentes Regionales, Presidente de los Cores, y Presidente de los Capítulos Regionales de Municipios. Nombran un Secretario Ejecutivo.
- Intendente Regional designado de confianza del Presidente de la República.
- Gobernador designado de confianza del Presidente de la República.
- Consejo Regional: elección directa, y Presidente del Consejo indirecta.
- Consejo Municipal y Alcalde: elección separada directa de Alcalde y Alcalde directa.

Relación con Gobierno Interior:

- Provincia: Gobernador Provincial.

Poder Ejecutivo Territorial:

- Macro Región: Un secretario ejecutivo designado por el Consejo General
- Región: Presidente GORE. Elección indirecta Core + Ejecutivo de la administración descentralizada
- Provincia: Gobernador designado por el Presidente de la República
- Comuna: Alcalde elegido directamente.

Mecanismos de Participación:

- Ministerio Sec. General de la Presidencia: encargado de apoyar la participación.
- En niveles territoriales: Ordenanza de participación con mecanismos vinculantes: plebiscitos, revocatorias, referéndum + Corporación regionales de Desarrollo.

ÁREA ADMINISTRATIVA:

Opción Básica:

- Fortalecimiento de los mecanismos de dirección y coordinación de la administración desconcentrada, Intendente nombra, remueve y califica a todos los funcionarios

directivos de la Región

- Fortalecimiento y flexibilización del aparato administrativo del GORE

Opción Moderada:

- Optimización Distribución Competencial
- Reducción de administración desconcentrada ampliando proporcionalmente la descentralizada.
- Fortalecimiento de la administración descentralizada o regionalizada. Creación de SSPRR.

Opción Avanzada:

- Reasignación competencial a través de una Ley Orgánica Constitucional con rediseño institucional Nivel central, Macro Regional, Regional, Provincial y Municipal siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios básicos corresponda a los municipios, el control y planificación sobre dicha prestación a las Regiones y Provincias y la definición de planes, política y estratégicas globales a la Macro Región o al Gobierno nacional.
- Servicios Públicos Regionales para todas las áreas de competencias regionales
- Estatuto administrativo ad hoc.
- Administración desconcentrada en red y dirigida por el Intendente.
- Presidente GORE: jefe de administración descentralizada
- Creación de Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como un tribunal dependiente de las Cortes de Apelaciones.

Coordinación Territorio – Centro:

- Control a posteriori por parte del Estado sobre la legalidad del actuar de los niveles subnacionales. Problemas se resuelven en tribunales de lo contencioso administrativo.
- Control presupuestario.
- No tutela del Estado.
- Región coordina los convenios de programación entre el Estado central y los niveles subnacionales.

AREA FISCAL o FINANCIERA

Opción Básica: Estructuración Patrimonial

- Ampliación de los objetivos del FNDR.
- Aumento de la IDR
- Ingresos propios : patentes mineras + ¿acuícolas?
- Presupuesto regional incorporado a Ley de Presupuestos que consolide recursos de inversión y funcionamiento del GORE y su aparato administrativo.
- Mayores atribuciones para gestión del presupuesto
- Facultad para crear corporaciones regionales de derecho privado.

Opción. Moderada: Patrimonio GORE con traspaso de activos fiscales.

- Diferenciación entre recursos de compensación y de financiamiento de competencias traspasadas.
- Menor nivel de condicionamiento

- Coparticipación tributaria y concesiones
- Aplicación de tributos de identificación regional
- Presupuesto regional incorporado a Ley de Presupuestos que consolide recursos de inversión y funcionamiento del GORE + aparato administrativo del GORE + SSPRR.

Opción. Avanzada:

Existencia Patrimonio Propio

- Sí.
- Patrimonio GORE = Patrimonio de la Región

Mecanismos de Transferencia

- Asignación de tributos recaudados nacionalmente, incondicionales y condicionados (fines de política social y económica).
- Fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones.
- Reestructuración de transferencias en función de competencias del GORE
- Mayor nivel de transferencias incondicionadas

Vías de Ingreso Propio

- Recargos sobre impuestos estatales.
- Ingresos de derecho privado.
- Producto de las operaciones de crédito.
- Facultad de establecer ciertos tributos regionales
- Capacidad de endeudamiento
- Ley de Rentas Regionales
- Presupuesto autónomo (similar a municipios)
- Presupuestos diferenciados para SS.PP.RR.
- Corporaciones regionales de derecho privado con amplias atribuciones para apoyar actividad productiva regional
- Presupuesto regional incorporado a ley de presupuestos que consolide recursos de inversión y funcionamiento del GORE + aparato administrativo del GORE + SSPRR + Servicios traspasados.

Nivel y Control de Gastos

- Plena autonomía financiera, en coordinación con la Hacienda estatal.
- Corresponsabilidad fiscal con el Estado Central, solidaridad y suficiencia financiera.

ÁREA TERRITORIAL:

Opción Básica:

- Flexibilización de mecanismo de modificación de la DPA. Homologación modificatoria. Ley de quórum calificado para modificaciones a la DPA con exclusiva iniciativa Presidencial
- Operacionalización de normativa LOGCAR (art. 103) para tratamiento de Áreas Metropolitanas
- Estructuración e implementación de política de Territorios Especiales:
- Conceptualización de territorios especiales como desafío político.
- Coordinación institucional mínima

Opción Moderada:

- Profundización reconocimiento de LOGCAR para administración de Areas Metropolitanas. Sistema de administración propio bajo intendente
- Territorios Especiales:
- Reconocimiento político, legal y presupuestario
- Definición central y ejecución sectorial.

Opción Avanzada:

- **División Político Administrativa:** Homologación modificatoria: Ley de quórum calificado. Iniciativa presidencial + iniciativa parlamentaria con exclusiones
- Estado nacional
- Macro Regiones de Desarrollo (4)
- Región (15, pero variables de acuerdo a estándares)
- Provincia(50, pero variable de acuerdo a estándares)
- Comuna (345 pero variable de acuerdo a estándares)
- Más el distrito electoral
- Más la Circunscripción Senatoriales.

Administración Áreas Metropolitanas:

- Reconocimiento Constitucional.
- Sistema de gobierno, administración y financiamiento propio.
- Tres áreas metropolitanas de acuerdo a criterios de población y conurbación: Valparaiso-Viña, Santiago, Concepción-Talcahuano
- Sus competencias: medio ambiente, transporte e infraestructura.

Administración Territorios Especiales:

- Reconocimiento Constitucional.
- Estatuto especial de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández
- Política y Fondo para el desarrollo de territorios Especiales para territorios extremos y Aislados
- Ayuda económica pública fuerte nivel Nacional. Definición central y ejecución regional.

¿HASTA DÓNDE DESCENTRALIZAR: TEMAS PARA UNA AGENDA

Área Política:

- Mecanismo de generación de autoridades de la región
- CORE
- Pdte. CORE
- Pdte. GORE
- Rol del Intendente:
- Relación GORE - Gob. Interior
- Poder ejecutivo regional.
- Mecanismos de participación regional.

Área Administrativa:

- Distribución competencial
- Estructura administrativa en la región
- Coordinación GORE - Adm. Desconcentrada.

Área Presupuestaria:

- Constitución del patrimonio del GORE
- Mecanismos de transferencia
- Ingresos propios
- Presupuesto
- Coordinación Público privada

Área Territorial:

- Modificación DPA
- Áreas Metropolitanas
- Territorios Especiales.

Bibliografía:

“España, Francia, Italia, Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional”, SUBDERE, 2001.

Nogueira, Humberto; “El Gobierno Regional en Chile y la Experiencia Comparativa”, edición de la Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1993.

“À propos des collectivités locales en France...”, Ministère de l'Intérieur – Direction Générale des Collectivités Locales, Paris, 1998.

“Estudio de Descentralización y Gestión de Áreas Metropolitanas”, Ministerio de Vivienda y Urbanismo – SUR Profesionales Consultores, 2000.

Constitución Política de la República de Colombia.

Constitución Política Italiana.

Constitución Política de España.

Ley N°489, de 1998.

Consulta general en internet.

Información Personal

Nombre: Jorge Arturo Caro Fernández

Cargo Actual: Jefe División de Políticas y Estudios –SUBDERE

Correo Electrónico: jorge.caro@subdere.gov.cl

Teléfono directo: 6363615

Información Académica

- Pedagogía en Educación y Moral, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España
- Magíster en Educación Pública

Información Laboral

Trabajo actual: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo- Ministerio del Interior

Dirección de la institución: Morandé N°115 piso 12-Santiago

Teléfono: 6363600

Fax: 698 4484

Página Web: www.subdere.cl

Instituciones en las que ha trabajado: Secretaría General de la Presidencia y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.