



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Consideraciones para el proceso de descentralización



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 17 / N° 152 / Marzo 2022

ISSN 0718-9745

Consideraciones para el proceso de descentralización

PILAR GARNHAM

IGNACIO IRARRÁZVAL

Centro de Políticas Públicas UC

Introducción¹

Chile ha avanzado en los últimos años hacia una mayor descentralización, implementando ciertas reformas que han permitido, progresivamente, otorgar mayor autonomía a los distintos niveles del gobierno subnacional. Es así como en mayo de 2021 los chilenos eligieron por primera vez, a través de votación directa, a los gobernadores regionales, autoridades encargadas de la administración de las regiones en reemplazo de los intendentes nombrados por el Presidente de la República. Esto ocurrió luego de la aprobación de la Ley N° 21.073 en el año 2018, la que también creó el cargo de delegado presidencial regional. Esta figura asumió la representación del Primer Mandatario en cada región para conducir las tareas de gobierno interior y de orden público, así como también guiar y supervigilar el funcionamiento de los servicios públicos de cada región -creados por ley- que se relacionan con el Presidente mediante un ministerio.

Dado que estas modificaciones son recientes y que algunos aspectos aún no están definidos con claridad, todavía existen importantes fuentes de incertidumbre. En diciembre de 2021 se aprobó la ley para implemen-

tar adecuadamente el proceso de descentralización del país (Ley N° 21.396), lo que permitió solucionar algunas materias que las reformas del año 2018 no resolvían debidamente. Sin embargo, una discusión que sigue pendiente es aquella sobre el financiamiento regional y la responsabilidad fiscal², un asunto muy relevante si se considera que el grado de descentralización financiera en Chile es bajo en comparación con otros países; de hecho, se encuentra entre los últimos puestos en términos de gasto y recaudación local dentro de la OCDE (Aninat et al., 2020). Asimismo, persiste una demanda por determinar con mayor claridad cuál es el papel que deben cumplir los gobiernos regionales y municipales, y que se les entreguen las atribuciones necesarias para cumplirlo, junto con la debida rendición de cuentas.

A pesar de estas incertezas, es indudable que nuestro país seguirá avanzando en el proceso de descentralización que ha comenzado. Así lo refleja la discusión dada al interior de la Convención Constitucional, donde se ha propuesto, entre otras cosas, definir a Chile como un Estado regional, conformado por entidades territoriales

1 Este artículo fue presentado en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 30 de marzo del año 2022. Los autores agradecen a quienes participaron como panelistas: Fernando Rojas H., consultor experto en gestión del sector público; Natalia Piergentili, directora del área de descentralización y cohesión territorial de Chile 21; y Egon Montecinos, director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral. También quisieran agradecer los generosos aportes y valiosos comentarios entregados por Fernando Rojas H. durante el desarrollo de este trabajo.

2 En septiembre del año 2020, el Ejecutivo ingresó el 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), el cual permanece en primer trámite constitucional en el Senado. Es posible encontrar un análisis crítico de ese proyecto de ley en el siguiente link: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/ley-de-descentralizacion-financiera-una-deuda-con-las-regiones/>

autónomas. En este contexto, el presente documento entrega algunas consideraciones y propuestas puntuales que pueden orientar las nuevas etapas de este proceso. Estas surgen a partir del intercambio de ideas y opiniones con ciertos actores en este ámbito³, el cual motivó a los autores a profundizar en aspectos no abordados detalladamente en trabajos previos del Centro de Políticas Públicas⁴.

Este trabajo se elaboró a partir de revisión de literatura y de la experiencia y aprendizajes de otros países que han pasado por procesos descentralizadores. El primer apartado revisa las experiencias de Colombia y Perú y extrae lecciones y recomendaciones para orientar el camino descentralizador que ha iniciado Chile. Luego, se analiza un tema que resulta crítico en este proceso: cómo lograr una correcta coordinación entre el gobierno central y los subnacionales. Específicamente, se aborda la posible tensión entre el delegado presidencial y el gobernador regional, por medio de la revisión del caso francés, y posteriormente se analiza el rol de los convenios interadministrativos como instrumentos que pueden ayudar a resolver esta pugna. Finalmente, se discute el rol de las municipalidades, entidades que han sido escasamente consideradas en las reformas de descentralización. Se entregan algunos lineamientos y propuestas para fortalecer su institucionalidad y contribuir así a que se conviertan en verdaderos gobiernos locales.

2. Diseño e implementación del proceso descentralizador: los casos de Colombia y Perú

A continuación se revisan las experiencias de Colombia y Perú, dos estados unitarios que han llevado a cabo en los últimos años importantes reformas constitucionales de descentralización y de las cuales es posible rescatar algunas lecciones.

2.1. Descentralización en Colombia después de la Constitución de 1991

Colombia da sus primeros pasos hacia la descentralización en el año 1976, a través de acciones que buscaban trasladar a otras regiones los conflictos que hasta ese momento se concentraban en Bogotá. Sin embargo, tales

intentos no fueron exitosos. Un hecho relevante se dio en el año 1986 con la aprobación de la elección de los alcaldes mediante sufragio universal y el traspaso de ciertas funciones desde el gobierno nacional a los municipios⁵. Sin embargo, el principal hito ocurrió en el año 1991 con la aprobación de una nueva Constitución, que, entre otras cosas, consolidó el proceso descentralizador (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Los principales componentes de este proceso pueden ser resumidos en los siguientes puntos: (i) la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno (primero con énfasis municipal y luego incorporando a los departamentos, en especial en las áreas de educación y salud); (ii) la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales; y (iii) la distribución del poder político y la promoción de la participación ciudadana mediante la elección popular de los alcaldes primero, y después, de los gobernadores regionales, junto con diversas medidas que buscaban abrir mayores espacios de participación (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Los expertos destacan que dicho proceso fue clave para lograr una mayor autonomía política de los territorios, fortaleciendo la democracia representativa y participativa (Gutiérrez, 2010; Barberena, 2010; Asela, 2015). Además, se destacan ciertas mejoras en la cobertura de los servicios públicos en algunas áreas y lugares (Bird, 2012). No obstante, se identifican una serie de desafíos y dificultades:

- a. **Escasa autonomía fiscal.** Se reconoce una importante dependencia de las entidades territoriales respecto de los recursos transferidos desde el gobierno nacional. Al ser estos condicionados e inflexibles, las inversiones territoriales se definen sobre la base de las prioridades nacionales y no de los territorios (Pening, 2003; Barberena, 2010). En su análisis sobre el proceso descentralizador de Colombia, Bird se refiere a una “descentralización sin descentralizar” (2012, p. 11), señalando que, si bien las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales aumentaron, esto se hizo sin darles mucha libertad para decidir cómo ejecutar dichos recursos.

3 Presentaciones realizadas durante los años 2020 y 2021: Universidad Católica del Norte, Universidad de Magallanes, Sociedad Chilena de Políticas Públicas; Instituto Libertad y Desarrollo, Corporación Chile Descentralizado-Valparaíso y Comisión de Forma de Estado y Descentralización de la Convención Constitucional.

4 Ver: Helfmann et al. (2021); Aninat et al. (2020); Irrarrázaval, I. y Rodríguez, J. (2018).

5 Territorialmente el país estaba dividido en comisarías, intendencias, departamentos y municipios, y hasta ese entonces el gobierno nacional nombraba a los gobernadores de los departamentos y estos últimos a los alcaldes de los municipios.

- b. Homogeneización de los territorios.** El diseño descentralizador no tuvo en cuenta las distintas realidades de cada territorio ni dejó espacio para que estos pudieran actuar conforme a sus propias definiciones y prioridades. Esto repercutió en que los efectos de la descentralización fueran diferentes en cada lugar, y en algunos casos, difíciles de adaptar a sus realidades (Departamento Nacional de Planeación, 2002; Valencia Tello y Karam de Chueiri, 2014). Además, existieron disparidades regionales en la distribución de los recursos que dieron pie a inequidades y desequilibrios entre las distintas regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2002; Sánchez, 2016).
- c. Duplicidad de funciones y responsabilidades.** Existe un complejo sistema dual de responsabilidades descentralizadas y delegadas, generando que la mayoría de las competencias estén compartidas entre todos los niveles de gobierno (OCDE, 2019). La falta de claridad en la distribución de las responsabilidades originó superposiciones y duplicidades (Serrano y Costa, 2011).
- d. Debilidad institucional y falta de preparación técnica.** Las entidades territoriales no fueron capacitadas suficientemente para asumir las grandes responsabilidades y recursos que la descentralización les entregó (Pening, 2003; Valencia Tello y Karam de Chueiri, 2014). La debilidad institucional de dichas entidades facilitó, en algunas ocasiones, más situaciones de ilegalidad que de desarrollo (Gutiérrez, 2010). También faltó fortalecer capacidades a nivel de gobierno nacional y contar con personas que, desde el centro, se responsabilizaran de los lineamientos, seguimientos y evaluación de las políticas descentralizadoras (Bird, 2012).

A fines de los años 90, Colombia vivió una crisis financiera de grandes proporciones que dio lugar a retrocesos en el proceso descentralizador, en especial en las transferencias desde el nivel central a los territorios. Desde el gobierno nacional se buscó tener mayor flexibilidad fiscal y control sobre el presupuesto para lograr el equilibrio macroeconómico del país (Gutiérrez, 2010; Serrano y Costa, 2011). En los años 2007 y 2011 se volvieron a realizar dos importantes reformas de recentralización, esta vez motivadas por el *boom* económico y el interés del gobierno nacional por aumentar su control sobre el uso de los mayores recursos disponibles a ser distribuidos mediante los sistemas de participaciones y regalías (Lopez-Murcia, 2017).

Posteriormente, se han hecho esfuerzos por retomar el proceso descentralizador. El plan “Prosperidad para todos” (2010-2014) introdujo una nueva perspectiva regional al desarrollo de las políticas públicas (OCDE, 2016). Junto con esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “construido por primera vez desde las regiones y con las regiones” (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 10), definió a los “Contrato Plan” como una de las acciones centrales para impulsar el desarrollo regional desde los territorios. Se trata de acuerdos de desempeño realizados entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, a través de los cuales se prioriza y focaliza el gasto regional y se definen los esfuerzos y fuentes de inversión con la intervención de todos los actores (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

2.2. Descentralización en Perú post reforma constitucional de 2002

Hasta el año 1990, el gobierno central de Perú desarrollaba sus funciones a nivel departamental mediante oficinas representativas de los distintos ministerios. A su vez, existían (y siguen existiendo) las municipalidades distritales y provinciales a cargo de alcaldes electos que contaban con autonomía política y administrativa. El año 2002 se llevó a cabo una reforma constitucional que definió las bases del proceso de regionalización vigente hasta hoy.

La Contraloría General de la República de Perú, en su “Estudio del proceso de descentralización en el Perú” (2014), explica que este fue planeado en cuatro etapas. Primero, la creación de los gobiernos regionales sobre la base de los departamentos que ya existían y la elección de las autoridades regionales. En segundo lugar, la conformación de las nuevas regiones a través de la integración de dos o más departamentos ya existentes. La tercera etapa incluía la transferencia de competencias desde el gobierno nacional a los regionales en los sectores productivos (tales como agricultura, pesca, industria, comercio y vivienda). Finalmente, la cuarta etapa implicaría los traspasos de competencias a los gobiernos subnacionales en materias de educación y salud.

Una de las fases más importantes era la segunda, con la creación de regiones mediante un referéndum, que se realizó en el año 2005 con malos resultados, pues la población no aprobó la conformación de ninguna de las nuevas regiones. Luego de este fracaso, el proceso se detuvo y en adelante se avanzó considerando a los departamentos previamente existentes.

Aunque destacan como avances la elección popular de los gobernadores regionales y la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, diversas fallas de este proceso han impedido que Perú logre los objetivos de descentralización buscados (OCDE, 2016). Los principales problemas identificados son:

- a. **Fracaso en la creación de regiones.** Esto dificultó el cumplimiento de otras etapas, en especial en lo relativo a la descentralización fiscal. La ley contemplaba que los gobiernos regionales creados previo al referéndum recibirían el 50% de los impuestos nacionales que se recaudaran en sus territorios, sin embargo, no previó el hecho que dichas regiones no fueran creadas (Banco Mundial, 2010).
- b. **Gran dependencia de los gobiernos subnacionales al nacional.** No se llevó a cabo una real política de descentralización fiscal, lo que implica una alta dependencia económica de los gobiernos subnacionales a las transferencias del gobierno central para ejercer sus funciones (Congreso de la República del Perú, 2018). Además, se critica una fuerte rigidez del proceso definida desde el nivel central, sin participación de los territorios. Los gobiernos subnacionales carecían del espacio necesario para adaptar las políticas públicas a sus requerimientos y circunstancias (OCDE, 2016; Contraloría General de la República de Perú, 2014).
- c. **Débil conducción del proceso.** Concebido como una entidad autónoma y con fuerte capacidad de liderazgo, el Consejo Nacional de Descentralización era el que debía guiar el proceso descentralizador. Sin embargo, luego fue reemplazado por la Secretaría de Descentralización, carente de autonomía y de menor jerarquía. Así, los mecanismos institucionales existentes para la conducción y articulación del proceso se fueron debilitado en el tiempo (Dulanto, 2017; Congreso de la República del Perú, 2018).
- d. **Duplicidad de funciones.** Faltó una delimitación clara de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que generó la existencia de funciones superpuestas y duplicadas (OCDE, 2016; Contraloría General de la República de Perú, 2014). Además, el gobierno central fue muy lento en adaptar su funcionamiento al diseño descentralizador. Recién en el año 2007 se hicieron los primeros ajustes me-

dante la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Contraloría General de la República de Perú, 2014).

- e. **Fallas en el proceso de transferencia de competencias.** No hubo una estrategia coherente para proveer a los gobiernos subnacionales de las capacidades necesarias para ejecutar sus nuevas funciones (Dulanto, 2017). Adicionalmente, las competencias a transferir fueron definidas desde el gobierno nacional sin incorporar la opinión de los gobiernos subnacionales ni la entrega de los recursos suficientes para ejecutarlas (Contraloría General de la República de Perú, 2014).
- f. **Disparidades locales.** La forma en la que se han transferido los recursos a los gobiernos subnacionales ha motivado una atomización del gasto en el nivel local⁶, invirtiéndose en proyectos que carecen de importancia a nivel de desarrollo nacional o regional. De este modo, el objetivo de reducir las desigualdades locales no se ha logrado (Dulanto, 2017).

A partir del año 2016, informes del gobierno y del Congreso peruano hablan de instaurar un cambio de visión en la manera de ejecutar la política descentralizadora (Congreso de la República del Perú, 2018; Secretaría de Descentralización, 2021), transitando desde un enfoque basado en un diseño normativo y centrado en lo administrativo y sectorial a uno territorial. Así, se busca priorizar las necesidades territoriales, considerando la diversidad de las realidades regionales y locales, además de centrarse en la entrega de servicios de calidad a los ciudadanos por sobre la ejecución presupuestaria (Secretaría de Descentralización, 2021).

2.3. Lecciones y propuestas a partir de las experiencias de Colombia y Perú

De las experiencias revisadas es posible obtener algunos aprendizajes valiosos para los procesos de descentralización en países unitarios.

- a. **Para avanzar hacia una verdadera descentralización, resulta crucial que existan instancias reales de autonomía fiscal en los gobiernos subnacionales.**

Si bien el volumen de recursos transferidos a los territorios aumentó significativamente en Colombia y Perú, los gobiernos subnacionales han tenido escasa capacidad de influir en la forma en que dichos recursos pueden

⁶ Sobre todo aquellos derivados del canon. El canon es básicamente la participación de la que gozan los gobiernos locales y regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de ciertos recursos naturales, tales como minerales, gas, pesca y recursos forestales.

ser utilizados. En ambos países, la mayor parte del financiamiento proviene de transferencias condicionadas⁷ desde el nivel central. A su vez, los territorios cuentan con significativos ingresos que vienen de la explotación de recursos naturales (regalías en Colombia y canon en Perú), cuyo destino en cuanto a la materia y tipo de gasto a incurrir ya viene definida. Además, se debe tener presente que estos fondos, en muchas ocasiones, han generado mayores disparidades entre las regiones, y no todas logran sacar un real provecho a estos recursos.

Lo anterior implica que el punto de vista del territorio quede fuera de consideración en uno de los aspectos más importantes de la descentralización, que es la ejecución de los recursos en las regiones y localidades. El desafío es encontrar la correcta forma de dar mayor autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales sin poner en riesgo el equilibrio fiscal a nivel nacional. Para esto, y con miras a la situación de Chile, se propone:

- Aumentar las instancias de participación de los gobiernos subnacionales en las definiciones de distribución de los recursos que les transfiere el gobierno nacional.
- Que el gobierno nacional esté dispuesto a ceder ciertos grados de control sobre el presupuesto nacional, para reducir la rigidez y el condicionamiento de las transferencias que se hacen a los territorios.
- Explorar formas que permitan a los gobiernos subnacionales aumentar la generación de recursos propios desde los territorios y de los cuales puedan disponer con mayor autonomía.

b. Las funciones y responsabilidades traspasadas a los gobiernos subnacionales deben quedar claramente delimitadas y no haber duplicidades.

Al analizar los casos de Colombia y Perú, el problema de la duplicidad de funciones en el contexto de las medidas descentralizadoras aparece en reiteradas ocasiones como una piedra de tope. En ambos países, el proceso de transferencia de competencias comienza desde una primera y muy general definición constitucional, dejando a las leyes, reglamentos y a los ministerios la misión de delinear los detalles. En Perú, por ejemplo, la ley⁸ habla de tres tipos de competencias: exclusivas, compartidas y delegables. En especial para el caso de las compartidas, en la práctica se ha hecho difícil distinguir quién es el responsable. Desde el nivel central se elaboraron proto-

colos para el traspaso de competencias con matrices que debían ser desarrolladas por los ministerios delegantes, pero pocos concretaron estos procesos en detalle.

A partir de estas experiencias, se debiera tener en cuenta lo siguiente:

- Las competencias transferidas deben dejar de ejecutarse en su lugar de origen, de lo contrario se generan funciones duplicadas, roles poco claros, regulaciones ambiguas y omisión de responsabilidades.
 - El traspaso de funciones debe hacerse de manera gradual, asegurando la claridad tanto de cara al funcionario como al ciudadano. El gobierno nacional debe adaptarse con tiempo, ajustando su funcionamiento en los territorios y dejando de ocupar los espacios que les correspondan a las entidades subnacionales.
 - Es esencial contar con una entidad con relevancia jerárquica que conduzca el proceso descentralizador a nivel nacional, que genere instancias de coordinación entre todos los niveles de gobierno y que pueda resolver los conflictos de competencias que se susciten en el proceso.
- c. El fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales debe ser la columna vertebral de cualquier proceso descentralizador.**

La preparación técnica de las regiones para asumir nuevas responsabilidades y recursos debe ser una de las preocupaciones centrales si se quiere avanzar en mayor descentralización. La experiencia de Colombia y Perú nos demuestra que los gobiernos subnacionales no estuvieron suficientemente preparados para administrar los recursos y responsabilidades que les fueron transferidas. Esto se traduce en un uso ineficiente de tales recursos e incluso, en algunos casos, en experiencias de corrupción. Ambos países hicieron grandes esfuerzos por desarrollar sistemas de capacitación y certificación en el marco de sus reformas descentralizadoras, pero el foco estuvo puesto principalmente en el cumplimiento de formalidades.

Para fortalecer institucionalmente a los gobiernos subnacionales, entonces, es fundamental:

- Que no se transfieran competencias sin la debida capacitación previa para su correcta ejecución y administración. Además, la construcción de las ca-

⁷ En Colombia, el condicionamiento de algunas de las transferencias viene definido incluso desde la Constitución.

⁸ Ley N° 27.783 de Bases de la Descentralización.

pacidades debe hacerse tomando en cuenta las distintas realidades, fortalezas y debilidades que cada gobierno subnacional tiene al momento de recibir sus nuevas responsabilidades.

- Dotar a los gobiernos de las herramientas necesarias para que sean capaces de crear y liderar proyectos que generen impactos reales y de largo plazo en las regiones y así evitar el permanente financiamiento de proyectos menos relevantes, pero más fáciles de diseñar.

d. El énfasis de todo proceso descentralizador debe estar en lograr una verdadera mejora en la provisión de servicios públicos de cara al ciudadano.

Aunque pareciera ser bastante obvio como objetivo de todo proceso descentralizador, las experiencias analizadas dan cuenta de los riesgos que tiene el enfocar los esfuerzos en la transferencia de recursos y competencias como un fin en sí mismo. El propósito de descentralizar y dar autonomía a los gobiernos subnacionales debe estar supeditado a acciones que impliquen una verdadera mejora en la provisión de servicios públicos.

Para evitar que las acciones de descentralización sean superficiales (como transferencias extremadamente condicionadas, por ejemplo), se debe asegurar que existan instancias que permitan llegar a acuerdos y coordinación para que la definición de prioridades del gobierno nacional se implemente de cara a los gobiernos subnacionales y viceversa. Como ejemplos de herramientas de coordinación usadas en otros países en el desarrollo de sus procesos de descentralización se encuentran:

- Los contratos entre los gobiernos nacionales y subnacionales que, luego de un proceso de diálogo y acuerdos, permiten sentar las bases de las transferencias de recursos y competencias, incorporando los intereses de ambas partes. En la sección 3.2 se profundiza en estos instrumentos.
- Los enlaces o representantes del gobierno nacional ante los niveles subnacionales, que actúan como entes de mediación, comunicación y coordinación entre los distintos niveles.
- La promoción del asociativismo entre los gobiernos subnacionales, tanto a nivel regional como local, que puede ser una herramienta útil de coordinación entre estos y de representación de sus intereses ante el gobierno central.

3. Coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales

Una importante preocupación que ha surgido a raíz de las reformas realizadas en Chile es cómo asegurar una adecuada coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. En lo que sigue se abordan dos aspectos de esta problemática a partir de la revisión de experiencia comparada.

En primer lugar, se discute la conveniencia de mantener al delegado presidencial en las regiones a la par del gobernador regional, considerando la preocupación manifestada por diversos expertos respecto de las tensiones que pueda generar la coexistencia de dos autoridades que, además, pueden tener distintas tendencias políticas (Irrarázaval y Rodríguez, 2018; Helfmann et al., 2021). Para ello, se analiza el caso del prefecto en Francia, un representante del Estado en los territorios que ha debido adaptarse a los cambios descentralizadores, logrando convivir con nuevas autoridades electas a nivel subnacional. Y, en segundo lugar, se discute el que, de acuerdo a la experiencia internacional, es uno de los aspectos más complejos de los procesos descentralizadores: el traspaso de competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Se revisa el rol que pueden tener los convenios interadministrativos para abordar este desafío.

3.1. Coordinación entre autoridades: el caso del prefecto en Francia

De acuerdo con el análisis realizado por Tanguy y Eymeri-Douzans (2021), la figura del representante de Estado a nivel subnacional existe en distintos países europeos y con diversas formas y roles que van desde regiones pequeñas como los cantones suizos, medianas como Italia y Turquía, y de mayor tamaño, como Rusia. También se reconoce su presencia en países unitarios con bajo grado de descentralización, tales como Bulgaria y Rumania, o muy descentralizados, como lo son Francia o Suecia. Incluso, la institución existe en países federales como Bélgica, o semifederales como España. Los mismos autores explican que en algunos de ellos el rol se basa en el modelo del prefecto francés (*prefet*), un caso interesante de analizar, pues Francia destaca como un país unitario, con un régimen de gobierno semipresidencial y un alto grado de descentralización.

A fines de los años 80, Francia inició un importante proceso descentralizador con la creación de 22 regiones con autoridades electas democráticamente y el aumento de

los poderes de los departamentos ya existentes⁹ (Cole, 2011). La consolidación de este proceso se dio con la reforma constitucional del año 2003, que reconoció una forma de organización descentralizada del país sobre la base de tres niveles de gobiernos subnacionales: las regiones, los departamentos y las comunas. Cada uno de ellos es gobernado por asambleas deliberativas cuyos miembros son elegidos democráticamente (OCDE, 2019).

El gobierno central es representado a nivel regional y departamental por los prefectos y por servicios públicos desconcentrados. Este prefecto es una antigua figura reconocida por la Constitución como un representante directo del Primer Ministro y de cada ministerio a nivel subnacional. Entre otras cosas, está a cargo de revisar la legalidad de los actos de los gobiernos locales, de planificar e implementar las políticas nacionales a nivel local y del orden público y la seguridad (OCDE, 2019; Eymeri-Douzans, 2021).

Estas figuras son reconocidas como agentes políticos del gobierno, designadas por este último y que pueden ser removidas discrecionalmente de la misma manera (Tanguy, 2021). Sin perjuicio de ello, los prefectos son funcionarios de carrera que en la historia del país han cumplido un rol de gran poder a nivel territorial. Sin embargo, con las modificaciones de la década de 1980 en adelante, han ido perdiendo su posición estratégica como protagonistas del sistema local (Tanguy, 2021).

Los principales cambios experimentados se pueden resumir en tres: (i) el rol de supervisor administrativo del prefecto es reemplazado por un sistema de revisiones legales y balances que ejecutan los tribunales de cuentas regionales con la ayuda de los prefectos; (ii) el prefecto deja de tener el Poder Ejecutivo a nivel departamental, el cual es traspasado al presidente electo de la asamblea departamental; (iii) se crean las regiones a cargo de autoridades electas, a quienes se les traspasa gran parte de los poderes que hasta ese entonces habían tenido los prefectos (Rocheron, 2016).

Pese a los cambios, ninguno de estos hasta la fecha ha puesto en cuestión la existencia del prefecto como representante del Estado a nivel subnacional. Según Cole (2011) las razones que justifican su permanencia han ido cambiando con el tiempo. El autor destaca tres principales: (i) la coordinación horizontal del Estado; (ii) el trabajo en conjunto con las autoridades locales y regio-

nales; y (iii) la interacción con la Unión Europea en el área de las políticas regionales (Cole, 2011).

En efecto, su presencia ha facilitado la ejecución de las iniciativas del gobierno nacional y sus ministerios en los territorios, y ha colaborado con los cambios y modernizaciones llevadas a cabo en la administración de los gobiernos locales. Los prefectos presentes a nivel local han permitido que el gobierno nacional mantenga cierto nivel de vigilancia sobre el acontecer político en los territorios (Rocheron, 2016).

Esta figura cumple el rol de relacionador público del gobierno central a nivel subnacional, y se encarga de entregar información y explicar en los departamentos y regiones las políticas públicas dictadas desde el centro. Además, debe reportar al nivel central las reacciones que sus políticas generan en los territorios. Finalmente -y no menos importante-, el prefecto es responsable del orden público en su departamento, y está a cargo de las policías y de responder ante desastres naturales y situaciones de crisis (Rocheron, 2016).

Respecto del prefecto regional, que en los casos de las capitales de las regiones es el mismo que el prefecto del departamento, tiene las mismas funciones en relación con la asamblea regional que el prefecto departamental con respecto a su correspondiente asamblea, vale decir, la supervisión de la legalidad de sus actos. A su vez, es el superior jerárquico de los servicios regionales del gobierno central y es quien distribuye el financiamiento del Estado en cada departamento de su región, además de coordinar la implementación de las políticas públicas nacionales en las regiones (Rocheron, 2016).

Sobre la relación entre el prefecto y las autoridades subnacionales electas que tienen distinta orientación política, la OCDE (2017a) ha señalado que en términos generales esto no les ha impedido trabajar en conjunto. Lo anterior se basa en una dinámica de “mutuo reconocimiento” (OCDE, 2017a, p. 207) por el hecho de que las autoridades locales han sido elegidas democráticamente, y los prefectos representan a un gobierno también electo por la ciudadanía. De acuerdo con Cole (2011, p. 404), la mejor forma de entender a las prefecturas es en “acción e interacción”, que se refiere a la resiliencia de los prefectos para sobrevivir a los cambios desde su posición estratégica de mediadores en la gestión de la descentralización administrativa y

9 Hoy existen 18 regiones, 101 departamentos y 35.357 municipios (OCDE, 2019).

política. Así, estos han sido capaces de generar instancias formales de *networking* entre todos los intervinientes.

En síntesis, la experiencia francesa nos demuestra que es posible que la figura del representante del Estado en los territorios, que mantiene diversas funciones de relevancia nacional, conviva con las autoridades locales, destacando especialmente su rol coordinador y mediador entre los distintos niveles de gobierno.

3.2. El rol de los convenios interadministrativos

En el traspaso de competencias desde el gobierno nacional a los subnacionales se presentan, al menos, dos importantes desafíos que ya han sido esbozados en las secciones previas. El primero es lograr que estas sean transferidas de manera clara para evitar duplicidades, superposiciones de normas y confusión en los roles. El segundo es conseguir una buena coordinación entre los organismos que intervienen, tanto antes como después del traspaso de responsabilidades. Para esto, países como Italia, Francia y España han implementado contratos entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, los cuales formalizan procesos de coordinación con el fin de prevenir potenciales conflictos o traslapes de funciones como herramientas vinculantes entre las partes.

Estos convenios interadministrativos tienen diversas ventajas: (i) permiten administrar de manera personalizada las distintas relaciones de interdependencias entre organismos; (ii) sirven como herramienta de diálogo y de aprendizaje; y (iii) permiten aclarar las responsabilidades y por tanto, hacerlas exigibles con mayor facilidad. Además, facilitan la implementación progresiva de la descentralización sin necesidad de esperar a un cambio legal o constitucional para corregir y adecuar soluciones a los problemas que van surgiendo en el camino (Irrarázaval y Pérez, 2009).

En Chile, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado contempla las figuras de delegación de facultades y encomendamiento de acciones a terceros sin dependencia, mediante la celebración de contratos de este tipo. Si bien estos son una herramienta usada en la administración pública, suelen terminar siendo meras declaraciones de intenciones dada su baja posibilidad de exigibilidad y la no existencia de sanciones concretas ante su incumplimiento. Así, la figura de los convenios interadministrativos requiere ser reforzada para cumplir el rol que ha tenido en otros países de la OCDE.

Siguiendo lo propuesto por el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, es posible

plantear la conveniencia de modificar dicha ley para establecer contratos que determinen obligaciones y derechos que sean “de total exigibilidad y que permitan perseguir y hacer efectivas las responsabilidades contractuales que realmente impliquen rendiciones patrimoniales vinculantes y disciplinarias de las autoridades de los servicios que participan” (Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, 2020, p. 19). Tomando como base dicha propuesta se plantean las siguientes recomendaciones:

- Que sea posible establecer en los convenios cláusulas con sanciones administrativas, tanto disciplinarias como patrimoniales, a las autoridades responsables del incumplimiento de las obligaciones, previa investigación sumaria de la Contraloría General de la República.
- Que existan mecanismos de resolución de conflictos ante discrepancias o incumplimiento. En esto se sugiere que sea la Contraloría General de la República la entidad llamada a resolver las dificultades mediante la emisión de dictámenes. A su vez, se recomienda que los contratos incluyan la posibilidad de recurrir a arbitrajes voluntarios para la resolución de las diferencias que se susciten.
- Que sea posible reducir a escritura pública los convenios que lo requieran, a fin de poder exigir su cumplimiento forzado.
- Que se mejore la calidad y contenido de los convenios para lograr que las obligaciones ahí establecidas sean claras y específicas, haciendo más fácil su exigibilidad posterior.

En conclusión, los convenios entre los distintos niveles de gobierno pueden ser mecanismos efectivos para hacerse cargo de los problemas de coordinación y de traspaso de competencias, pero para ello se debe reforzar su calidad contractual.

4. Los municipios en el proceso de descentralización

Las distintas políticas de descentralización que se han llevado a cabo en Chile en los últimos años se centran en los gobiernos regionales, quedando pendiente concretar reformas que fortalezcan el rol municipal. Lo anterior, considerando que los municipios son entidades esenciales en la administración territorial chilena y los órganos públicos que están más cerca de los ciudadanos en su labor diaria.

Tal como describe la OCDE (2017b), hasta ahora las municipalidades en Chile, más que ser gobiernos locales, han tenido un rol de “agentes de servicios” del gobierno nacional. Es decir, se han dedicado a proveer servicios públicos a la ciudadanía, ejecutando políticas y programas definidos desde el gobierno nacional con una limitada autonomía administrativa y financiera. Para seguir avanzando en el proceso de descentralización en Chile, los expertos coinciden en la necesidad de que las municipalidades se conviertan en verdaderos gobiernos locales y estén dotados de un marco jurídico y recursos que les permitan dar respuesta a las distintas necesidades que cada territorio les plantea (Helfmann y otros, 2021; OCDE, 2017b; Vial, 2017). A continuación se describen algunos principios e ideas generales que se propone considerar para alcanzar este objetivo.

a. Municipalidades como encargadas del gobierno y de la administración de la comuna. La actual Constitución entrega a las municipalidades la administración local de cada comuna, pero no se refiere a su gobierno. Por ello, lo primero es proponer que la nueva Constitución reconozca a las municipalidades como organismos a cargo no solo de la administración de las comunas, sino que también del gobierno local de cada una de ellas. Establecer esta disposición como principio rector de la función municipal implicaría comenzar un camino gradual, pero sostenido, para dotar a las municipalidades de las facultades, recursos y capacidades para realmente gobernar sus comunas. De acuerdo con la OCDE, para avanzar en esta línea es necesario lograr “una mejor definición de las responsabilidades municipales, un aumento en los recursos fiscales, mayor equidad y mejores mecanismos de coordinación a través y dentro de los niveles del gobierno” (OCDE, 2017b, p. 15). Agrega que, para reforzar a las municipalidades en los distintos niveles del sistema de gobernanza, se requieren más políticas locales, junto con una participación y un control ciudadano más fuertes. Vial (2017), por su parte, al describir lo que implica para un municipio ser un gobierno local, se refiere a la necesidad de (i) crear un marco jurídico que reconozca las diferentes realidades de las comunas en Chile y permita a los municipios gobernar conforme a estas; (ii) dotar a los municipios de más funciones privativas, y reducir las compartidas (que hoy son la mayoría); y (iii) reforzar la estructura presupuestaria municipal y disminuir su alta dependencia a las transferencias del gobierno central.

b. Principio de equidad territorial. Se propone que la nueva Constitución consagre el principio de equidad

territorial para que cada zona del país se desarrolle de manera equitativa, equilibrada y con estándares mínimos de calidad en la prestación de servicios públicos. Esto implica considerar las distintas realidades de cada localidad e incluir mecanismos de solidaridad entre las regiones y comunas que permitan redistribuir recursos cuando esto sea necesario.

c. Principio de subsidiariedad territorial. Este principio se basa en la idea que los servicios sean prestados desde el nivel de gobierno más adecuado para ofrecerlos, dando preferencia al nivel local, que es el que está más cerca de los ciudadanos. Únicamente en los casos en que el servicio no pueda ser prestado de la mejor manera a nivel local, dada sus características y el contexto, pasa a ser responsabilidad del nivel regional, y en último lugar, del nacional.

d. Garantía de financiamiento fiscal de las funciones asignadas a los municipios. Actualmente, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N° 18.695) establece en su artículo 5° que “cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo”. Este punto es imprescindible si lo que se busca es dar mayor autonomía a los municipios. Por lo tanto, se propone elevar esta disposición legal al rango constitucional e incluir también el mandato, para que las respectivas transferencias de recursos sean principalmente definidas mediante criterios objetivos y se reduzcan los niveles de discrecionalidad actualmente existentes.

e. Diferenciación territorial. Es necesario establecer constitucionalmente la obligación de reconocer las diversas realidades existentes en cada región y comuna al momento de diseñar y ejecutar las políticas públicas. En esta línea, la OCDE (2017b) se refiere a la idea de “descentralización asimétrica”, que se traduce en la posibilidad de transferir competencias y recursos de manera distinta a cada territorio según sus necesidades, prioridades y capacidades. Implica, además, permitir que existan mecanismos para clasificar a las comunas en distintos tipos, facilitando la implementación de políticas públicas diferenciadas que respondan a cada categoría.

f. Principios de coordinación y cooperación. El principio de coordinación busca asegurar la necesaria articulación entre los distintos niveles de gobierno para evitar la duplicidad de funciones que genera confusión en la ciudadanía y que puede derivar en omisión de responsabilidades. Una real coordinación implica también que las municipalidades tengan un rol más activo en la

definición de las políticas públicas que les afecten. Para ello se propone establecer la obligación al gobierno nacional de oír la opinión de los municipios durante la etapa de diseño de las políticas públicas que se deban ejecutar a través de ellos o que las afecten de algún modo. El principio de cooperación, por su parte, reconoce el valor del trabajo colaborativo entre los distintos entes que intervienen en los gobiernos subnacionales, e incluye a los gobiernos nacionales, regionales y comunales. Además, implica permitir y promover con incentivos la asociatividad entre los municipios, lo que hace posible la creación de agrupaciones municipales con personalidad jurídica, con el fin de que dos o más municipios puedan realizar inversiones y prestar servicios públicos de manera conjunta.

g. Principio de responsabilidad fiscal. Dado que varias de las propuestas aquí planteadas van en la línea de dar mayor autonomía y recursos a los gobiernos locales, es necesario reforzar el principio de responsabilidad fiscal a nivel constitucional. Este dice relación con que las municipalidades gestionen y ejecuten su presupuesto de manera eficiente, transparente y cumpliendo a cabalidad las normativas de rendición de cuentas. Las mayores responsabilidades y recursos asignados harán necesario mejorar y modernizar los actuales mecanismos de control y transparencia para garantizar el uso de los recursos fiscales de manera responsable por parte de los gobiernos subnacionales.

5. Conclusiones

Con las reformas de los últimos años, Chile ha iniciado el camino para convertirse en un país más descentralizado y es deseable que siga avanzando en esa línea. Sin embargo, este proceso debe desarrollarse con cautela y de forma progresiva para evitar cometer errores que conduzcan a tener que revertir ciertas decisiones. Aunque cada sociedad es diferente, resulta iluminador revisar las experiencias y aprendizajes de otros países que han vivido transformaciones similares.

En el presente documento se analizaron los casos de Colombia y Perú, los cuales evidencian que los procesos descentralizadores no necesariamente son lineales y que pueden, incluso, experimentar retrocesos a lo largo

de los años. Un desafío importante identificado a partir de estas experiencias es la necesidad de otorgar una real autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales sin poner en riesgo el equilibrio fiscal nacional. Junto con ello, es esencial que las funciones traspasadas a los territorios queden claramente delimitadas, sin duplicidades, y que se entregue la adecuada preparación técnica a las regiones para que sean capaces de asumir dichas responsabilidades. Es fundamental comprender que el foco del proceso descentralizador debe estar puesto en mejorar la provisión de los bienes y servicios públicos locales, pues este será finalmente el parámetro que permita evaluar su éxito o fracaso.

Por otra parte, la experiencia de Francia, y en particular la figura del prefecto revisada, muestra que la presencia de un representante del gobierno central en los territorios es fundamental para la coordinación y mediación entre los distintos niveles de la administración, y su rol debe estar claramente especificado. Para la correcta articulación entre el nivel estatal y los territorios, dotados de mayor potestad y autonomía se requiere también de acuerdos o contratos que sean exigibles. Países como Italia, Francia y España han implementado convenios interadministrativos que, al formalizar procesos de coordinación, permiten prevenir potenciales conflictos o traslapes de funciones. Para que estos sean vinculantes, las obligaciones establecidas deben ser claras y específicas y tienen que existir sanciones administrativas en caso de incumplimiento, así como mecanismos de resolución de conflictos ante discrepancias.

Finalmente, un aspecto que ha quedado relegado de la discusión de los últimos años sobre descentralización ha sido el rol de los municipios. Las recientes reformas se han enfocado en los gobiernos regionales, pero son las municipalidades las que constituyen la cara más visible del Estado para la ciudadanía y las que debieran ser puntales de este proceso. Es necesario dotarlas de las atribuciones y de los recursos apropiados, para que se conviertan en verdaderos gobiernos locales y no sean solamente ejecutoras de políticas y programas definidos desde el gobierno nacional. La reforma constitucional en curso representa una oportunidad importante para avanzar en ese sentido.

Referencias

- Aninat, I., Casielles, I., Irarrázaval, I., Larrain, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J.** (2020). 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.
- Asela, J.** (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1), pp. 65-74.
- Banco Mundial.** (2010). Perú: El proceso de descentralización y su relación con la eficiencia del gasto público, Informe No. 52885-PE, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- Barberena, V.** (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En Fundación Konrad Adenauer, *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, pp. 55-88.
- Bird, R.** (2012). Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress. En ICEPP Working Papers: pp. 79.
- Cole, A.** (2011). Prefects in Search of a Role in a Europeanised France. *Journal of Public Policy*, 31(3), pp. 385-407.
- Congreso de la República del Perú – Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.** (2018). *Evaluación del Proceso de Descentralización Informe Anual – Periodo de Sesiones 2017-2018*. Lima, Perú.
- Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.** (2020). Propuesta del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado a S.E. en materia de Flexibilidad Institucional del Estado. Disponible en: <https://consejomodernizacion.cl/documentos-del-consejo/flexibilidad-institucional>
- Contraloría General de la República de Perú.** (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima, Perú.
- Departamento Nacional de Planeación.** (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Volumen I: Marco conceptual y resultados de progreso municipal*. Bogotá.
- Dulanto, G.** (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*. Tesis de Doctor en Gobierno y Cultura de las Organizaciones. Universidad de Navarra. Instituto Empresa y Humanismo. Pamplona, España.
- Eymeri-Douzans, J.** 2021. Being a (Sub-)Prefect in Paris: The Self-Legitimization of the Prefectoral Corps' Members Working Within French Core Ministries. En Tanguy, G. y Eymeri-Douzans, J. (ed.) *Prefects, Governors and Commissioners* [online]. Suiza: Palgrave Macmillan, pp. 1-35. Disponible en: <https://link.springer.com/>
- Gutiérrez, F.** (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En Fundación Konrad Adenauer. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: pp. 11-54.
- Helfmann, C. Irarrázaval, I., Lara, J. L., Mardones, R., Rodríguez, C., Rodríguez, J., Suárez-Cao, J., Varas, J. A., Viera-Gallo, J. A.,** 2021. Contribuciones a la discusión constitucional: descentralización. *Temas de la Agenda Pública*, 16(139), 1-13. Centro de Políticas Públicas UC.
- Irarrázaval, I. y Pérez, E.** (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. Santiago, pp. 175-205.
- Irarrázaval, I., y Rodríguez, J.** (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la Agenda Pública*, 13(108), pp. 1-18.
- López-Murcia, J. D.** (2017). *Recentralisation and its causes: Colombia, 1994-2014* [PhD thesis]. University of Oxford.
- OCDE.** (2016). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>
- OCDE.** (2017a). *The French experience of decentralisation, in Towards a New Partnership with Citizens: Jordan's Decentralisation Reform*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264275461-9-en>.
- OCDE.** (2017b). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal*, OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://rb.gy/ikkaji>.
- OCDE.** (2019). 2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment Country Profiles.
- Pening, J.** (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia, *Economía y Desarrollo*, 2-1, pp. 123-149.
- Rocheron, J-L.** (2016). The French experience of decentralization. Reporte elaborado para la French Territorial Administration Association (AATF). Disponible en: <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>
- Sánchez, A.** (2016). *Revisión histórica del proceso de descentralización administrativa y sus restos en Colombia, de 1985 a 2016*. Tesis para grado de magíster. Universidad Santo Tomás.
- Secretaría de Descentralización.** (2021). Informe Anual. Balance de la descentralización 2020. Lima, Perú.
- Serrano, C. y Acosta, P.** (2011). *El proceso de descentralización en Colombia. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en Los Andes*. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/135965783013.pdf
- Tanguy, G.** (2021). French Prefects: Genesis and Institutionalization of a State 'Grand Corps' (Nineteenth–Twenty-First Centuries). En Tanguy, G. y Eymeri-Douzans, J. (ed.) *Prefects, Governors and Commissioners* [online]. Suiza: Palgrave Macmillan, pp. 39-64. Disponible en: <https://link.springer.com/>

- Tanguy, G. y Eymeri-Douzans, J.** (2021). Variations on the Prefectoral Figure in Europe: Some Research Questions and an Ideal-Type for a Comparison. En Tanguy, G. y Eymeri-Douzans, J. (ed.) *Prefects, Governors and Commissioners* [online]. Suiza: Palgrave Macmillan, pp. 1-35. Disponible en: <https://link.springer.com/>
- Valencia-Tello, D. y Karam de Chueiri, V.** (2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia, *Dikaion*, 23-1, pp. 171-194.
- Vial, C.** (2017). De administraciones a gobiernos locales: una tarea pendiente. En Fundación Chile Descentralizado. *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Temuco: pp. 465-474.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Garnham P., Irarrázaval I., 2022. Consideraciones para el proceso de descentralización. *Temas de la Agenda Pública*, 17(152), 1-12. Centro de Políticas Públicas UC



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE