



**OBSERVATORIO LEGISLATIVO**

**LEY DE  
DESCENTRALIZACIÓN  
FINANCIERA:  
UNA DEUDA CON LAS  
REGIONES**



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

# LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: UNA DEUDA CON LAS REGIONES

---

Análisis del proyecto de ley que fortalece la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea los fondos que indica  
(Boletín 13815-05)

**Participantes:**

Isabel Aninat, Facultad de Derecho Universidad Adolfo Ibáñez

Ignacio Irrarrázaval, Centro de Políticas Públicas UC

Clemente Larraín, Centro de Estudios Públicos

**Coordinación y edición:**

Ignacio Casielles y Elisa Piña, Centro de Políticas Públicas UC

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	<b>7</b>
COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY	<b>9</b>
Claridad y certeza respecto del financiamiento	<b>10</b>
Proceso de elaboración presupuestaria	<b>11</b>
Flexibilidad presupuestaria	<b>12</b>
Mecanismos transitorios de compensación	<b>13</b>
Incorporación de otros criterios de asignación de fondos	<b>13</b>
El rol de la Subdere	<b>13</b>
Otros comentarios	<b>14</b>
CONCLUSIONES	<b>16</b>
RESUMEN DE PROPUESTAS	<b>17</b>
REFERENCIAS	<b>18</b>



# INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la descentralización, referida a la transferencia de funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subnacionales, se ha dado con fuerza en los últimos años en Chile. La existencia de importantes niveles de desigualdad entre las regiones (OCDE, 2018), así como el bajo nivel de autonomía con que estas cuentan, han llevado a una larga discusión técnica y política que ha incluido el debate sobre el financiamiento de los gobiernos subnacionales. Uno de los principales hitos recientes en esta materia fue la promulgación, en 2018, de la Ley N° 21.073, que regula la elección de gobernadores regionales y otros aspectos, y de la ley N° 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país. Estas normas ofrecen importantes avances en descentralización política -a través de la elección directa de las autoridades a cargo de los gobiernos regionales- y administrativa -mediante la transferencia de competencias a estos gobiernos<sup>1</sup>.

Sin embargo, este escenario, además de instalar múltiples dudas sobre cómo será la implementación de las leyes aprobadas (Irrarrázaval y Rodríguez, 2018), dejó pendiente la discusión sobre el financiamiento regional y la responsabilidad fiscal, algo particularmente relevante puesto que el grado de descentralización financiera en Chile es relativamente bajo y ocupa los últimos puestos en términos de gasto y recaudación local dentro de la OCDE (Aninat et al., 2020a). Este tema, que fue recogido por la Mesa Técnica de Descentralización, convocada por el gobierno en el año 2019, busca resolverse a través del proyecto de ley que fortalece la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea los fondos que indica (boletín N°13.815-05, en adelante “de descentralización financiera”), el cual fue enviado por el

Ejecutivo al Senado en septiembre del año 2020. Junto con él se ingresó el proyecto de ley corta para implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país (boletín N°13.823-06), que busca solucionar algunos aspectos que las reformas legales del año 2018 no resolvían con claridad.

El interés por avanzar en la descentralización en el país responde a los diversos beneficios que puede traer el fortalecimiento de los gobiernos de carácter subnacional. Entre estos destaca la asignación más eficiente de recursos debido a la mayor disponibilidad de información sobre las necesidades y preferencias de la población, especialmente en el caso de los bienes públicos locales, cuyos beneficios se acotan a un área geográfica determinada (Letelier, 2012; Yáñez, 1993). Asimismo, situar la toma de decisiones en niveles menores de gobierno puede fomentar el involucramiento de la ciudadanía y promover una mayor supervisión y control de las autoridades por parte de los votantes (Faguet et al., 2014; Irrarrázaval y Pérez, 2009), además de instar a los gobiernos subnacionales a innovar y buscar nuevas soluciones a los problemas públicos (Letelier, 2012), llevando así a una mejor administración. Otros argumentos a favor de la descentralización tienen que ver con la mejora de la estabilidad política y la disminución de tensiones territoriales, así como con la disminución de brechas de desarrollo entre las regiones (OCDE, 2019; Aninat et al., 2020a).

Por otra parte, es posible advertir algunos riesgos asociados a la descentralización, entre los que se encuentran la posibilidad de perder economías de escala en la provisión de bienes y servicios, así como problemas de eficiencia derivados de la asignación local de bienes públicos nacionales,

1 La descentralización puede tener un carácter administrativo, cuando se busca entregar autonomía funcional a los gobiernos locales; político, cuando hace referencia a la capacidad de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones y a supervisar la gestión de las autoridades locales; o bien fiscal, en el caso en que se relaciona con la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno o con la capacidad de los gobiernos locales de conseguir y administrar fondos para cumplir con sus funciones (Irrarrázaval y Pérez, 2009).

es decir, aquellos cuyos beneficios se extienden a todo el país (Yáñez, 1993). Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la administración central puede ser más eficiente por su capacidad de atraer a funcionarios mejor calificados y por contar con mayores recursos para inversión. Asimismo, entregar atribuciones fiscales a los gobiernos locales podría llevar a una competencia entre los gobiernos por ofrecer menores impuestos, arriesgando su sostenibilidad financiera o incluso llevando a una profundización de las brechas de desarrollo. Además, la autonomía financiera podría entorpecer la capacidad de manejo macroeconómico del gobierno central (Bahl y Bird, 2018; Prud'homme, 1995). En términos políticos, por otra parte, la cercanía de los gobiernos descentralizados con grupos de interés local podría facilitar la captura del Estado por caudillos locales, así como el surgimiento de prácticas de corrupción política (Letelier, 2012; Prud'homme, 1995).

Con el objetivo de aportar a la discusión actual, un grupo interdisciplinario de académicos y profesionales, convocado por el Centro de Políticas Públicas UC, se reunió para analizar las implicancias de los cambios propuestos por el proyecto de ley de descentralización financiera. Los resultados de esta discusión se plasman en el presente documento, en el cual se identifican algunas fuentes de incertidumbre y se formulan alternativas y propuestas de mejora. También se abordan aquí algunos aspectos relevantes contenidos en el proyecto de ley corta para la implementación del proceso de descentralización.



# COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

Previo a los comentarios específicos sobre el contenido del proyecto de ley de descentralización financiera, es importante destacar que exista voluntad de legislar sobre el financiamiento regional, un tema que ha sido debatido por largo tiempo y que había sido omitido en la discusión legislativa en torno al proceso de descentralización. Este proyecto de ley, que fue retrasado por cambios en las prioridades de gobierno asociados a la contingencia social y sanitaria de los años 2019 y 2020, respectivamente, es un aporte valioso y necesario que confirma la importancia del tema y permite retomar la discusión sobre las finanzas públicas de los gobiernos regionales (GORE).

Los principales contenidos del proyecto de ley son los siguientes:

- a. Introduce cambios a la formulación del Anteproyecto Regional de Inversión (ARI) y establece el requisito de contar con una programación financiera de mediano plazo del gobierno regional, buscando fomentar la responsabilidad fiscal.
- b. Entrega también mayores atribuciones al gobernador regional en la distribución del presupuesto regional e introduce la posibilidad de realizarle modificaciones y de usar los saldos no ejecutados para promover la flexibilidad.
- c. Con miras a la certeza del financiamiento regional, fija el programa de gastos de funcionamiento en la Ley de Presupuestos, aumenta la distribución corriente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y crea dos nuevos fondos: el de Equidad Interregional y el de Apoyo a la Contingencia Regional.
- d. Respecto a probidad y transparencia, introduce algunos cambios a la Unidad de Control y establece el requisito de contar con una Ficha de Información Regional.

Por otra parte, y frente a las múltiples fuentes de incertidumbre dejadas por las leyes de descentralización política y administrativa, se valora también el envío de la ley corta para la implementación de la descentralización. Esta aclara ciertos aspectos conceptuales de las normas ya aprobadas, introduce la evaluación de las competencias transferidas, regula las comisiones de servicio y el silencio administrativo, y entrega a la Contraloría la tarea de resolver conflictos de competencia que puedan surgir durante la implementación de las nuevas normas.

Si bien estos proyectos de ley representan un avance importante y abordan un tema pendiente, hay todavía un amplio espacio de mejora que se busca abordar en este documento. A continuación se detallan aspectos que los autores consideran que deben ser incorporados en la propuesta legislativa, así como elementos que pueden ser mejorados. Entre estos se cuentan la certeza sobre el financiamiento, los cambios al proceso de formulación presupuestaria, las modificaciones para fomentar la flexibilidad, los mecanismos de compensación, los criterios de distribución de fondos y el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). Es importante mencionar que desde la Dirección de Presupuestos (Dipres) se ha expresado interés por avanzar en algunas de estas líneas, promoviendo otras reformas en el proceso presupuestario para profundizar la descentralización financiera<sup>2</sup>. Sin embargo, a la fecha, ello no se ha traducido

<sup>2</sup> Algunas de estas propuestas fueron presentadas por Matías Acevedo, Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en el seminario *Descentralización fiscal: nuevo proyecto de ley de rentas regionales*, organizado por el Centro de Estudios Públicos y realizado el 06 de enero de 2021 (disponible en <https://www.cepchile.cl/cep/noticias/notas-de-prensa/descentralizacion-fiscal-nuevo-proyecto-de-ley-de-rentas-regionales>).

en propuestas detalladas que puedan ser referidas concretamente, por lo que los comentarios planteados a continuación hacen referencia únicamente a lo plasmado en los proyectos de ley especificados<sup>3</sup>.

## Claridad y certeza respecto del financiamiento

En primer lugar y en relación con los mecanismos de financiamiento regional afectados por el nuevo proyecto de ley, es destacable el esfuerzo por dar algunas certezas sobre los criterios con que estos se entregan. En este sentido, se consideran positivos los cambios al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los que incluyen un aumento de los fondos de asignación directa hasta el 95% y su distribución automática una vez se apruebe de forma general en la Ley de Presupuestos. De esta forma, en la práctica, los GORE no serán parte del proceso de discusión presupuestaria, de una manera comparable a lo que sucede actualmente con los municipios. Asimismo, se valora la mayor precisión que se hace en la ley respecto a los gastos de funcionamiento, y que el nuevo Fondo de Equidad Interregional cuente con criterios específicos para su distribución, aunque estos podrían ser más específicos, estableciéndose porcentajes mínimos de ponderación, como en el caso del FNDR.

Por otra parte, el proyecto de ley presenta varias fuentes de incertidumbre que no permiten que los gobiernos regionales cuenten con garantías en su financiamiento. En pocas palabras, el proyecto de ley no es lo suficientemente comprensivo para abarcar todas las fuentes de financiamiento de los GORE, y tampoco precisa en detalle algunos aspectos críticos, incluyendo la definición explícita de los criterios de distribución de los fondos, como se verá a continuación. Este aspecto, en busca de mayor certeza, debería quedar establecido por ley.

Si bien el informe financiero del proyecto sugiere que las provisiones de la Subdere dejarán de existir, ello no está explícito en el articulado, por lo que existen posibilidades de mantener un espacio de discrecionalidad que ha sido relevante en el financiamiento regional. Esto podría ser especialmente problemático en un contexto de gobernadores regionales electos. Por lo mismo, sería conveniente plasmar la eliminación de las provisiones en una ley permanente, para que así se considere en la elaboración de las futuras leyes de presupuestos. Esto podría implementarse, por ejemplo, a través de un artículo transitorio que establezca su reducción progresiva hasta lograr su eliminación<sup>4</sup>.

Un problema similar se presenta en el caso de los Fondos de Apoyo Regional (FAR) y de Innovación a la Competitividad (FIC), cuyos mecanismos de distribución no se ven regulados por la nueva ley y, en el caso del primero, generan discrecionalidad en la asignación de las provisiones. Del mismo modo que en el caso anterior, una ley permanente debería ordenar sus criterios de distribución para evitar que la asignación de fondos permanentes esté sujeta a una discusión anual en la Ley de Presupuestos. La tramitación del proyecto de ley de descentralización financiera, entonces, presenta una oportunidad para resolver estos ámbitos y avanzar hacia una organización comprensiva del financiamiento regional.

Lo anterior refleja que un asunto pendiente consiste en profundizar la entrega de mayor certeza sobre las fuentes de financiamiento regional. Además de lo ya señalado, ello exige dar garantías sobre aquellos fondos no considerados en el actual proyecto de ley<sup>5</sup>, así como los criterios de distribución del programa de gastos de funcionamiento. Dado que el esquema presupuestario de los GORE es complejo, la tramitación de este proyecto de ley presenta una oportunidad para reordenar los fondos existentes en glosas y leyes específicas, más allá del FNDR, en un esfuerzo de consolidar las normas de financiamiento re-

3 El análisis se basa en los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo y no considera eventuales indicaciones planteadas en la discusión parlamentaria.

4 Actualmente las provisiones quedan reguladas en la Ley de Presupuestos de cada año, por lo que sería pertinente establecer un criterio del tratamiento de estas de largo plazo a través de una norma permanente.

5 En particular sobre todos aquellos recursos que benefician a los gobiernos regionales a partir de leyes específicas, como patentes mineras, acuícolas, casinos, las que actualmente se entregan con una asignación del Tesoro Público sin detallar su origen específico.

gional. Plasmarse en una ley permanente permitiría entregar mayores garantías a los gobiernos regionales, y alivianaría la discusión anual de la Ley de Presupuestos.

## Proceso de elaboración presupuestaria

El proyecto de ley, con sus modificaciones, exige el cumplimiento de ciertos requisitos burocráticos durante el proceso presupuestario. Si bien estos buscan resguardar los procesos fiscales y mantener información actualizada, ellos pueden fácilmente tornarse en impedimentos que no permitan simplificar la gestión financiera regional. Por lo mismo, se corre el riesgo de volver este proceso más complejo, obligando a los GORE a contar con capacidades instaladas y dedicarle recursos para afrontarlo adecuadamente. Contar con una programación financiera de mediano plazo, la participación de múltiples actores en la elaboración del ARI, el traspaso mensual de información sobre proyectos de inversión con mediación de la Subdere y el envío de informes mensuales sobre la ejecución presupuestaria al Consejo Regional (CORE) y a la Subdere, entre otras innovaciones<sup>6</sup>, reflejan que no se está avanzando en reducir la carga burocrática en el proceso. Además, se mantendría un tutelaje central, especialmente considerando que existen diversos sistemas contables y de gestión financiera a nivel estatal, como el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que deberían permitir desarrollar estos procesos en forma automatizada. Aunque esto puede responder a una búsqueda de mayor transparencia y fiscalización, es importante considerar la complejidad que estas medidas imponen al sistema financiero, especialmente en los GORE, que pueden no contar con recursos suficientes para abordarlas.

En relación con lo anterior, es importante mencionar que el ciclo presupuestario, en general, no queda del todo claro. En otras palabras, el proyecto no permite ver cuál será el flujo de información y decisiones para conseguir la aprobación del presupuesto regional. La abundancia de ins-

trumentos financieros (ARI, programación financiera de mediano plazo, presupuesto regional) y de actores involucrados (gobernador regional, CORE, delegado presidencial, Subdere, ministerios y seremis, servicios públicos) llevan a que este proceso sea intrincado, lo que podría entorpecer la participación de los gobiernos regionales, por una parte, así como de la ciudadanía, por la otra.

La falta de claridad respecto del proceso presupuestario incluye también la definición de las funciones que juegan las autoridades regionales. Si bien este punto ha sido objeto de una amplia discusión, parece adecuado que el delegado presidencial participe de la elaboración del ARI - instrumento financiero destinado a estimar la inversión y las actividades públicas que se realizarán en la región-, pues es la figura que tiene un rol de articulación y coordinación de los servicios públicos en la región. Pese a esto, se considera que el rol que le entrega el proyecto de ley distorsiona sus funciones tradicionales y el propósito de este instrumento como una herramienta para la definición de las prioridades de la región. La experiencia práctica señala que en el nivel regional el proceso de formulación del ARI se lleva a cabo directamente entre los servicios públicos regionales y el GORE, sin la participación de los (actuales) intendentes. En este sentido, la incorporación del delegado presidencial puede agregar una visión más comprensiva de la inversión sectorial en la región, pero también puede producir una innecesaria disputa de protagonismo entre los dos órganos ejecutivos en la región.

Siguiendo lo anterior, se recomienda que el ARI sea elaborado por el gobernador regional, y que el delegado presidencial, así como otras figuras nombradas desde el gobierno central, participen como contrapartes en un proceso de entrega de información al GORE, el cual debería estar normado en sus plazos y contenidos. Con este cambio se busca que el ARI no sea un espacio de discusión entre las autoridades centralmente designadas y las electas, con la mediación de la Subdere, sino un instrumento de planificación financiera de utilidad para el gobierno regional.

6 Algunos de estos requisitos ya son exigidos a los gobiernos regionales, aunque no están plasmados en la ley. La modificación, entonces, consistiría en formalizarlos y exigirlos por ley.

En la misma línea, es importante considerar las diferencias que, de acuerdo al proyecto de ley, existen entre el ARI y la planificación financiera de mediano plazo. Según lo planteado, estos instrumentos se distinguen por su duración –uno y tres años, respectivamente– y por el rol que toman los organismos representantes del gobierno central; esto es, el delegado presidencial y las seremis, que son informantes en el proceso de elaboración del ARI, pero no en el caso de la planificación regional. A partir de esto, y si el ARI se establece como una herramienta estrictamente de planificación elaborada por el gobierno regional, podría ser más conveniente mantener solo uno de estos dos instrumentos, aliviando así la carga burocrática a la que están sometidos los gobiernos regionales.

Por otra parte, el proyecto de ley no es claro respecto a las tareas del CORE en el proceso presupuestario. Si bien se establece que este organismo será el encargado de aprobar el presupuesto regional una vez se haya promulgado la Ley de Presupuestos y el gobernador regional presente una propuesta, no se sabe cómo ello se llevará a cabo. Un reglamento definirá con mayor claridad la aprobación de este plan en base a marcos o ítems presupuestarios, así como cuáles serían las consecuencias de que el presupuesto -o parte de él- sea rechazado por el CORE.

Finalmente, el proyecto de ley de descentralización financiera establece que el ARI de cada región deberá fundarse, entre otros, en los planes comunales de desarrollo (Pladeco) vigentes. Este requisito es poco factible de implementar, debido a que muchos municipios no cuentan con un Pladeco actualizado, o estos no son suficientemente rigurosos y apenas cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la legislación (Ruz et al., 2014; Orellana et al., 2016). Además, supondría superar el problema de darles coherencia a todos ellos en el ARI.

## Flexibilidad presupuestaria

El proyecto de ley de descentralización financiera busca aumentar la flexibilidad presupuestaria en el manejo de las finanzas regionales, lo cual apunta en la dirección correcta. En esta línea, propone permitir el uso de saldos no ejecutados durante un período presupuestario. El cambio sugerido in-

cluye los montos no ejecutados del FNDR y otros fondos que no tengan destinos específicos dentro del programa de inversión del año siguiente. Este aspecto es valorable, pero preocupa que no se establezcan límites a los montos que pueden ser reincorporados. Lo mencionado es importante, pues, como se comenta en Aninat et al. (2020b), entregar libertad absoluta en esta materia presenta el riesgo de generar incentivos perversos a no ejecutar los proyectos del presupuesto para luego contar con mayor autonomía en la asignación de recursos y utilizarlos para otros fines, tales como los electorales. Sería posible ver, por ejemplo, una alta concentración de la ejecución presupuestaria en el último año del período del gobernador regional. Se sugiere, entonces, mantener el uso de los saldos, pero incorporando limitaciones al monto de recursos, o bien poner restricciones al uso que se les puede dar.

Aunque el proyecto de ley incorpora otras modificaciones orientadas a aumentar la flexibilidad presupuestaria, el articulado no entrega claridad suficiente sobre si este objetivo se consigue o no. Este problema proviene, por una parte, del rol que adquiere la Dipres en la resolución de las solicitudes de modificación presupuestaria, al entregársele a los gobiernos regionales la capacidad de proponer cambios, pero manteniendo el gobierno central la facultad de aprobarlos. En este sentido, la decisión final sobre los requerimientos para realizar modificaciones seguiría alojada en la Dipres, limitando así, en la práctica, el ejercicio de este mecanismo. Un mayor nivel de flexibilidad efectiva sería considerar algunos instrumentos propios de los GORE, como resoluciones regionales que vayan a toma de razón de la Contraloría, y el envío de copia de esas resoluciones a Dipres y Subdere.

Por otra parte, la propuesta de entregar a los gobiernos regionales la facultad de redistribuir recursos dentro de sus programas presupuestarios, además de no ser suficientemente clara, la deja sujeta a las normas dispuestas anualmente en la Ley de Presupuestos, por lo que no existe certeza sobre el alcance de los cambios que se introducen ni, nuevamente, sobre su estabilidad en el tiempo. Por lo mismo, se recomienda que el reglamento que ordene esta nueva facultad sea de carácter permanente, entregando así mayor claridad a este proceso.

## Mecanismos transitorios de compensación

Un aspecto ausente en el proyecto de ley, que debiese ser considerado, tiene que ver con posibles mecanismos transitorios de compensación. Es importante aclarar si existirá y cómo funcionaría un instrumento transitorio de compensación a las regiones que vean disminuidos sus recursos con la nueva conformación de los presupuestos regionales. Es esperable, especialmente tras la elección de los gobernadores regionales, que aquellas regiones que dejen de recibir los recursos provenientes de las provisiones destinadas a estimular la eficiencia o bien las que se vean menos beneficiadas por el nuevo Fondo de Equidad Interregional, presionen al gobierno central para disminuir el perjuicio que esto les genere. Es necesario, entonces, estudiar los cambios presupuestarios que podría introducir esta modificación, y definir si se establecerá algo similar al mecanismo de estabilización presente en el Fondo Común Municipal, que beneficia a aquellos gobiernos locales que ven reducidos sus ingresos por cambios en la distribución.

## Incorporación de otros criterios de asignación de fondos

Un tema adicional que el proyecto de ley podría haber incorporado, considerando su importancia para la asignación de fondos a los gobiernos regionales, dice relación con la compensación de externalidades negativas. Como se propone en Aninat et al. (2020b), sería conveniente contar con un nuevo fondo orientado a la mitigación de los efectos negativos, especialmente los de carácter ambiental, que sean resultado de las actividades extractivas y productivas realizadas en las regiones. Los recursos provenientes de un fondo de este tipo deberían estar destinados a la atenuación y reparación de estas consecuencias, al cuidado del medioambiente en general y a la reconversión productiva en pos de un menor impacto ambiental. Los proyectos financiados mediante este instrumento, si bien están enmarcados dentro de este objetivo, deberían ser de decisión regional, mediante la priorización del gobernador regional y con la aprobación de la entidad reguladora correspondiente dentro de la institucionalidad ambiental.

Por otra parte, la incorporación del nuevo Fondo de Equidad Interregional, orientado a cerrar brechas entre regiones, introduce la pobreza multidimensional como criterio de distribución, lo que es adecuado. Siguiendo esta incorporación, un elemento adicional que debe considerarse es la fórmula de distribución del FNDR, cuyo cálculo debería incluir otras variables que lo dirijan de forma más específica a su objetivo de fomentar el desarrollo. Por lo mismo, se deberían evaluar las variables que determinan la asignación de los recursos del FNDR, para que cumpla de mejor forma su cometido.

## El rol de la Subdere

Un elemento adicional relevante y que aparece de forma transversal en el proyecto de ley de descentralización financiera tiene que ver con las facultades que se entregan a la Subdere. Si bien el proyecto amplía sus atribuciones, existe poca claridad respecto de cuál es el papel que se le quiere otorgar a este organismo en relación con los gobiernos regionales, especialmente en este nuevo escenario de gobernadores regionales electos y con un proceso de descentralización en curso.

El proyecto propone que la Subdere cuente con un nuevo rol mediador en la elaboración del proyecto de presupuesto del gobierno regional y de los ministerios respectivos, a partir del ARI. Actualmente, esta herramienta es responsabilidad del gobernador regional, con la participación del CORE, los seremis y los directores regionales de servicios públicos. Como se señaló, el proyecto propone incluir también la figura del delegado presidencial en su formulación. Además, la Subdere tomaría un rol en la resolución de diferencias entre las propuestas del gobierno regional y de los ministerios durante la formulación de la Ley de Presupuestos.

Junto a lo anterior, las resoluciones que fijan el presupuesto regional y que resuelven las solicitudes de modificación de este, emitidas por la Dipres, deben ser remitidas a la Subdere. Esta subsecretaría adquiere también el rol de informar a la Dipres de forma mensual sobre el estado de identificación de los proyectos de inversión de los gobiernos regionales, lo que, además de entregar nuevas tareas, exige establecer esta nueva entrega de información por ley. Respecto a la Ficha de

Información Regional, un nuevo instrumento de transparencia que contiene información sobre las autoridades, administración y recursos del gobierno regional, la Subdere adquiere la tarea de establecer sus contenidos y plazos, así como de coordinar la entrega de la información con que cuenten otros organismos del Estado. El proyecto también establece que la Unidad de Control de los GORE debe remitir mensualmente a la Subdere informes sobre el estado de avance del ejercicio presupuestario, el flujo de gastos comprometidos y los motivos en caso de no adjudicación de licitaciones públicas de relevancia regional.

Asimismo, y como se mencionó anteriormente, el proyecto de ley de descentralización financiera no es definitivo sobre la disminución gradual o la eliminación de las provisiones de la Subdere, como se recomienda en Aninat et al. (2020b). A partir de lo publicado en el Informe Financiero del proyecto, así como por las intenciones que ha mostrado la Dipres, pareciera que estas serán destinadas al financiamiento de los nuevos fondos. Sin embargo, la iniciativa legislativa no da certezas de ello, por lo que podrían mantenerse los espacios para la discrecionalidad en la asignación de recursos a los gobiernos regionales y esta discusión podría repetirse de forma anual en la tramitación de la Ley de Presupuestos.

Más aún, el proyecto de ley corta propone que la Subdere tome un rol activo en la evaluación de la competencia de transferencias a los gobiernos regionales. Sin embargo, la deja con tareas ambiguas y eventualmente incompatibles, desde un punto de vista de los intereses que podrían entrar en conflicto.

Todo lo anterior revela un aumento de las funciones de la Subdere en múltiples aspectos, lo que podría concentrar demasiadas tareas en este organismo. Se fortalece excesivamente su rol en la gestión de las finanzas regionales, algo no coherente con el objetivo de descentralizarlas. Además, los cambios propuestos entregan tareas de fiscalización, administración y mediación, dificultando entender cuál es su rol institucional como subsecretaría en relación con las regiones. Además, la entrega de funciones de fiscalización puede ser contraproducente, dado que la Subdere no cuenta con las atribuciones para cumplirlas.

Un cambio específico que también otorga nuevas tareas a la Subdere, pero que no se considera problemático, es la entrega del presupuesto regional, una vez aprobado por el CORE, para que esta lo remita al Ministerio de Hacienda. Si bien aumentan las funciones que recaen sobre la institución, este nuevo paso no le entrega responsabilidades de intermediación, sino que es puramente administrativo.

Luego, se considera que sería más adecuado que los cambios propuestos ayuden a aclarar el rol que la Subdere debería asumir en el proceso de descentralización, y que se avance hacia darle funciones de apoyo y evaluación de la gestión de los gobiernos regionales, como lo plantea el proyecto de ley corta, considerando los resguardos mencionados anteriormente. Sumado a esto, este organismo debería publicar información sobre los gobiernos regionales, tomando como modelo el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

## Otros comentarios

A continuación se presentan algunos comentarios menores en relación a las iniciativas de ley analizadas:

- (I) El proyecto de descentralización financiera establece límites al gasto en personal del programa de gastos de funcionamiento, lo cual es valorable. Si bien el 75% propuesto es coherente con la necesidad de contar con recursos humanos adecuados para la gestión del gobierno regional, la proporción específica que se dedique a gastos de personal debería ser estudiada con mayor detalle, buscando establecer un límite que sea coherente con una dotación óptima, la que puede ser diferente para cada región.
- (II) En relación con lo anterior y considerando las propuestas del proyecto de ley corta, es necesario aclarar qué sucederá con los funcionarios que cumplen labores relacionadas con competencias que sean traspasadas a los gobiernos regionales. En el caso de las transferencias permanentes, aún no se ha entregado información precisa sobre su dependencia, su carrera funcionaria y el destino de los fondos asociados a sus funciones.

- (III) Respecto de la evaluación de competencias transferidas a los gobiernos regionales propuesta en la ley corta, se recomienda incorporar la participación de algún organismo externo, además de la Dipres, la Subdere y el ministerio relevante, para que no todos los involucrados tengan interés en el resultado. Estos podrían provenir de la academia u organismos internacionales.
- (IV) Los cambios a las finanzas públicas regionales no se hacen cargo de las demandas por mayor participación ciudadana en la gestión pública, las que podrían llevar a una mejor calidad de las políticas públicas, mayor eficacia en su implementación, y al fortalecimiento de la democracia en general (OCDE, 2008). Si bien se proponen medidas de transparencia y disponibilidad de información, falta incorporar un mayor involucramiento en el proceso de elaboración de los presupuestos regionales y en la fiscalización a la gestión del gobierno regional.



# CONCLUSIONES

Las modificaciones realizadas durante los últimos años al modelo de administración regional en Chile han abierto el camino hacia un Estado más descentralizado, con avances políticos y administrativos. Frente a la ausencia de cambios en temas fiscales, el proyecto de ley que fortalece la descentralización financiera de los gobiernos regionales -junto al que busca regular la implementación adecuada del proceso de descentralización del país-, es una señal para retomar una discusión pendiente.

El proyecto de descentralización financiera, enviado por el Ejecutivo al Congreso en septiembre del año 2020, instala un debate urgente, pues la pronta elección de gobernadores regionales, los cambios institucionales introducidos con la figura del delegado presidencial regional y la transferencia de competencias desde la administración central a los gobiernos regionales exigen contar con certezas sobre los mecanismos de financiamiento y la forma en que se tomarán las decisiones sobre la asignación de recursos en las regiones. En este sentido, la iniciativa de ley enviada al Senado supone un avance al proponer cambios en el proceso presupuestario, las normas de responsabilidad y flexibilidad financiera, y mayor certeza y la composición del presupuesto regional. Pese a esto, es necesario considerar algunas mejoras, sin las cuales el proceso de descentralización se verá entorpecido.

Como se ha discutido en este documento, es necesario profundizar más en las medidas que otorgan certeza al financiamiento de los gobiernos regionales, aprovechando la oportunidad de reordenar los fondos que existen actualmente, así como los nuevos que se proponen. Se debe avanzar también en la eliminación de las provisiones de la Subdere, las que dejan espacio para la discrecionalidad en la distribución del financiamiento, estableciendo su desaparición en la ley.

Por otra parte, las modificaciones al proceso de elaboración presupuestaria, además de no aportar a una burocracia más liviana, no entregan claridad con respecto al rol de las autoridades regionales, aspecto que debe ser definido prontamente. Las medidas que apuntan a la flexibilidad presupuestaria, si bien buscan un objetivo deseable, son poco precisas en su alcance y presentan riesgos políticos que deben ser evaluados cuidadosamente. Por lo mismo, es necesario tener una discusión concienzuda sobre estos aspectos.

Otra discusión que surge tiene que ver con el rol que ocupará la Subdere en relación con las regiones. La propuesta de descentralización financiera introduce cambios a sus funciones y competencias, pero estos no muestran una línea clara que permita definir qué se espera de este organismo. Es necesario, entonces, esclarecer cuál será su misión, entregándole las funciones que correspondan y limitando aquellas que queden fuera de esa esfera.

Es importante realizar ajustes que faciliten la implementación adecuada de las leyes ya promulgadas, así como de las que actualmente se encuentran en discusión, considerando que la complejidad de los cambios obliga a contar con una mirada multidimensional que se haga cargo de las posibles dificultades y riesgos existentes para así avanzar en la dirección correcta.

En suma, si bien el proyecto es un avance en términos de clarificar diversos aspectos que estaban hasta ahora en espacios de incertidumbre respecto de las finanzas regionales, su aproximación mantiene una mirada de ordenamiento desde el gobierno central, sin una consideración plena desde el nivel regional en un contexto descentralizado. En este sentido, el proyecto pierde la oportunidad de hacer reformas más sustantivas y permanentes en el ámbito de la descentralización financiera.



# RESUMEN DE PROPUESTAS

## Claridad y certeza respecto del financiamiento

- Establecer en la ley la disminución progresiva de las provisiones de la Subdere.
- Reordenar los fondos existentes en glosas y leyes específicas.

## Proceso de elaboración presupuestaria

- Aclarar las etapas y actores involucrados en el proceso presupuestario.
- Establecer el ARI como un instrumento de planificación elaborado por el gobernador regional.
- Disminuir la cantidad de etapas e instrumentos requeridos en la elaboración del presupuesto regional.

## Flexibilidad presupuestaria

- Limitar el mecanismo de uso de fondos no ejecutados durante un período presupuestario.
- Facilitar las modificaciones presupuestarias que se realicen dentro del mismo concepto de gasto.
- Aclarar los cambios que se introducen respecto de las modificaciones presupuestarias y la redistribución de recursos dentro de programas presupuestarios.

## Mecanismos transitorios de compensación

- Evaluar la incorporación de mecanismos de estabilización para los gobiernos regionales que se vean perjudicados con las modificaciones propuestas por la ley.

## Incorporación de otros criterios de asignación de fondos

- Incorporar un nuevo fondo de compensación de externalidades negativas.
- Evaluar la coherencia de los criterios de asignación del FNDR.

## El rol de la Subdere

- Definir cuál es la función de la Subdere en la relación del gobierno central con las regiones.
- Evaluar la entrega de nuevos roles de mediación y fiscalización a la Subdere.
- Entregar a la Subdere funciones de publicación de información sobre la gestión de los gobiernos regionales.

## Otras propuestas

- Aclarar la situación de los funcionarios que cumplen labores que serán traspasadas de forma permanente a los gobiernos regionales.
- Incluir una parte imparcial en el proceso de evaluación de transferencia de competencias.
- Considerar cambios que fomenten la participación ciudadana en la gestión pública.



# REFERENCIAS

- Aninat, I., Casielles, I., Irarrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J., 2020a. Contexto de la descentralización en Chile. En Aninat, I., Irarrázaval, I., Razmilic, S., y Rodríguez, J. (eds.), *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Aninat, I., Irarrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J., 2020b. Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales. En Aninat, I., Irarrázaval, I., Razmilic, S., y Rodríguez, J. (eds.), *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Bahl, R., y Bird, R., 2018. *Fiscal decentralization and local finance in developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Faguet, J. P., Fox, A. M., y Poeschl, C., 2014. *Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state*. London School of Economics and Political Science. <http://eprints.lse.ac.uk/60631/>
- 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*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Irarrázaval, I., y Rodríguez, J., 2018. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la Agenda Pública*, 13(108), pp. 1-18.
- Letelier, L., 2012. *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.
- Mesa Técnica de Descentralización, 2019. *Informe final*.
- OCDE, 2008. *Participación ciudadana: manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OECD Publishing.
- OCDE, 2018. *OECD regions and cities at a glance*. París: OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/reg\\_cit\\_glance-2018-en](https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en)
- OCDE, 2019. *Making decentralization work: a handbook for policy makers*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Orellana, A., Mena Valdés, J. A., y Montes Marín, M., 2016. Plan de desarrollo comunal: ¿el instrumento rector de la gestión municipal en Chile? *Revista INVI*, 31(87), pp. 173-200.
- Prud'homme, R., 1995. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-220.
- Ruz, M. Á., Maldonado, M., Orellana, A., y Vicuña, M., 2014. Planes de desarrollo comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas 2014*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- 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*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

## CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Centro de Políticas Públicas UC, 2021. Ley de descentralización financiera: una deuda con las regiones. *Observatorio Legislativo*, N° 43, 1-18.





# Centro UC

## Políticas Públicas

[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)  
[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)

**CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (+56) 22354 6637.