



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

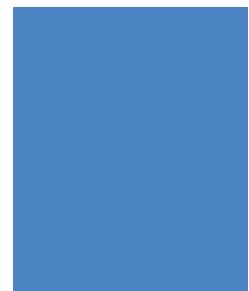
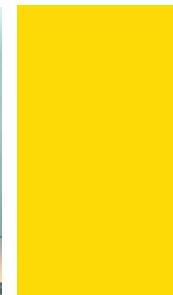
Centro de Políticas Públicas UC

# Descentralización: ¿hacia dónde vamos?

IGNACIO IRARRÁZVAL

Centro de Políticas Públicas

JORGE RODRÍGUEZ



## TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 13 / N° 108 / noviembre 2018

ISSN 0718-9745



# Descentralización: ¿hacia dónde vamos?

IGNACIO IRARRÁZAVAL  
Centro de Políticas Públicas  
JORGE RODRÍGUEZ<sup>1</sup>

## 1. Introducción

En febrero de 2018 se promulgaron dos leyes referidas a la descentralización del país: la Ley N°21.073, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos, y la Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País, cuyos efectos tendrán importantes consecuencias en la gestión pública.

Estas dos leyes introducirán cambios significativos en el modelo de descentralización. En concreto, la mayor modificación se reflejará en octubre de 2020, cuando se elegirán por votación directa los gobernadores regionales, que reemplazarán a los actuales intendentes. Por otra parte, a contar de 2022 se comenzará a aplicar en régimen el mecanismo de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales.

De alguna manera, estas dos leyes intentan hacerse cargo de la demanda por mayor descentralización que existe en las regiones de nuestro país. En ellas, existe un sentimiento bastante generalizado acerca de un centralismo exacerbado que limitaría su capacidad de crecimiento, lo que en parte está sustentado por los desiguales indicadores de desarrollo socioeconómico a lo largo y ancho del territorio (OECD, 2009; Rimisp, 2011; Frigolett, 2013; OECD, 2017).

Con todo, estas dos leyes están lejos de generar una nueva situación de equilibrio. Más bien, gatillan una serie de desafíos que es indispensable abordar responsablemente, y que lleva a la necesidad de discutir sobre el modelo de descentralización al cual vamos transitando, no del todo claro ni consensuado. Este debate se hace urgente

si se considera lo inminente de la entrada en vigencia de la nueva legislación y la incertidumbre que rodea su implementación, con una presión sostenida desde las regiones por avanzar y, a la vez, una gran cantidad de reglamentos y procesos operativos pendientes para su puesta en marcha.

En este contexto, el presente documento tiene como propósito identificar algunos de los desafíos que surgen de la nueva legislación, tanto en el ámbito de “implementación propiamente tal” como para “la situación de régimen”, referidos al modelo de descentralización al cual vamos transitando, y proponer lineamientos para abordarlos.

Para esto, se revisaron referencias conceptuales sobre descentralización y los aspectos normativos de las nuevas leyes, analizando los posibles conflictos que podrían aparecer con su entrada en vigencia, incluyendo elementos que no fueron suficientemente abordados en las mismas. Fueron partícipes de esta discusión otros expertos en temas de gasto fiscal, administración pública y descentralización, que aportaron con valiosos comentarios a este documento<sup>2</sup>.

Con todo, el foco del presente documento está en los aspectos relacionados con los traspasos de competencias a los gobiernos regionales, los presupuestos regionales y la responsabilidad fiscal. Las leyes recientes, además, generan desafíos importantes en los ámbitos de ordenamiento territorial, áreas metropolitanas, zonas rezagadas y otros temas, los que también requieren un análisis especializado.

<sup>1</sup> Ingeniero comercial y máster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Administración Pública, Kennedy School of Government, Harvard University, Exsubdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

<sup>2</sup> En particular, los autores agradecen los aportes de Sergio Granados, Sebastián Soto y Elisa Piña. Además, agradecen el apoyo de investigación de Ignacio Casielles.

Así, en primer lugar, se realiza una breve conceptualización de la descentralización, considerando tanto sus justificaciones como las precauciones que deben tenerse en el proceso (sección 2) y se describe la situación actual de las finanzas regionales en Chile para entender su punto de partida (sección 3). Luego se presentan los principales contenidos de las reformas recientes en materia de descentralización (sección 4) y se identifican los principales desafíos e incertidumbres del nuevo escenario (sección 5). Finalmente se presentan lineamientos para una mejor implementación de las reformas (sección 6).

## 2. Conceptualización de la descentralización

La descentralización es un concepto amplio que se refiere al traspaso de funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados. Generalmente, se reconoce que existen distintos tipos de descentralización, de acuerdo a sus características y a los objetivos que persiguen (Irarrázaval y Pérez, 2009).

En primer lugar, la descentralización administrativa o funcional tiene que ver con la autonomía de los gobiernos locales para cumplir con las funciones de las que son responsables. Esto se puede observar en la capacidad de administrar los recursos humanos o en la toma de decisiones respecto de tareas y responsabilidades.

En segundo lugar, la descentralización política se refiere a la capacidad que tiene la ciudadanía de participar en la toma de decisiones y de escrutar la gestión de las autoridades locales. Por lo general, esto toma forma a través de la elección de autoridades, canales de participación directa, mecanismos de rendición de cuentas públicas o presupuestos participativos.

Finalmente, la descentralización fiscal tiene que ver con la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, y las capacidades del nivel local de conseguir y administrar fondos para llevar a cabo las funciones que le son encomendadas. La forma común de observar esto es a través de la proporción de ingresos fiscales recaudada por el gobierno local o por la proporción del gasto público que el nivel subnacional administra.

### 2.1. ¿Por qué descentralizar?

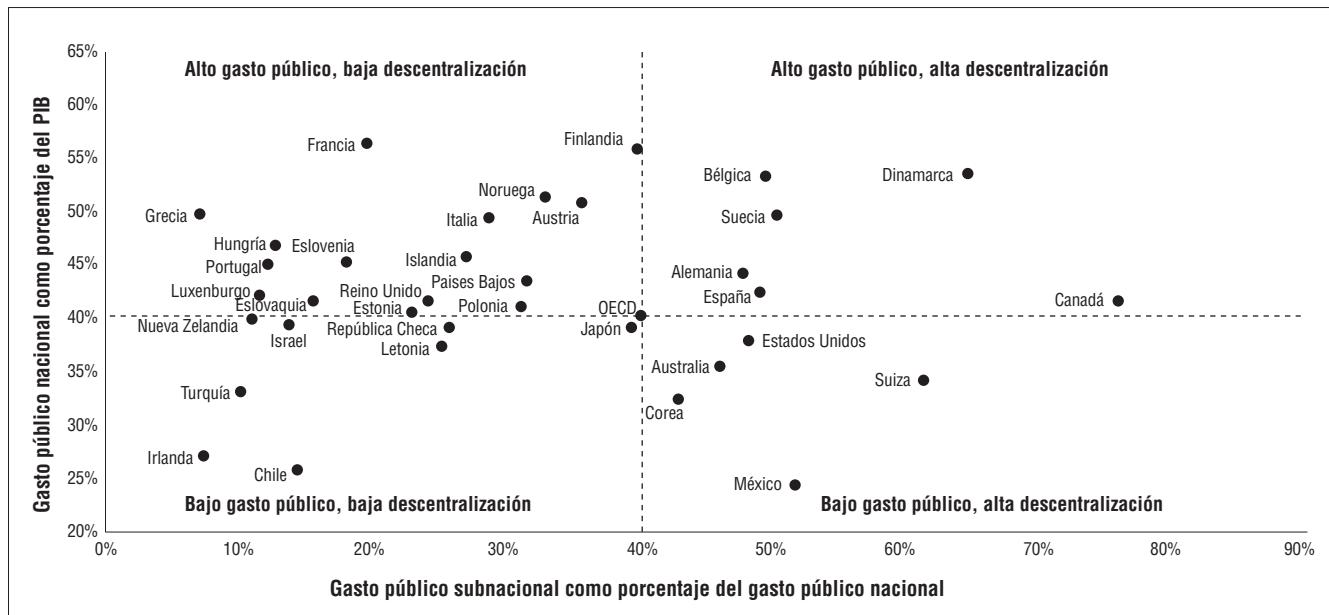
En general, existe consenso respecto de los beneficios que puede traer la descentralización. Entre estos, la mayor ventaja de fortalecer la autonomía de los gobiernos locales tiene que ver con una mejor asignación de recursos, ya que los niveles más locales de gobierno cuentan con información de mayor calidad para tomar decisio-

nes que afectan directamente a la comunidad, asegurando una provisión de servicios acorde a las necesidades de cada territorio. De esta forma, se garantiza mayor bienestar y eficiencia a través de la diferenciación en la oferta de bienes públicos locales, es decir, aquellos cuyos beneficios están limitados a una zona geográfica más pequeña que el país (Yáñez, 1993).

Además, existe un argumento político referido a que la descentralización contribuye a que las comunidades se involucren más en las políticas públicas, generando así mayor supervisión y control de las autoridades por parte de la ciudadanía (Irarrázaval y Pérez, 2009).

En Chile, la discusión sobre descentralización ha estado presente un largo tiempo y, ya en 2012, la Encuesta Bicentenario mostraba que más de la mitad de la población estaba de acuerdo con que las regiones pudieran elegir sus propias autoridades, disponer de los recursos generados en su territorio y manejar libremente su propio presupuesto (PUC, Adimark GfK, 2012).

Las cifras reflejan esta preocupación, ya que Chile, dentro de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), no solo tiene el nivel más bajo de gasto público, sino que también uno de los gastos fiscales más altamente centralizados. De acuerdo a los datos expuestos por la OECD en su estudio de la descentralización en Chile (2017), los gobiernos subnacionales apenas cuentan con medios para generar recursos, las transferencias están mayoritariamente condicionadas –en el sentido de que el destino de los recursos está definido por el gobierno central que es quien los transfiere– y las políticas están definidas a nivel central (gráfico 1).

Gráfico 1: **Gasto público y gasto subnacional en países OECD, 2016**

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Subnational government structure and finance, OECD, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/05fb4b56-en>

A partir del diagnóstico de desigualdades territoriales y de acceso a servicios, en 2014, se conformó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Esta instancia, en su informe (2014), propuso priorizar reformas legislativas en las tres áreas de la descentralización: i) ley de transferencia de competencias; ii) reforma constitucional para la elección directa de intendentes; y iii) ley de rentas regionales. Las primeras dos de estas reformas fueron aprobadas y son el objeto de discusión de este documento, mientras que la última fue postergada y a la fecha no se ha sometido un proyecto sobre la materia a tramitación legislativa.

## 2.2. Limites a la descentralización

Pese a los amplios beneficios asociados a la descentralización, existen algunos argumentos que justifican limitar este proceso, los que deben ser evaluados cuidadosamente en cada caso.

En primer lugar, la descentralización de bienes públicos nacionales, es decir, aquellos que se demandan de igual forma en todo el país, podría llevar a asignaciones ineficientes (Yáñez, 1993).

Por su parte, la descentralización de políticas redistributivas en base a tributos y provisión de bienes y servicios también genera reparos, debido a que, además de ignorar diferencias regionales importantes, beneficiaría fuer-

temente a quienes viven en las zonas con más recursos, y se generaría incluso un círculo vicioso en que esas áreas atraerán más inversión, aumentando las desigualdades. Existe, además, el riesgo de que las regiones entren en una competencia por ofrecer los menores niveles de impuestos, buscando la llegada de empresas, lo que podría ser dañino como equilibrio general fiscal (Prud'homme, 1995).

También se ha cuestionado la eficiencia asociada a la asignación de recursos en el nivel local, pues las burocracias regionales tienden a funcionar más lentamente que la central, ya que no siempre cuentan con los recursos y capacidades técnicas para hacer frente a los problemas de la ciudadanía. En este sentido, la existencia de servicios desconcentrados puede complicarse si no existen las capacidades técnicas de gestión en el nivel local. A la vez, descentralizar la entrega de algunos bienes y servicios podría llevar a la pérdida de economías de escala importantes.

Finalmente, entre las precauciones a considerar al descentralizar se cuenta que la cercanía de grupos de interés locales con los gobiernos descentralizados, junto a prácticas de clientelismo, puede llevar a una captura del Estado por parte de las élites de cada zona (Letelier, 2012). Incluso, podría ser más probable encontrar prácticas de corrupción en las administraciones locales (Prud'homme, 1995).

### 3. Situación actual de las finanzas regionales en Chile

Para ilustrar el funcionamiento actual de los presupuestos regionales en Chile, en esta sección se describe cómo están compuestos, cuál ha sido su variación en el último período y cómo se distribuyen entre las distintas regiones. Esta información es relevante, pues permite comprender los distintos mecanismos de financiamiento regional disponibles en la actualidad, así como situar los esfuerzos realizados a la fecha para fortalecer la gestión de los gobiernos regionales, lo que constituye el punto de partida desde el cual operarán los nuevos gobernadores electos democráticamente.

#### 3.1. Composición de los presupuestos regionales

Actualmente, las finanzas regionales tienen tres grandes componentes de fuentes de ingresos: el programa de gastos de funcionamiento, el programa de inversión regional (ambos contemplados en la ley de presupuestos), y las provisiones, administradas en su mayoría por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere).

El programa de gastos de funcionamiento entrega los recursos necesarios para la operación de los gobiernos regionales, incluyendo los fondos para gastos de personal, bienes de consumo y adquisición de activos no financieros. Estos fondos provienen principalmente del aporte fiscal del gobierno central, con algunas contribuciones menores de rentas de la propiedad y otros ingresos de beneficio regional.

Por otro lado, el programa de inversión regional entrega fondos para financiar proyectos, estudios básicos y programas –todos de inversión–, adquisición de activos, transferencias de capital y transferencias corrientes. Las principales fuentes del programa de inversión regional

son el aporte fiscal, que incluye el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a financiar infraestructura social y económica, y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), orientado a fomentar la innovación y las actividades productivas complejas.

Dentro del programa de inversión regional se cuentan también las transferencias de capital, que constituyen ingresos propios y definidos por ley, y son incorporadas directamente en la cuenta de los gobiernos regionales cada año. Estas incluyen recursos transferidos por concepto de derechos, patentes o regalías (lo que engloba patentes mineras, casinos de juegos, patentes geotérmicas, patentes de acuiculturas, patentes por derechos de agua no utilizados, el Fondo de Inversión y Reconversión Regional, el Fondo de Desarrollo de Magallanes, la concesión de la zona franca de Magallanes y otros recursos transferidos desde la Subsecretaría de Bienes Nacionales por la venta de inmuebles fiscales); el Fondo de Apoyo Regional (FAR), creado para financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo; el Programa de Infraestructura Educacional, cuyo objetivo es entregar recursos para construir y mejorar establecimientos educacionales; y los Programas de Convergencia, que transfieren recursos a ciertas regiones debido a condiciones económicas y sociales de rezago específicas.

Finalmente, los gobiernos regionales pueden acceder a recursos provisionados en la Subdere, según los proyectos de inversión que se estén realizando en cada región y acorde al nivel de ejecución presupuestaria de cada año. En 2017, se consideraron 11 provisiones distintas, entre las cuales destacan las de los Programas de Convergencia y las del FNDR<sup>3</sup>.

La distribución de las fuentes de financiamiento del presupuesto regional, durante el año 2017, se puede ver en la tabla 1.

<sup>3</sup> Las provisiones de los Programas de Convergencia y del FNDR corresponden al 10% no distribuido de ambos fondos, que pasan a ser provisiones a distribuir durante el año por parte de la Subdere.

Tabla 1: **Fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales, 2017**

Ingreso	Monto (\$MM)	% dentro del componente	% del total del presupuesto regional
Programa para gastos de funcionamiento	65.437	100%	5,1%
Rentas de la propiedad	33	0,1%	0%
Otros ingresos corrientes	300	0,5%	0%
Aporte fiscal	65.089	99,5%	5%
Saldo inicial de caja	15	0%	0%
Programa de inversión regional	985.226	100%	76,3%
Rentas de la propiedad	434	0%	0%
Otros ingresos corrientes	6.223	0,6%	0,5%
Aporte fiscal	481.451	48,9%	37,3%
<i>Fondo Nacional de Desarrollo Regional</i>	438.057	44,5%	33,9%
<i>Fondo de Innovación para la Competitividad</i>	43.423	4,4%	3,4%
Transferencias para gastos de capital	490.386	49,8%	38%
<i>Derechos, patentes y regalías</i>	139.687	14,2%	10,8%
<i>Fondo de Apoyo Regional</i>	242.177	24,6%	18,8%
<i>Programa de Infraestructura Educacional</i>	27.537	2,8%	2,1%
<i>Programa de Convergencia</i>	80.985	8,2%	6,3%
Saldo inicial de caja	6.732	0,7%	0,5%
Provisiones	240.169	100%	18,6%
Provisiones Subdere	143.291	59,7%	11,1%
<i>Fondo Nacional de Desarrollo Regional</i>	48.673	20,3%	3,8%
<i>Programa de Infraestructura Rural</i>	4.099	1,7%	0,3%
<i>Puesta en valor patrimonial</i>	7.302	3%	0,6%
<i>Apoyo a la gestión subnacional</i>	3.403	1,4%	0,3%
<i>Saneamiento sanitario</i>	11.561	4,8%	0,9%
<i>Programa de residuos sólidos</i>	5.775	2,4%	0,4%
<i>Fondo de Apoyo Regional</i>	42.230	17,6%	3,3%
<i>Regularización mayores ingresos propios</i>	5.820	2,4%	0,5%
<i>Energización</i>	11.184	4,7%	0,9%
<i>Recuperación de daños por catástrofes</i>	3.244	1,4%	0,3%
Programas de convergencia	96.878	40,3%	7,5%
<i>Regiones extremas</i>	92.253	38,4%	7,1%
<i>Territorios rezagados</i>	4.625	1,9%	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1.290.832</b>	-	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Balbontín, Escobar y Seemann (2017).

### 3.2. Evolución de los presupuestos regionales

Al observar la evolución de los presupuestos regionales, siguiendo lo expuesto por Balbontín, Escobar y Seemann (2017) con datos de los años 2007 a 2017, es notorio el aumento de los recursos que se les han asignado (gráfico 2). A nivel agregado, los fondos disponibles para los gobiernos regionales prácticamente se duplicaron entre 2007 y 2017, aunque este aumento no ha sido constante, viéndose los mayores crecimientos en los años 2008 y 2015, ambos sobre un 10%, mientras que en 2014 se observó una leve caída, y en 2016 y 2017 un aumento menor al 1%.

Al desglosar esta información, los datos muestran que el principal aumento se ha dado en el programa de inversión regional, que se ha casi triplicado, mientras que el programa de gastos de funcionamiento en 2017 fue más del doble de lo que era en 2007. Las provisiones, por otro lado, aunque crecieron al principio de este período, cayeron drásticamente entre 2012 y 2014, para luego estabilizarse, anotando una disminución leve.

Este fuerte aumento del Programa de Inversión Regional y la disminución paralela de las provisiones, observados

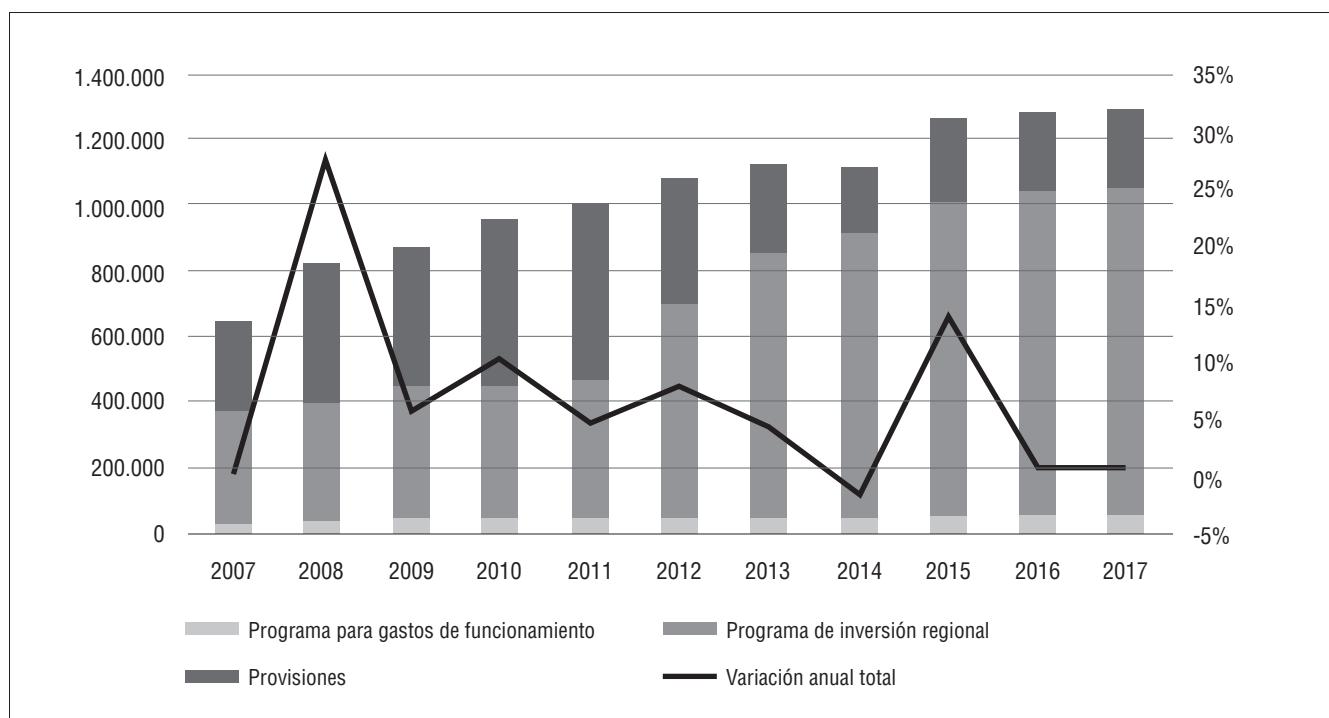
en 2012, se deben a que ese año se decidió traspasar el Fondo de Apoyo Regional desde las provisiones hacia las transferencias de capital, componentes del Programa de Inversión Regional. Esta medida buscaba fortalecer el proceso de descentralización, entregando recursos más estables a los gobiernos regionales (Balbontín, Escobar y Seemann, 2017).

Con todo, pese a este importante aumento de recursos para los gobiernos regionales, es necesario especificar que los fondos asignados no han tenido un gran crecimiento relativo dentro del presupuesto de la nación, oscilando, durante todo este período, entre 2,6% y 3,1% del gasto público (Hidalgo, 2018).

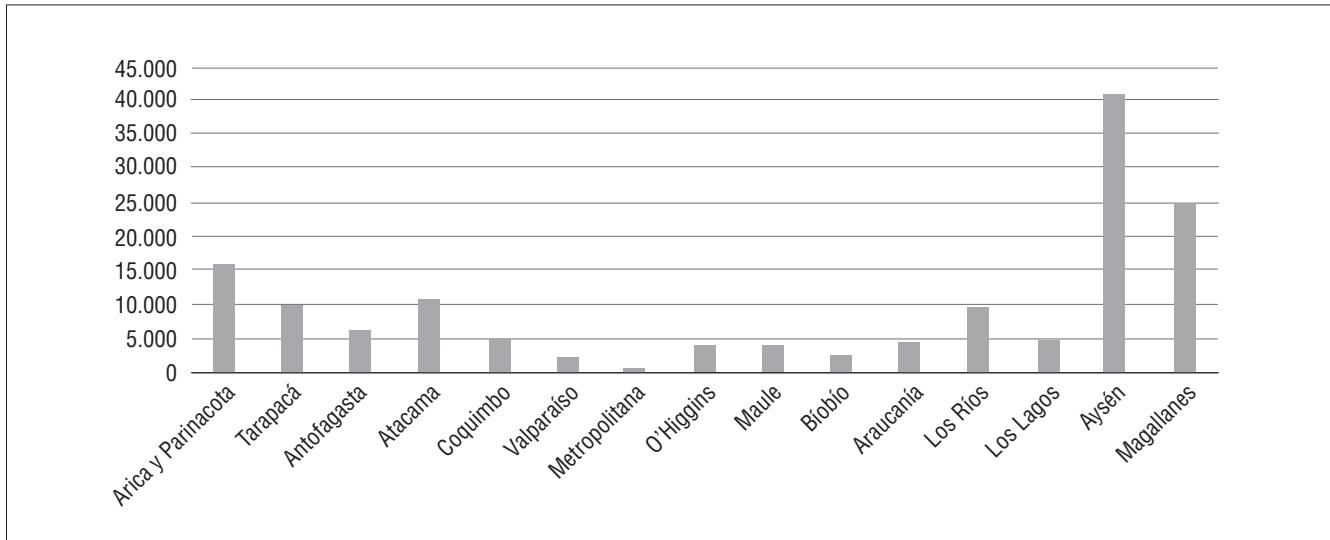
### 3.3. Distribución regional de los recursos

La distribución de los recursos entre las regiones no es homogénea. Tanto el programa de gastos de funcionamiento como el de inversión regional se asignan de forma diferenciada a cada región. En el caso del primero, no existe un criterio claramente formalizado de distribución, aunque en los hechos sí se observa que las regiones con mayor población reciben montos más cuantiosos. En ese caso, la Región Metropolitana acumula

Gráfico 2: **Evolución de los presupuestos regionales, por componente (MM\$)**



Fuente: elaboración propia a partir de Balbontín, Escobar y Seemann (2017).

Gráfico 3: **Programa de gastos de funcionamiento per cápita, 2017 (\$)**

Fuente: elaboración propia a partir de Balbontín, Escobar & Seemann (2017), y proyecciones de población regional, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), disponibles en <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>.

el mayor aporte, mientras la Región de Tarapacá es la menos beneficiada. Sin embargo, el análisis per cápita de los datos, usando proyecciones poblacionales para el mismo año, muestra una realidad muy distinta (gráfico 3). En este caso, la Región Metropolitana recibe los menores aportes, mientras que las regiones extremas tienen presupuestos ponderados más altos.

Por su parte, la distribución del programa de inversión regional sí cuenta con criterios de distribución formalmente definidos. El FNDR se asigna según criterios territoriales y sociales<sup>4</sup>, el FIC prioriza a las regiones mineras y los recursos provenientes de derechos, patentes y regalías dependen de las características de cada zona. Al igual que en el caso anterior, la región que más recursos recibe en términos absolutos es la Metropolitana, mientras que en el otro extremo se ubica Arica y Parinacota. Del mismo modo que en el programa de gastos de funcionamiento, el análisis de los datos ponderados por la población regional invierte la situación, con la Región Metropolitana recibiendo los menores aportes per cápita y las regiones extremas obteniendo presupuestos más abultados (gráfico 4 en página siguiente).

#### 4. Reformas recientes de descentralización regional

Las dos leyes relativas a la descentralización del país<sup>5</sup>, promulgadas este año, tendrán importantes consecuencias en la gestión pública. Estas introducirán cambios significativos en el modelo de descentralización, al modificar la actual Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Nº19.175 del año 1992) y otras leyes complementarias. En concreto, la mayor modificación en esta institucionalidad se reflejará en octubre de 2020, cuando se elegirán por votación directa los gobernadores regionales, que reemplazarán a los actuales intendentes. Por otra parte, a contar de 2022, se comenzará a aplicar en régimen el mecanismo de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales.

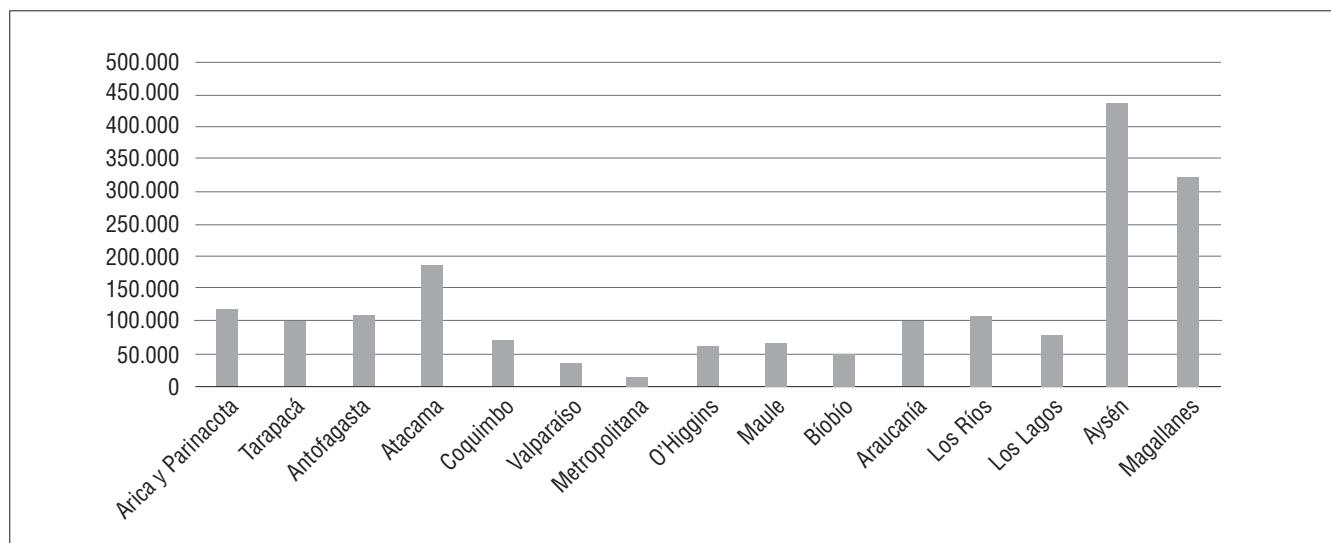
A continuación se realiza una descripción resumida de los principales cambios que estas leyes introducen con relación a la situación existente en la Ley Orgánica Sobre Gobierno y Administración Regional<sup>6</sup>.

(Nota 6 en página siguiente)

4 El 90% de los recursos del FNDR se distribuye en base a dos variables: i) Población en condiciones de pobreza e indigencia con un peso relativo de 55%, que incluye: población pobre e indigente (30%), tasa de pobreza de la región (10%), población pobre rural (10%) y hogares pobres con jefatura femenina (5%); ii) Características territoriales, con un peso relativo de 45%, que incluye: raíz de la superficie regional (30%), índice de costo de pavimentación (5%), índice de costo de construcción de viviendas (5%) y tasa de ruralidad de la región (5%). El 10% restante del FNDR es parte de las provisiones, donde un 5% se asigna a gastos de emergencia y el otro 5% se distribuye de acuerdo a criterios de eficiencia.

5 Ley N°21.073, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos; y Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País; ambas promulgadas el 2 de febrero de 2018.

Gráfico 4: Programa de inversión regional per cápita, 2017 (\$)



Fuente: elaboración propia a partir de Balbontín, Escobar y Seemann (2017), y proyecciones de población regional, del INE, disponibles en: <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>.

#### 4.1. Representación del gobierno nacional en la región

Se crea la figura de delegado presidencial regional, que tiene como principal responsabilidad ser el representante del Presidente de la República en la región. Esta autoridad dirigirá las tareas de gobierno interior y orden público por mandato del Presidente. Adicionalmente, le corresponde coordinar y supervisar los servicios públicos creados por ley que operan en la región y que se relacionan con el Presidente de la República a través de un ministerio, es decir, todos aquellos que no hayan traspasado sus competencias al gobierno regional o que tengan algún tipo de autonomía legal.

Adicionalmente, se crea el cargo de delegado presidencial provincial, que es comparable al cargo vigente a la fecha de gobernador provincial. Esta autoridad dirige las tareas de gobierno interior y orden público en la provincia por mandato del Presidente de la República. Además, tiene la responsabilidad de supervisar los programas y proyectos de desarrollo de los servicios públicos creados por ley, que operen en la provincia y que no dependan del gobierno regional.

#### 4.2. Administración de la región y funciones del gobierno regional (GORE)

La ley incrementa de manera importante las funciones generales, funciones específicas en determinadas materias y atribuciones para su cumplimiento que corresponden al GORE; aunque en algunos casos estos cambios son más bien formalismos. En particular, se destaca que en lo relacionado con ordenamiento territorial, el GORE deberá elaborar y aprobar un Plan de Ordenamiento Territorial (PROT), que oriente la utilización del territorio para lograr un desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y macrozonificación<sup>7</sup>. Adicionalmente, se crea en el gobierno central una Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, que define las políticas nacionales de ordenamiento territorial. Por otra parte, en materias de fomento productivo se especifican más ampliamente las funciones del GORE, por medio de la formulación de políticas de fomento productivo regional, lo que conlleva la elaboración de un Plan de Desarrollo de Turismo Regional y la formulación de una Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo.

6 Cabe aclarar que, en este estudio, no se hace mayor referencia a los cambios que introduce la Ley N°21.073, en lo referido a la elección de los gobernadores regionales, aspectos electorales, inhabilidades de los candidatos y temas similares, ya que se pone el foco en los desafíos de gestión, dado que existirán gobernadores electos.

7 El detalle del alcance y procedimientos del PROT estará sujeto a un reglamento, por dictarse.

Uno de los aspectos más novedosos de la nueva normativa regional es lo referido a la “transferencia de competencias” desde el gobierno central. En efecto, se cambia la situación actual en la que todos los GORE cuentan con las mismas funciones y responsabilidades definidas por ley. Como una forma de colaboración en la administración del Estado, la nueva normativa establece que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más GORE, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos. Para ello, se establece un procedimiento que acota la posible transferencia de competencia a los ámbitos de: i) ordenamiento territorial, ii) fomento productivo y iii) desarrollo social y cultural. La transferencia de competencias podrá incluir la adaptación, priorización y focalización de instrumentos nacionales a las políticas regionales, así como la ejecución directa de los instrumentos y sus recursos.

Entre las condiciones para concretar la transferencia está la demostración de la disponibilidad de recursos económicos y de personal. De esta forma, los recursos que correspondan se transferirán al GORE mediante convenios de transferencia, los que serán suscritos entre el gobierno regional respectivo y el organismo que tiene asignado dicho presupuesto, o bien serán asignados directamente en las correspondientes leyes de presupuestos del sector público.

En el proceso mismo de transferencia de una competencia, intervienen el Presidente de la República y el Comité Interministerial de Descentralización, que contará con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión de Estudios<sup>8</sup>. Las transferencias pueden iniciarse a iniciativa del Presidente de la República mediante oficio o bien a solicitud del GORE, pudiendo ser estas temporales, graduales o definitivas<sup>9</sup>. Pero en la práctica, la facultad de otorgar o revocar una competencia reside en el gobierno central.

#### 4.2.1. Gobierno regional

El gobierno regional estará presidido por el gobernador regional<sup>10</sup>, quien concentra las funciones ejecutivas del

GORE, que son prácticamente las mismas que hoy posee el intendente regional, entre ellas, someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto y proponer la distribución de los recursos de los programas de inversión. La mayor novedad está en la facultad de poder solicitar el traspaso de competencias al Presidente de la República a contar del año 2022. Adicionalmente, el gobernador regional es el presidente del Consejo Regional y es el jefe superior de los servicios administrativos del GORE.

En cuanto al Consejo Regional, no hay mayores cambios en la nueva normativa respecto de su composición y funciones, salvo el otorgarle facultades más vinculantes para aprobar el Plan de Desarrollo Turístico, el Plan Regulador Comunal, el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas<sup>11</sup>, las propuestas de zonificación del borde costero, las solicitudes de transferencias de competencias y el anteproyecto regional de inversiones.

En el caso del GORE propiamente tal, la nueva normativa agrega a las existentes divisiones de Planificación y Desarrollo Regional y de Presupuesto e Inversión Regional las nuevas divisiones de i) Fomento e Industria, ii) Infraestructura y Transporte y iii) Desarrollo Social y Humano; de modo que cada gobierno regional contará ahora con cinco divisiones, además de un administrador regional y una Unidad de Control Regional. La ley establece también la creación de un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo.

Finalmente, se establece la Administración de Áreas Metropolitanas<sup>12</sup>, considerando como tales a dos o más comunas conurbadas que reúnan al menos a 250.000 habitantes. Estas se constituirán por oficio del Presidente de la República o a solicitud de los GORE. Las áreas metropolitanas funcionarán en la práctica como un departamento del GORE y tendrán entre sus responsabilidades la formulación de un Plan Maestro de Transporte Urbano Metropolitano, un Plano Regulador Intercomunal y un Plan Intercomunal de Inversiones en Infraestructura para movilidad y espacio público, y recolección de residuos domiciliarios<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> El detalle de los mecanismos y funcionamiento del Comité estarán sujeto a un reglamento, por dictarse.

<sup>9</sup> Hasta el año 2022, las transferencias de competencias solo podrán hacerse de oficio. Además, durante el primer año de vigencia de la ley, el traspaso de competencias puede hacerse a través de un decreto supremo sin requerir de un pilotaje previo y evitando la complejidad del proceso en régimen; esto se aplica solo a competencias asociadas a los ministerios de Vivienda, Transporte y Telecomunicaciones, a la CORFO, Sercotec y FOSIS.

<sup>10</sup> Los gobernadores regionales durarán cuatro años en el cargo. Se elige gobernador regional a la persona con 40% o más de los votos válidamente emitidos. Si no se logra ese umbral, hay segunda vuelta entre las dos primeras mayorías. La primera elección se realizará en octubre de 2020.

<sup>11</sup> Existirá un reglamento de zonas rezagadas, por dictarse.

<sup>12</sup> Existirá un reglamento de áreas metropolitanas, por dictarse.

<sup>13</sup> Esto implica que la recolección de la basura deja de ser responsabilidad de los municipios en caso de estar emplazados en áreas metropolitanas.

#### 4.2.2. Otros órganos de la administración del Estado en las regiones

También se introducen algunos cambios a la Ley de Gobiernos Regionales en lo referido a otros órganos de la administración del Estado en las regiones. Así, se subordina a los secretarios regionales ministeriales al delegado presidencial regional y deja claro que estos son nombrados por el Presidente de la República.

En cuanto a las secretarías regionales ministeriales, no se innova mayormente. Al respecto, se recuerda que ellas son órganos que deben ajustarse a las instrucciones técnicas y administrativas de los ministerios respectivos en el nivel nacional, pero también deben presentarle a estos las prioridades regionales e informarles acerca de su coherencia con las políticas nacionales. En definitiva, si bien dependen administrativamente del nivel central, tienen de algún modo una segunda sujeción de coherencia al nivel regional.

#### 4.3. Patrimonio y sistema presupuestario regional

En relación con el patrimonio, sistema presupuestario y financiamiento regional, la nueva normativa de gobiernos regionales no introduce cambios mayores. Por ello, dentro de la discusión legislativa se sugirió la pertinencia de presentar otros proyectos de ley complementarios, sobre financiamiento regional y responsabilidad fiscal, lo que a la fecha no se ha materializado.

Por tanto, los únicos cambios a destacar en este ámbito se refieren a que los recursos del programa de inversión regional deberán ajustarse a los criterios de priorización incorporados en las glosas o marcos presupuestarios que deben ser propuestos por el gobernador regional<sup>14</sup>. Ello, para reducir el riesgo de bloqueos por parte del Consejo Regional a la ejecución de la cartera de proyectos. Por otra parte, también se introduce una mayor exigencia en el cumplimiento obligatorio de los convenios de programación por parte de los GORE.

### 5. Desafíos e incertidumbres a partir del nuevo escenario

Como se ha señalado, en octubre de 2020 se elegirá democráticamente a los gobernadores regionales. Como en toda campaña electoral, es esperable que los candidatos intenten diferenciarse, en este caso, por sus distintas visiones sobre el desarrollo de su respectiva región y los énfasis respecto de las necesidades que consideren más urgentes de atender en ella.

La pregunta clave que surge entonces es: una vez elegidos, ¿tendrán estos gobernadores las competencias, atribuciones y herramientas legales para poder cumplir con sus compromisos de campaña? ¿O, más bien, se transformarán en voceros de las demandas regionales ante el gobierno central? Si no cuentan con herramientas de gestión efectivas, es muy probable que lo que más rédito político les genere sea precisamente cabildear ante el gobierno central por mayores recursos para su región.

¿Y cómo se comportará el gobierno central ante estas demandas? ¿Aumentará los recursos totales de decisión regional? ¿Distribuirá recursos a las regiones en base a reglas predeterminadas? ¿O les irá entregando recursos en la medida que se visibilicen sus problemas? ¿Propondrá legislar para que aumenten los recursos propios de los gobiernos regionales? ¿O seguirá privilegiando las transferencias condicionadas? Y si aumentan los recursos gestionados por los gobiernos regionales, ya sean recursos propios o vía transferencias, ¿habrá un manejo eficiente, probo y transparente de los mismos?

Varios expertos en políticas públicas han planteado sus inquietudes respecto del proceso de descentralización en marcha, resaltando la necesidad de predictibilidad, objetividad y transparencia en la asignación de recursos a los gobiernos regionales para evitar sesgos político-partidistas (Cordero et al., 2018). Por otra parte, también existen aprensiones sobre la actual falta de vinculación entre la adecuada gestión del gobernador y los recursos que dicha gestión genere para el Gobierno Regional (Lindh, 2018). Y al mismo tiempo, existen experiencias internacionales de descentralización que han derivado en complejos escenarios fiscales al darles atribuciones a los gobiernos subnacionales sin establecer los adecuados resguardos, resultando en carreras hacia menores impuestos, mayor gasto y déficits fiscales insostenibles (Valdés, 2018).

Así, hoy existe una creciente preocupación entre los actores políticos y técnicos sobre los desafíos e incertidumbres del proceso de descentralización en marcha, en una serie de aspectos que no habrían quedado adecuadamente resueltos al legislarse las últimas modificaciones sobre la materia. Incluso, acorde a Irarrázaval (2018), algunos actores políticos estimaron que la forma de avanzar en descentralización era arriesgándose a la elección directa de gobernadores regionales y, desde ahí, construir el detalle de la institucionalidad faltante.

14 Existirá un reglamento referido a la asignación del programa de inversión regional, por dictarse.

De hecho, la asignación de recursos a las regiones ha sido uno de los temas más complejos de la tramitación legislativa del proyecto de ley de presupuestos del sector público para 2019 (Boletín N°12130-05); y más aun, la demanda por más recursos para las regiones ha surgido con fuerza en la discusión de la reforma tributaria que se encuentra en trámite legislativo (Boletín N°12043-05).

En este contexto, es relevante revisar los principales desafíos que surgen de la implementación conjunta de la Ley N°21.073, que regula la elección de gobernadores regionales, y la Ley N°21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país, ambas promulgadas el 2 de febrero de 2018. En este sentido, hay desafíos de “implementación propiamente tal” de las leyes, pero también para “la situación de régimen”, referidos al modelo de descentralización al cual se transita, no del todo claro ni consensuado<sup>15</sup>.

Estos desafíos los hemos agrupado en tres áreas: i) Traspaso de competencias, ii) Presupuesto regional y responsabilidad fiscal, y iii) Economía política.

Algunos eventualmente pueden abordarse en los reglamentos de las leyes en cuestión<sup>16</sup>, pero hay otros ajustes que van más allá, por lo que podrían requerir cambios legales adicionales.

### 5.1. Traspaso de competencias

El traspaso de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales se ha concebido como el principal mecanismo mediante el cual estos últimos cuenten con la capacidad de gestión efectiva, para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía en su territorio. Por tanto, el éxito de la descentralización depende, en gran medida, de que este mecanismo funcione. Razonablemente, la ley estableció procedimientos normados y graduales para este traspaso de competencias; no obstante, implica importantes desafíos.

En primer término, se debe tener en cuenta que las competencias factibles de transferir se acotan a los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Asimismo, puede haber transferencia de competencias por oficio del Presidente de la República o a solicitud del Gobierno Regional, opción

que solo estará disponible a contar del año 2022. Por lo tanto, el primer paso lo debe dar el gobierno central, definiendo formalmente cuáles competencias traspasará hasta dicho año.

En este sentido, si bien la ley señala que es una facultad del Presidente de la República oficializar traspasos de competencias hasta antes del año 2022, es importante que se hagan transferencias en este período –y ciertamente habrá presiones desde las regiones para ello–, para así obtener los aprendizajes necesarios en la práctica y realizar las adecuaciones que sean necesarias<sup>17</sup>.

Entre las materias que deben monitorearse en el traspaso de competencias y que pudieran requerir ajustes luego de un período de aprendizaje, se cuentan:

- **Costeo de las competencias traspasadas.** Una preocupación tiene que ver con que cada competencia traspasada sea costeada de manera realista, para que efectivamente vaya acompañada de la transferencia de recursos correspondiente que permita al GORE desarrollar la tarea. En algunos casos, este costeo puede no ser trivial, por ejemplo, cuando se traspase algún programa que no esté identificado de manera independiente en la ley de presupuestos, o cuando se traspasen solo algunas funciones o componentes de un programa más amplio. Es probable que esto genere tensiones entre el servicio que traspasa la competencia (que querrá ceder la menor cantidad de recursos posibles) y el GORE que la recibe (que querrá una mayor cantidad de recursos). Al respecto, la ley estableció la responsabilidad del Comité de Ministros de definir cuántos recursos (financieros y humanos) deben traspasarse a un gobierno regional cuando se le traspase una competencia, por lo que formalmente sí se considera un mecanismo para resolver diferencias. Con todo, pueden haber discusiones de costeo posteriores al traspaso, por ejemplo, si un gobierno regional reconoce que los recursos no le son suficientes solo luego de un período de haber estado ejerciendo la función respectiva.
- **Situación de funcionarios que realizan las competencias traspasadas.** Cada competencia traspasada debiera implicar también el traspaso de los funcio-

<sup>15</sup> El foco del presente documento está en los aspectos relacionados con los traspasos de competencias a los gobiernos regionales, y los presupuestos regionales y la responsabilidad fiscal. También hay desafíos importantes en los ámbitos de ordenamiento territorial, áreas metropolitanas y otros temas, los que requieren un análisis especializado.

<sup>16</sup> El actual gobierno debe dictar nueve reglamentos que operacionalicen los contenidos de las leyes y su forma de implementación, en un plazo de dos años.

<sup>17</sup> Esto, como complemento a los pilotos de traspaso de competencias que ha realizado CORFO.

narios que la ejecutan. Al respecto, la ley define que estos funcionarios van en “comisión de servicio” al GORE, lo que ayuda a que no vean mermadas sus condiciones laborales. Con todo, esta situación no es sostenible a largo plazo pues, en el extremo, el servicio de origen incluso podría desaparecer y los funcionarios no podrían estar en “comisión de servicio” por el resto de su carrera. En esta dimensión también es importante tener en cuenta que los funcionarios son reacios a ser traspasados a los gobiernos regionales, porque temen que su dinámica político-electoral les genere menos estabilidad laboral que la de un servicio público del gobierno central<sup>18</sup>.

**Duplicidades de competencias.** Respecto de las competencias que se traspasen, es imprescindible que el gobierno central deje de realizar dichas funciones, para evitar duplicaciones, aumento de costos y disputas de competencia. Esto es parte esencial del proceso de descentralización, pero ciertamente encontrará resistencia de parte de los servicios del gobierno central que traspasen sus competencias. El riesgo está en que se opte por seguir operando en duplicidad para “evitar conflictos”. Además, en los hechos pueden darse distintas combinaciones de traspasos que dificulten identificar duplicidades, como funciones que se traspasen solo a algunas regiones o servicios que traspasen solo algunas de sus competencias, generando áreas grises. Asimismo, también es necesario asegurar la coherencia de políticas entre los niveles nacional y regional. En los ámbitos de ordenamiento territorial, actividades productivas y desarrollo social hay múltiples espacios en los que no hay políticas definidas o que no están sancionadas formalmente, por lo que podrían ser fuente de permanentes desconexiones entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, en materia de evitar duplicidades y asegurar coherencia, cabe notar que la ley abordó el traspaso de competencias desde el gobierno central a los GORE, pero nada dice sobre las competencias de los municipios. Esta es una materia pendiente de abordar, en especial porque en algunos casos la provisión óptima de un servicio puede ser a nivel municipal y no regional ni nacional.

- **Potencial revocación de traspasos.** La ley establece que las transferencias traspasadas pueden ser temporales, graduales o definitivas. En el caso de las temporales, ellas pueden ser revocadas. Conceptualmente ello tiene justificación si es que la función traspasada no se está ejerciendo correctamente y, por tanto, se está afectando a los ciudadanos del territorio. Sin embargo, en los hechos el revocar un traspaso de una competencia puede transformarse en un conflicto político, ya sea que quien pida la revocación sea el gobierno central (lo que podría ser interpretado como un calificativo de ineficiente al gobernador respectivo) o que lo pida el propio GORE (por ejemplo, aduciendo que no tiene los recursos suficientes para ejercerla). Por tanto, es pertinente evaluar si esta opción de revocar un traspaso no será finalmente una fuente de conflictos.
- **Incertidumbre regional.** Tal como está planteado actualmente en la normativa, el traspaso de competencias surge por voluntad del Presidente o, en régimen, también por solicitud del respectivo gobierno regional. Esto dependerá de la visión, urgencia y objetivos políticos de las autoridades del momento, lo que puede redundar en una importante cuota de incertidumbre para decisiones de inversión y gestión pública en el territorio, más aun si las transferencias de competencias pueden ser revocadas. Por tanto, se requiere una orientación política desde el nivel central respecto de los ámbitos de traspasos en el tiempo.

## 5.2. Presupuesto regional y responsabilidad fiscal

Las leyes recientes no innovaron acerca de los presupuestos de los GORE, por lo que ellos se seguirán tratando como los presupuestos de un servicio público y se les aplicarán las reglas generales de administración presupuestaria. Al respecto, se recuerda que cada GORE tiene un presupuesto aprobado en la Ley de Presupuestos del sector público de cada año, que se compone de dos programas<sup>19</sup>: i) el Programa 01 de “Gastos de funcionamiento”, y ii) el Programa 02 de “Inversión regional”.

El Programa de “Gastos de funcionamiento” entrega los recursos necesarios para la operación de los GORE, me-

<sup>18</sup> Al respecto, cabe notar que en el proceso de elaboración y tramitación de la Ley N°21.074 no se consideró un acuerdo con los funcionarios involucrados.

<sup>19</sup> La Región de Magallanes y de la Antártica Chilena tiene, excepcionalmente, un tercer programa presupuestario con recursos del Fondo de Desarrollo de Magallanes (Fondema).

diante fondos que provienen principalmente del aporte fiscal centralizado, con algunas contribuciones menores de rentas de la propiedad y otros ingresos. Por su parte, el Programa de “Inversión regional” entrega recursos para financiar proyectos de inversión, o bien estudios básicos y programas de inversión, adquisición de activos, transferencias de capital y transferencias corrientes.

A partir de esta situación, surgen los siguientes desafíos en materia de presupuestos regionales y responsabilidad fiscal:

- **Gestión de las provisiones.** Durante el año, los GORE pueden acceder a recursos provisionados en el presupuesto de la Subdere, los que vienen a suplementar sus respectivos presupuestos. Estos recursos se relacionan con el nivel de avance de los proyectos de inversión que se estén realizando en cada región, y se asignan con bastante nivel de discrecionalidad desde el gobierno central. Si bien esta es una herramienta que utiliza el gobierno central para lograr un adecuado nivel de ejecución de la inversión pública agregada (ya que tiende a asignar más recursos a las regiones que son más ágiles en ejecutar), una vez que estén instalados los gobernadores electos no parece ser una situación sostenible, por cuanto cada uno de ellos requerirá mayor certeza ex ante respecto de su presupuesto total anual.
- **Tratamiento de recursos no ejecutados.** En la actualidad, los recursos no ejecutados de un GORE (como los de cualquier servicio público) quedan en saldo final de caja, y se requiere aprobación expresa de la Dirección de Presupuestos para que ellos puedan ser incorporados al presupuesto del año siguiente. Si no se otorga esa autorización, los recursos no ejecutados se reintegran al Tesoro Público. Como se mencionó en el punto anterior, en caso de que se avance en disminuir las provisiones que se asignan durante el año a los GORE, es probable que aumenten los recursos no ejecutados al final de cada año (en especial en aquellas regiones con menor capacidad de gestión). Es esperable que el aplicar la regla general de reintegrar los recursos no ejecutados al Tesoro Público sea fuente de conflicto político una vez que estén instalados los gobernadores electos, pues argumentarán que dichos recursos le pertenecen a su región, aunque no hayan sido capaces de ejecutarlos en el año calendario.
- **Tratamiento de los recursos asociados al traspaso de competencias.** Como se ha especificado,

el traspaso de una competencia desde el gobierno central a un GORE va acompañado del traspaso de los recursos financieros y humanos dedicados a esa tarea. En el caso de los recursos financieros traspasados (incluyendo también los que se destinarán a remuneraciones de los recursos humanos traspasados), habrá que definir si ellos quedarán formalmente vinculados a la función que se traspase o, si por el contrario, pasarán a ser recursos de libre disposición del GORE. Ambas alternativas tienen pros y contras: en el caso de que los recursos queden marcados para una función específica, el GORE argumentará que no tiene autonomía suficiente para definir las necesidades más prioritarias en su territorio; mientras que en el caso de que los recursos queden de libre disposición, puede haber un comportamiento oportunista del GORE, que podría dejar de ejecutar la función traspasada y presionar al gobierno central para que la retome con recursos propios.

- **Herramientas de gestión de recursos de los gobiernos regionales.** Al tener cada GORE un presupuesto anual aprobado en la Ley de Presupuestos del sector público, cabe preguntarse cuáles son las herramientas efectivas de gestión de recursos que ellos tienen. En cuanto a los ingresos, la gran mayoría viene dada en la Ley de Presupuestos. En cuanto a los gastos, el monto total también viene dado y el margen para definir su uso es acotado. Por tanto, la verdadera “gestión de recursos” de un gobernador electo será ante las autoridades del gobierno central, previo a que envíen el proyecto de presupuesto al Congreso, y ante los parlamentarios, cuando estén en la discusión legislativa del mismo. Esto no solo genera un problema de economía política (que se analiza más adelante), sino que también de gestión, ya que no existe un vínculo entre una buena gestión y los recursos que genere el GORE (más bien, podría haber una relación entre la capacidad de cabildeo y la obtención de recursos). Todo esto lleva a la necesidad de discutir una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional.
- **Gasto del gobierno nacional en las regiones.** El punto de partida, cuando asuman los gobernadores electos, será que los presupuestos de los GORE solo representarán una fracción acotada del gasto público en las regiones, ya que los ministerios sectoriales también ejecutan su gasto en los territorios. El problema es que en muchos ministerios no es clara

la información sobre la distribución regional de su gasto<sup>20</sup>. Y, menos aún, los criterios para definir dicha distribución. Si bien estos recursos no son de decisión regional<sup>21</sup> (salvo que se traspasen las competencias respectivas), para un GORE es una información muy pertinente, al menos por dos motivos: i) Para conocer con detalle lo que ofrece el gobierno central en la región y asignar los recursos del GORE a las necesidades no cubiertas por el primero; y ii) Para comparar el gasto del gobierno central entre regiones y, eventualmente, descubrir inequidades en su distribución que requieran ser corregidas. Por lo tanto, una vez instalados los gobernadores electos, probablemente surgirá una presión para que el gobierno central transparente la distribución de todo su gasto en cada región<sup>22</sup>. Y cuando ello se haga, seguramente, surgirán críticas a la coherencia en la asignación de dicho gasto, por ejemplo, cuestionando que no se relaciona con ciertas variables socioeconómicas regionales<sup>23</sup>.

**Responsabilidad fiscal.** Las leyes recientes tampoco innovaron respecto de normas que fomenten la responsabilidad fiscal de los GORE. Con todo, si las autoridades regionales no tienen mayores niveles de autonomía en materia fiscal que las actuales (como se ha señalado, sus niveles de ingresos y gastos están mayoritariamente dados), tampoco debieran generar mayores riesgos en este ámbito. Pero si se abre una discusión sobre financiamiento regional, sobre lo cual ya existen presiones, necesariamente debe ir de la mano con exigencias de responsabilidad fiscal regional. En ese contexto, normas de este tipo se hacen especialmente relevantes considerando que las nuevas autoridades regionales electas no estarán necesariamente alineadas con las políticas del gobierno central, incluyendo sus políticas fiscales (como, por ejemplo, las metas que se fijen sobre el Balance Estructural).

### 5.3. Economía política

Los desafíos más complejos de la implementación de las leyes recientes de descentralización son, probablemente,

los de economía política, en especial cuando ya ejerzan los gobernadores electos, dado que estarán empoderados por el voto popular, pero tendrán escasas herramientas de gestión (básicamente las mismas que hoy). Por lo tanto, en lo inmediato, su principal mecanismo de acción será presionar al gobierno central por mayores recursos y, en ello, probablemente no habrá mayor distinción de color político.

Entonces, el principal desafío de economía política que surge es cómo descomprimir la presión por recursos sobre el gobierno central, lo que requerirá iniciar un análisis participativo, realista y responsable sobre qué herramientas de gestión darles a los gobernadores electos.

Otro elemento de conflicto potencial será la separación de funciones entre los representantes del Presidente de la República en la región (los delegados presidenciales regionales y provinciales) y los gobernadores regionales electos democráticamente. En la práctica, existirán dos liderazgos ejecutivos en la región: un representante del gobierno central, con poderes sobre los servicios públicos en la región que no hayan traspasado sus competencias, y otro, que coordina los futuros servicios públicos regionales creados a partir de las competencias traspasadas.

A lo anterior se suma la situación de las secretarías regionales ministeriales, donde las leyes recientes no innovan mayormente, por lo que mantienen la obligación de ajustarse a las instrucciones técnicas y administrativas de los ministerios respectivos en el nivel nacional, pero también el rol de presentarles a estos las prioridades regionales e informarles respecto de su coherencia con las políticas nacionales. En definitiva, si bien dependen administrativamente del nivel central, tienen de algún modo una segunda sujeción de coherencia al nivel regional, lo que puede generar conflictos, en especial considerando que ahora existirá un gobernador electo con una agenda no necesariamente consistente con la del gobierno central.

Adicionalmente, también deberán abordarse los siguientes riesgos de economía política, considerando que los gobernadores electos probablemente presionarán por:

20 En el caso de los ministerios que realizan inversiones, estos presentan la información regionalizada en la discusión presupuestaria a nivel de las subcomisiones de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso. Sin embargo, esto no incluye los gastos de operación, programas o iniciativas.

21 En el ámbito de las inversiones, existe una instancia de coordinación a través del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), que permite la coordinación entre los GORE y los ministerios.

22 Actualmente, esta información está disponible solo en lo referido a las inversiones públicas y se presenta durante la discusión presupuestaria en el Congreso.

23 Por ejemplo, Granados et al. (2013) muestran que existe gran heterogeneidad entre el porcentaje de kilómetros lineales de pavimentos participativos ejecutados por los Servicios de Vivienda y Urbanización con relación al déficit regional estimado de pavimentos.

- Eliminar las provisiones y conocer cómo se distribuyen entre las regiones todos los recursos del gobierno central, lo que implica el desafío técnico de hacer el cálculo a nivel de la Ley de Presupuestos y, luego, en su ejecución. Como consecuencia de ello, surgirá el reto de justificar la distribución vigente, ya que probablemente no se correlacione de manera perfecta con indicadores socioeconómicos territoriales, lo que podría derivar en presiones por asignar los recursos de manera más objetiva. En cualquier caso, generar esta información es valioso por razones de transparencia y control social, así como para poder realizar una mejor coordinación de políticas entre el gobierno central y los GORE.
- Evaluar en la misma región los proyectos de inversión (en lugar de que los analice el Ministerio de Desarrollo Social con “criterios nacionales”) o, al menos, que se realicen ajustes regionales como, por ejemplo, utilizar tasas sociales de descuento diferenciadas por región. En este sentido, es importante mantener los filtros de eficiencia del Sistema Nacional de Inversiones, pero se deben estudiar adaptaciones técnicamente viables para enfrentar esta presión.
- Aumentar el porcentaje del FNDR que se usa para programas distintos a inversión (que hoy es de 6%). Para el gobernador electo claramente será preferible mayor libertad de acción, pues las inversiones tienen más restricciones para concretarse (evaluación del MDS) y son más lentas en mostrar resultados. En el extremo, habrá presión de los gobernadores electos por poder tener más alternativas para utilizar sus recursos (por ejemplo, para entregar subsidios monetarios en su territorio, lo que requiere autorización legal expresa).

En paralelo, se debe tener en cuenta que un precepto fundamental en los procesos de descentralización es que el ciudadano sepa quién se hace responsable de cada cosa, aspecto que no está claro en esta institucionalidad. Por lo tanto, existirá el desafío de explicar quién será la autoridad responsable de prestar los distintos servicios que se demanden en el territorio, especialmente cuando se materialicen los traspasos de competencias. En particular, al gobierno central le convendrá enfatizar que dejará de tener responsabilidad en aquellos servicios que se traspasen, a pesar de que en muchos casos al gobernador electo le convenga no ser tan explícito en ello. Por lo mismo, al gobierno central le interesaría establecer normas para que el GORE rinda cuentas a la ciudadanía respecto de sus responsabilidades.

## 6. Propuestas para una mejor implementación de las reformas

Considerando tanto los beneficios como los riesgos que implica un proceso de profundización de la descentralización en Chile, existe un nivel de consenso respecto de la necesidad de avanzar en ella. La aprobación de la Ley N°21.073, que regula la elección de gobernadores regionales, y de la Ley N°21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país así lo reflejan. Sin embargo, esas leyes están lejos de haber abordado la integridad de los desafíos que implica avanzar en forma coherente en el proceso de descentralización de un Estado fuertemente centralizado como el chileno.

En este documento se han identificado los desafíos que aparecen como más urgentes en los ámbitos de transferencias de competencias, y de los presupuestos regionales y la responsabilidad fiscal, algunos de los cuales pueden ser resueltos en los reglamentos que faltan por dictar de las dos leyes mencionadas, mientras que otros probablemente requieran nueva legislación.

En este sentido, se puede delinear una agenda para seguir avanzando en materia de descentralización, intentando acotar los riesgos identificados y abordando los desafíos de economía política señalados. Consensuar una agenda e implementarla requerirá un trabajo participativo, realista y responsable, sobre qué herramientas de gestión darles a los gobernadores electos y qué rendiciones de cuentas exigirles.

Así, una agenda para seguir avanzando en descentralización debiese incluir los siguientes elementos:

### En materia de transferencia de competencias:

- Se deben realizar algunas transferencias de competencias a los gobiernos regionales en este período presidencial, para así obtener los aprendizajes necesarios en la práctica y realizar las adecuaciones que sean necesarias. Los traspasos de este período deben, por tanto, ser debidamente monitoreados, documentados y evaluados, antes de pasar a la etapa en régimen el año 2022.
- Se propone contar con una Secretaría Técnica ad hoc, independiente y de labor exclusiva, que dé el apoyo técnico, tanto para preparar las peticiones de los gobiernos regionales sobre traspasos de competencias, como para acompañar su implementación una vez que ello ocurra. Esto es especialmente importante, considerando que no todas las regiones están igualmente preparadas para recibir una de-

terminada competencia, por lo que será necesaria una labor de “nivelar la cancha” en materia de capacidades previas de los gobiernos regionales. Esta Secretaría Técnica vendría a reemplazar el rol que la ley le otorga a la Subdere en el proceso.

- Se deben establecer mecanismos para evitar duplicidades y asegurar la coherencia de las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, en la medida que se vayan traspasando competencias a los gobiernos regionales. Esto implica una revisión periódica de la consistencia entre los programas del gobierno central y de los gobiernos regionales y, de hecho, debiera incluirse también a los municipios. Se recomienda que esta evaluación sea conducida en conjunto por la Subdere y la Dirección de Presupuestos, que sus resultados sean públicos y que se pongan a disposición del Congreso Nacional, como un insumo para la discusión presupuestaria. Adicionalmente, es necesario definir cuál será la instancia para dirimir eventuales conflictos de competencias.
- Se debe potenciar que los convenios de traspaso de competencias se formulen de manera tal que sus contenidos sean exigibles por ambas partes: el servicio que la traspasa y el gobierno regional que la recibe. Es decir, estos instrumentos debieran tener características de un “contrato”, incluyendo, al menos, la especificación de la competencia traspasada, los recursos traspasados asociados a la misma, las metas de cobertura correspondientes y un plazo de vigencia que rija aunque haya cambio de autoridades (por ejemplo, cuatro años). Así, un “contrato” bien especificado ayudará a disminuir los potenciales comportamientos oportunistas de las partes. Respecto de los recursos involucrados en el “contrato”, se debiera considerar que queden marcados por un plazo determinado (por ejemplo, cuatro años) para una función definida de manera relativamente amplia, no para programas específicos. Luego, gradualmente, el gobernador regional, con autorización del Consejo Regional, puede decidir destinar parte de ellos a otros fines, pero dejando en claro que la función traspasada sigue siendo de su responsabilidad. La experiencia de la OECD (2018) señala que los contratos intergubernamentales son un buen mecanismo para combinar estabilidad con flexibilidad en el desarrollo regional y, a su vez, asegurar un mayor escrutinio público de los resultados esperados a partir de las funciones y recursos traspasados.

- Habrá que generar entendimiento en la ciudadanía sobre las competencias traspasadas a los gobiernos regionales. En general, la ciudadanía es proclive al traspaso de competencias a los GORE, pero será pertinente analizar su evaluación cuando realmente ocurrán. Por ejemplo, indagar cómo evoluciona su opinión sobre la calidad de los servicios prestados. Asimismo, será de interés del gobierno central que los ciudadanos de los territorios entiendan que la responsabilidad de una competencia traspasada pasa a ser del gobierno regional respectivo, para evitar que estos solo se transformen en voceros de las demandas regionales.
- Será pertinente que, al menos, cada gobierno defina la política que tendrá sobre esta materia para todo su período. Ello, ante la incertidumbre que genera el sistema de transferencia de competencias que depende en cada caso, finalmente, de la voluntad del Presidente de la República, y que además contempla la posibilidad de revocación. Ello podría hacerse dentro de los primeros tres meses de su mandato mediante decreto (algo similar se exige respecto de la política fiscal, en la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal).
- Como una materia de mediano plazo, se requiere un acuerdo más definitivo con los funcionarios públicos para determinar su situación contractual cuando la labor que realicen sea traspasada desde un servicio a un gobierno regional.

#### **En materia de presupuestos de los gobiernos regionales:**

- Es imperativo transitar hacia una situación en la cual todos los recursos de los GORE estén identificados en sus presupuestos al momento de aprobarse la Ley de Presupuestos del sector público, lo que implica terminar con el actual sistema de provisones. Con todo, este cambio no está exento de dificultades que deben abordarse. Por ejemplo, aumentará la posibilidad de que a fin de año queden recursos sin ejecutar en algunas regiones, generándose una menor ejecución de la inversión pública agregada, ya que el gobierno central perderá esta herramienta de gestión macrofiscal. Alternativamente, el temor ante una eventual subejecución presupuestaria de los GORE puede generar una presión política sobre el Sistema Nacional de Inversiones, para obtener aprobaciones de iniciativas de inversión que no son socialmente rentables.

- Adicionalmente, el gobierno central debe transparentar la distribución de su gasto sectorial en cada región, incluyendo aquellas competencias no traspasadas. Esto se debe hacer tanto a nivel ex ante (proyecto de ley de presupuestos) como ex post (ejecución). Cuando ello se haga, deberá analizarse la coherencia en la asignación de dicho gasto, por ejemplo, revisando si se relaciona consistentemente o no con ciertas variables socioeconómicas regionales clave.
- Se requiere evaluar si a los gobiernos regionales se les deberá aplicar una norma diferente sobre los recursos presupuestarios no ejecutados al 31 de diciembre. La norma general es que los recursos no ejecutados quedan en saldo final de caja y se requiere aprobación expresa de la Dirección de Presupuestos para que ellos puedan ser incorporados al presupuesto del año siguiente o, de lo contrario, se reintegran al Tesoro Público. Esta norma general puede ser difícil de mantener con gobernadores electos. En cualquier caso, una norma especial para los GORE debiera justificarse de manera tal que no sea extensible a todo el universo de servicios públicos.

#### **En materia de financiamiento regional y responsabilidad fiscal:**

- Entre los elementos pendientes para completar un modelo en régimen de descentralización está el financiamiento de los gobiernos regionales. Una normativa de este tipo, que debiera tener rango legal, debe equilibrar el que los GORE cuenten con un financiamiento adecuado para realizar su labor, el que exista algún mecanismo que relacione la gestión del GORE con los recursos con que este disponga y, ciertamente, con un marco que vele por la responsabilidad fiscal regional y su efecto en las finanzas públicas consolidadas.
- Una norma de este tipo debiera considerar, al menos, las siguientes materias:
  - Elaboración de proyecciones de mediano plazo de ingresos y gastos del Gobierno Regional.
  - Rendición de cuentas del estado de las finanzas públicas del Gobierno Regional, incluyendo la ejecución anual de su presupuesto y los resultados asociados al mismo.
  - Normas que controlen el endeudamiento del GORE con proveedores o cualquier otro tipo de endeudamiento no autorizado. Asimismo, no se recomienda

autorizar como norma general que los GORE puedan endeudarse en el mercado financiero, dadas las experiencias complejas observadas en otros países y que han derivado en un stock creciente de deuda pública consolidada, como ha ocurrido, en el caso de las provincias argentinas (Agosto, 2016). Eventualmente podría comenzarse un estudio que, a mediano plazo, construya el perfil de riesgo financiero de cada GORE, de manera tal que, en casos especiales, el Ministerio de Hacienda pudiera autorizar endeudamientos puntuales para proyectos de inversión a aquellos GORE de bajo riesgo (al respecto, es pertinente estudiar la experiencia de las autorizaciones que el Ministerio de Hacienda ha dado a ciertos municipios para que realicen operaciones de leaseback).

- Normas que regulen las condiciones para la venta de bienes inmuebles del GORE y el destino de dichos recursos, para velar por no desmejorar su situación patrimonial.
- Normas que regulen las inversiones financieras del GORE de los excedentes de caja al término de un año presupuestario, en caso de que se les autorice mantenerlos.
- Consecuencias para las autoridades del GORE que incurran en un mal manejo fiscal, incluyendo la destitución por notable abandono de deberes en las situaciones más graves.
- Mecanismos de equidad interregional, para promover la convergencia en resultados económicos y sociales. En caso de que eventualmente se consideren aumentos de los ingresos de beneficio regional, esto implicaría algún mecanismo de solidaridad regional (símil al Fondo Común Municipal).
- Complementariamente, es necesario contar con una entidad especializada en fiscalizar el uso de los recursos de los GORE (y, más en general, de los gobiernos subnacionales, incluyendo a los municipios). Una autoridad de este tipo debiera tener características fiscalizadoras y sancionatorias (existen distintas alternativas institucionales que pueden evaluarse, como la creación de un tipo de superintendencia o el fortalecimiento del área respectiva especializada en la Contraloría General de la República).

A modo de conclusión, se resalta que es importante seguir avanzando en descentralización, pero considerando que estamos ante un cambio significativo a la institucio-

nalidad chilena, caracterizada por un alto grado de centralismo. Esto implica transitar por una senda de cambios que requieren tiempo para implementarse y que, seguramente, necesitarán ajustes en la marcha, en función de los aprendizajes que se vayan teniendo. Asimismo, se debe reconocer que las reformas recientes en materia de descentralización no fueron integrales, en el sentido de que no abordaron todas las aristas de un cambio complejo y, de hecho, no definieron claramente el punto de llegada, es decir, el nuevo modelo de gestión institucional del Estado chileno en régimen, por lo que queda una diversidad de tareas pendientes. Entre ellas, es inevitable reflexionar sobre las características que deben tener las instituciones del gobierno central una vez que se avance sustantivamente en transferir competencias a los gobiernos regionales, debiendo revisarse también las funciones de los gobiernos municipales, puesto que se requiere un sistema coherente para los distintos niveles de gobierno. Finalmente, dado que este es un cambio estructural al Estado chileno, es necesario hacerlo llegando a un amplio consenso técnico, político y social, para evitar que luego haya constantes reverisiones.

## Referencias

- **Agosto, W.**, 2016. Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal. *Documento de Políticas Públicas CIPPEC* (179).
- **Balbontín, R., Escobar L. y Seemann, A.**, 2017. Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile. *Serie Estudios de Finanzas Públicas*. Dirección de Presupuestos.
- **Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional**, 2014. *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile: Hacia un país justo y desarrollado*. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>.
- **Cordero, L., Engel, E., Ferreiro, A., Horst, B., Repetto, A. y Sierra, S.**, 2018. “La probidad en el proceso de descentralización”. *Diario El Mercurio*, 30 de octubre de 2018.
- **Frigolett, H.**, 2013. Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad. *Documentos de trabajo Rimisp*, (12).
- **Granados, S., Rodríguez, J. y Polanco, A.**, 2013. Análisis organizacional de los SERVIU. *Serie Documentos de Política Pública*. Cámara Chilena de la Construcción.
- **Hidalgo, L.**, 2018. La Descentralización Fiscal. En Subdere (ed.), *Informe anual de avance de la descentralización en Chile 2017*. Disponible en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/subdere\\_-\\_2018\\_-\\_informe\\_anual\\_de\\_descentralizacion\\_-\\_digital.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/subdere_-_2018_-_informe_anual_de_descentralizacion_-_digital.pdf).
- **Irarrázaval, I. y Pérez, E.**, 2009. Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*, pp. 175-205.
- **Irarrázaval, I.**, 2018. “Incertidumbre regional”. *Diario La Tercera*, 20 de agosto de 2018.
- **Letelier, L.**, 2012. *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.
- **Lindh, J.**, 2018. “¿Dónde poner los incentivos correctos para la descentralización?”. *Diario Financiero*, 19 de octubre de 2018.
- **OECD**, 2009. *Estudios Territoriales de la OECD: CHILE*. París: OECD Publishing.
- **OECD**, 2017. *Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities*. París: OECD Publishing, Paris.
- **OECD**, 2018. *Rethinking Regional Development Policy-Making*. París: OECD Publishing.
- **Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y Adimark GfK. Resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario** 2012. Módulo Municipios y descentralización.
- **Prud'homme, R.**, 1995. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-220.
- **Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**, 2011. *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad*.
- **Yáñez, J.**, 1993. Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas. En Irarrázaval, I. (ed.), *Desafíos de la descentralización: Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional*, pp. 25-55. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- **Valdés, R.**, 2018. “Lecciones de Argentina”. *Diario El Mercurio*, 23 de septiembre de 2018.

### CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Irarrázaval, I., Rodríguez, J. 2018. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la Agenda Pública*, 13(108), 1-18. Centro de Políticas Públicas UC.





PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE



# Centro UC

## Políticas Públicas

**www.politicaspublicas.uc.cl**  
**politicaspublicas@uc.cl**

**SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56-2) 2354 6637.

**SEDE LO CONTADOR**

El Comendador 1916, Providencia.  
Teléfono (56-2) 2354 5658.

**CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC**

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina