



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**LA REFORMA DE 2018 DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE. UN BALANCE
DE SUS OPORTUNIDADES Y RIESGOS**

Alumno: Segovia Martín, Matías
Profesora Guía: Pequeño Bueno, Andrea

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Tesis para optar al Título de Cientista Político

SANTIAGO, 2023

Agradecimientos

A mis padres, Adriana y Juan Luis, por su amor, apoyo y esfuerzo durante todo este proceso.

A mi padre político, Renato, quien me motivó a tomar y perseverar en este derrotero.

A mi Nai, quien con su cariño, aguante y amor nunca dejó que me rindiera.

A mis profesores y profesoras, especialmente la profesora Andrea Pequeño quien fue un apoyo tanto académico como emocional muy importante.

A mis amigos y compañeros, Feña, Dani, Cote, Fran y Erick entre muchos más, quienes fueron mis pilares durante este periodo.

A los Académicos(as) y Funcionarios(as) de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano que sostienen este proyecto educacional y lo hacen posible.

INDICE

Resumen	5
Introducción	6
Capitulo I. Antecedentes, Problema y Objetivos de la Investigación	8
1.1. Antecedentes	8
1.2. Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional	11
1.3. Problema de investigación	14
1.4. Pregunta de investigación	15
1.5. Objetivos	15
1.5.1. Objetivo General	15
1.5.2. Objetivos Específicos	15
1.6. Justificación y viabilidad de la investigación	16
Capitulo II. Marco Teórico	17
2.1. ¿Por qué estudiar la descentralización?	17
2.2. Descentralización	18
2.3. Descentralización y Regionalización	20
2.4. Gobernabilidad y Gobernanza	21
2.5. Justificación del modelo teórico utilizado	23
Capitulo III. Marco Metodológico	25
3.1. Hipótesis	25
3.2. Metodología	25
Capitulo IV. Desarrollo y Análisis	27
4.1. Descentralización Política	27
4.1.1. Antecedentes - Dimensión Política	27
4.1.2. Marco Legal - Dimensión Política	27
4.1.3. Autores - Dimensión Política	30
4.1.4. Análisis - Dimensión Política	34
4.2. Descentralización Administrativa	36
4.2.1. Antecedentes - Dimensión Administrativa	36
4.2.2. Marco Legal - Dimensión Administrativa	37
4.2.3. Autores - Dimensión Administrativa	41
4.2.4. Análisis - Dimensión Administrativa	43
4.3. Descentralización Fiscal	44
4.3.1. Antecedentes - Dimensión Fiscal	44
4.3.2. Marco Legal - Dimensión Fiscal	44
4.3.3. Autores - Dimensión Fiscal	47
4.3.4. Análisis - Dimensión Fiscal	48
4.3.5. Aplicación del Modelo Teórico	49
Capitulo V. Conclusiones	

5.1. Conclusiones generales	52
Referencia Bibliográficas	54

RESUMEN

Este estudio analiza el proceso más reciente de reformas de descentralización en Chile, con el objetivo de determinar las oportunidades y riesgos asociados a los cambios normativos realizados. Se llevó a cabo un estudio cualitativo y descriptivo, centrándose en las dimensiones administrativa, política y fiscal de la descentralización. Utilizando el modelo teórico de Tulia Falletti, se proyectaron los objetivos propuestos.

Los principales hallazgos revelaron que el modelo teórico es una herramienta valiosa para analizar el proceso de reforma de descentralización. La reforma de 2018 ha brindado oportunidades significativas, como la elección democrática de gobernadores regionales y la asignación de mayores responsabilidades a los gobiernos regionales. Sin embargo, también se identificaron riesgos, como la convivencia problemática entre las autoridades regionales y los desafíos asociados con el traspaso de competencias, especialmente en el ámbito fiscal.

En conclusión, aunque se ha logrado un avance político importante con la implementación de la primera gran reforma, es crucial abordar los aspectos deficitarios en las dimensiones administrativa y fiscal. Esto implica definir claramente el proceso de traspaso de competencias, fortalecer el vínculo con la ciudadanía y asignar los recursos necesarios para cumplir con las responsabilidades descentralizadas. De lo contrario, el impacto del proceso de descentralización podría ser limitado e incluso podría revertirse, perdiendo la oportunidad de dotar de poder político, administrativo y fiscal a las regiones.

INTRODUCCION

Los antecedentes del centralismo en Chile se remontan a los inicios de la República (Montecinos, 2005). A lo largo de la historia, diversas demandas han surgido desde las regiones, reclamando autonomía, reconocimiento y apoyo, pero han sido históricamente postergadas.

Durante la dictadura cívico-militar (1973-1989) existieron iniciativas de descentralización y regionalización, las que se orientaron, más bien, al desarrollo del modelo neoliberal que buscaba reducir el tamaño del Estado. Posteriormente, los primeros gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000) impulsaron diversas reformas en la materia, como es la creación del Gobierno Regional o la elección democrática de autoridades municipales. Así, en las últimas décadas se han realizado diferentes esfuerzos para abordar las demandas por descentralización del poder político y que provienen de regiones, pero que no han logrado avances significativos. Por otra parte, los esfuerzos de los últimos gobiernos, desde 2014 en adelante, han impulsado una agenda de apoyo a las regiones y sus territorios.

A pesar de estos esfuerzos, cabe mencionar que los intentos de descentralización se han enfocado, principalmente, en la dimensión administrativa, con pocos avances en términos fiscales y, prácticamente, nada en términos políticos. Es en este contexto que, en 2018, se lleva a cabo una reforma, impulsada por el gobierno de la entonces Presidenta Michelle Bachelet. Este partió con el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización, la que generó un diagnóstico y una propuesta para abordar la postergación de las regiones dentro del aparato estatal chileno.

Este proyecto se materializa en 2021 con la elección de Gobernadores Regionales, rompiendo así con la tradición del Intendente Regional, que había sido la autoridad delegada en el ordenamiento jurídico durante más de 100 años. Además de esto, las leyes contemplan modificaciones en el traspaso de competencias, aunque todavía queda pendiente una reforma en el ámbito fiscal. Este proceso se vio afectado por el Estallido social, ocurrido en 2019, y la posterior pandemia global, en 2020, lo cual ha complicado su discusión, ejecución e implementación; y ha dejado algunos aspectos legales fuera de la reforma, ya sea por la resistencia de voluntades políticas centralistas o por fallas técnicas.

Este trabajo busca analizar las oportunidades y riesgos que conlleva un proceso innovador, que revisa las reformas en materia de descentralización y las discusiones que se han llevado a cabo en las últimas décadas.

El documento está estructurado en cinco capítulos. En el primero, se incluyen los antecedentes y el problema de investigación, indicando la pregunta central del estudio y los objetivos que este ha perseguido. Incluye, asimismo las razones que argumentan o justifican

la realización del trabajo. En el segundo capítulo, se describen los aspectos del Marco Teórico de la tesis. Tras esto, el capítulo tercero da cuenta de la Metodología de la Investigación para, luego, dar paso al capítulo cuarto con el desarrollo y análisis de cada una de las tres dimensiones que componen un proceso de descentralización. Finalmente, en el capítulo cinco se entregan las conclusiones sobre la aplicación del modelo teórico de Falleti y en el sexto las conclusiones generales de la tesis.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES, PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. 1. Antecedentes

Los antecedentes del centralismo en Chile se remontan a la fundación de este (Zalazar, 2019 como se citó en Ramírez, 2020, p.67). Sin embargo, a lo largo de la historia del país, ello ha ido en paralelo con una demanda permanente por descentralización y regionalización (Ramírez, 2020, p.70). En este sentido, por ejemplo, se reconoce que los movimientos políticos y organizaciones sociales han luchado por casi 200 años para ser sujetos políticos validados por el sistema en la organización y administración de los territorios, evidenciando, en definitiva, la acción colectiva como factor preponderante en la distribución del poder político (Ramírez, 2020, p.74).

De acuerdo a lo anterior, es posible tejer un hilo histórico respecto de los procesos de descentralización y regionalización que ha experimentado el país. Así, por ejemplo, Ramírez (2020) sostiene que desde la fundación del Estado/Nación en 1810 hasta 1989 podrían identificarse cuatro momentos o periodos en los que se habrían producido hitos clave en el tema (Ver Figura 1).

Así, siguiendo a este autor, tenemos que:

El primer momento abarcaría desde 1810 a 1833, donde se pasa de un país conformado por tres a nueve provincias, donde se realizan importantes transformaciones hacia la descentralización dando prioridad al municipio y asamblea provincial. Dentro de los esfuerzos descentralizadores está el intento federalista de Jose Miguel Infante.

El segundo momento, comprendería desde 1833 hasta 1925. Se destaca aquí el paso de nueve a 23 provincias, la instalación de una república autoritaria y liberal, la supresión de la asamblea provincial, municipios débiles y dependientes políticamente del Ejecutivo, la Ley de la comuna autónoma y asamblea de electores. Entre los esfuerzos descentralizadores está el levantamiento de Pedro León Gallo, el proyecto de Balmaceda, el periodo “parlamentario” y el proyecto de asamblea constituyente de trabajadores e intelectuales.

El tercer momento va desde 1925 hasta 1973, periodo en el que se destaca la República democrática, el Estado desarrollista y de Bienestar tipo corporativo, la asamblea provincial consagrada en la constitución, pero no implementada, asociaciones gremiales municipales, convención nacional de provincias, la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y de la Oficina de Planificación (ODEPLAN). Dentro de los esfuerzos descentralizadores esta la descentralización administrativa, las primeras definiciones de regionalización y las propuestas de la Confederación Nacional de Municipalidades (CONAM) y convención nacional provincial.

El cuarto momento sucede desde 1973 a 1989, donde los principales hitos fueron la República Neoliberal y el Estado de Bienestar Residual, la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), la desconcentración mediante la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), la creación de un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo común Municipal (FCM) y planes de desarrollo regional y comunal, transferencias de salud y educación y la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entre los esfuerzos descentralizadores están la regionalización que impuso la dictadura

Figura 1. Hitos en la descentralización y regionalización en Chile

CHILE 1810 A 1989			
<p>1810–1832</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde 1810 a 1833 Transición de un Chile Tricentrico a uno de 9 provincias. • Proyectos de Estado de mayor descentralización política (involucraba rol significativo a Municipio y Asamblea Provincial). <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intento Federalista de Infante. 	<p>1833–1925</p> <ul style="list-style-type: none"> • República Autoritaria y Liberal • Desde 9 (1833) a 23 (1925) provincias. • Supresión de la Asamblea Provincial • Municipio débil y con dependencia política del Ejecutivo. • Comuna Autónoma y Asamblea de Electores. <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento León Gallo • Proyecto de Balmaceda • Período “Parlamentario” • Comuna Autónoma • Proyecto de la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales. 	<p>1925–1973</p> <ul style="list-style-type: none"> • República Democrática, Estado desarrollista y de Bienestar tipo Corporativo • 25 provincias (1940) • Asamblea Provincial consagrada en la Constitución (no se implementa). • Asociaciones gremiales Municipales • Convención Nacional de Provincias • Creación de CORFO y ODEPLAN. <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización administrativa y primeras definiciones de regionalización. • Propuestas CONAM y Convención Nacional Provincial. 	<p>1973–1989</p> <ul style="list-style-type: none"> • República Neoliberal y Estado de Bienestar Residual • Creación de CONARA. • Regionalización (12 regiones y zona metropolitana de Santiago). • Desconcentración en SEREMIs. • Creación de COREDE, CODECO, FNDR, FCM, Planes de desarrollo regional y comunal • Transferencias de Educación y Salud. • Creación de SUBDERE. <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionalización Dictadura

Fuente: Ramírez (2020)

Procederemos ahora a describir lo que hemos denominado como quinto momento. Este, que, en cierta medida, sería una continuación al trabajo de Ramírez (2020), refiere a los hitos posteriores a 1989 hasta la actualidad.

Siguiendo a Montecinos (2020), en este periodo podrían distinguirse:

Desde 1990 hasta 2013, periodo en el cual “se consolida un modelo con predominancia de la desconcentración basada en la organización diseñada en 1974.” (2020, p.9). A aquella estructura, se agrega la Ley 19.175 de 1992 que crea los gobiernos regionales, institución que está compuesta por el consejo regional y el poder Ejecutivo, el cual es representado por el intendente regional, el cual tiene como función asignar recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en razón de la demanda que promuevan los municipios y servicios públicos. (Montecinos, 2020, p.9).

Y lo que acontece a partir de 2013, con la elección de los consejeros regionales democráticamente y que se “acrecentaría a partir del año 2021 con la elección del gobernador regional.” (Montecinos,2020, p.9). Por lo tanto, nos ubicamos en un momento crucial de los procesos descentralizadores a lo largo de la historia, el cual será descrito en esta investigación.

1.2. Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional

El 7 de abril de 2014 la Presidenta Michelle Bachelet conformo la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, que conto con 32 comisionados representantes del mundo político, académico y social., En su informe final, este grupo de trabajo elaboro una serie de propuestas de agenda política estatal para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile, el cual fue publicado el 7 de octubre del 2014. (Ferreiro et al.,2019, p.21).

Este fue un trabajo participativo, en el cual convoco se convocaron quince diálogos regionales, múltiples audiencias y varias reuniones que congregaron a cerca de cuatro mil personas provenientes de distintos ámbitos sociales, como funcionarios públicos y municipales, militantes de partidos políticos, miembros de gremios, medios de comunicación y organizaciones locales. Adicionalmente, en el marco de su funcionamiento, se habilitó una página web tanto para informar a la ciudadanía sobre sus avances y acuerdos como para canalizar propuestas, las cuales totalizaron cerca de doscientas. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p.21). Este trabajo se dividió en cinco comisiones, las cuales fueron determinadas según qué temas abordarían, estas fueron:

Comisiones de trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional
Descentralización Política
Descentralización Administrativa
Descentralización Fiscal Económica
Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales
Participación Ciudadana y Control Democrático

Fuente: Ferreiro et al., s. f.,2019

“El informe tiene como base un diagnóstico que considera desequilibrado y no sustentable el desarrollo económico y social del país” (Ferreiro et al., s. f.,2019, p.21). Para esto propone 10 medidas esenciales:

Diez medidas esenciales
1-Que Chile sea definido como un Estado Descentralizado constitucionalmente.
2-La elección popular de la máxima autoridad regional a partir de octubre de 2016
3-El traspaso progresivo de competencias, servicios y programas desde el Gobierno Central hacia el Gobierno Regional y las Municipalidades.
4-La creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas
5-La creación de una Ley de Rentas Generales y el fortalecimiento de la Ley de Rentas Municipales
6- El Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional
7- La creación de un Sistema Regional de Gestión de Capital Humano
8-Fortalecer la institucionalidad pública regional
9-El desarrollo de la democracia local y regional
10-Fortalecer la participación democrática ciudadana

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreiro et al., s. f.,2019

La primera de estas medidas tiene relación con otorgar mayor autonomía a las regiones, mediante un cambio constitucional, el cual se lograría mediante la elección popular de sus autoridades, una política fiscal, y la delimitación de competencias políticas y administrativas.

La segunda de estas medidas señala que, el Ejecutivo del Gobierno Regional, junto con presidir el Consejo Regional, deberá administrar y dirigir la región. Además, deberá convivir con la autoridad representante del Gobierno Nacional en la región, el cual es el Delegado del Gobierno Nacional, quien reemplaza la figura del Gobernador, y que regirá a nivel provincial. En las propuestas se señala que las funciones de este último “implican, principalmente, la administración de las funciones del Gobierno Nacional que no son traspasadas al Gobierno Regional.” (Ferreiro et al., s. f.,2019, p.22).

La tercera medida propone la creación de cuatro Direcciones del Gobierno Regional: i) Fomento Productivo e Innovación; ii) Desarrollo Social; iii) Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente; iv) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p.22). Además, propone dar autonomía a los gobiernos regionales y municipios, mediante el poder definir sus dotaciones, redefinir la situación de su personal y fortalecer el rol de los consejeros regionales.

La cuarta medida implica crear un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas que combine la coordinación de los gobiernos regionales con la gestión de las municipalidades. Se establecerá un Consejo de Alcaldes para emitir opiniones sobre planes reguladores y presupuestos, visibilizar problemas subnacionales y proponer planes de inversión. También coordinará acciones entre municipios. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 22)

La quinta propuesta tiene un enfoque fiscal y busca crear una Ley de Rentas Generales y fortalecer la Ley de Rentas Municipales. El objetivo es aumentar el gasto subnacional como proporción de los ingresos fiscales del 18% al menos al 35% a mediano plazo. Aunque este nivel estaría por debajo del promedio de la OCDE (45%), se contempla la devolución de recursos del gobierno central a los niveles subnacionales y la posibilidad de endeudamiento limitado para impulsar la actividad económica regional. Se promoverá la localización de actividades productivas, la creación y gestión de empresas, y se ofrecerán beneficios a proveedores locales en el sistema de compras públicas, ChileCompra. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 22)

La sexta propuesta es la creación del Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional. Con el objetivo de abordar las zonas rezagadas, se propone un Fondo Nacional progresivo (USD 200 millones en 2015 hasta USD 1.400 millones en 2020) para garantizar servicios mínimos en todo el país. Esto incluye subsidios para servicios sanitarios, eléctricos y de transporte escolar, así como inversiones directas en programas de metrotrenes y estímulos para impulsar la producción local. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 23)

La séptima propuesta es la creación de un Sistema Regional de Gestión de Capital Humano, una demanda recurrente en los Diálogos Regionales. Consiste en incentivos para atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos y profesionales que contribuyan al desarrollo regional. Se busca establecer una institucionalidad descentralizada para promover la ciencia, tecnología e innovación, así como fortalecer la relación entre la educación superior y el entorno regional. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 23)

La octava propuesta busca fortalecer la institucionalidad pública regional, otorgando liderazgo al Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Se propone la creación de Contratos Región para establecer objetivos prioritarios y coordinar

acciones con municipios y servicios públicos. Se busca mejorar la gestión mediante la acreditación de calidad y la implementación de sistemas integrados de información territorial para facilitar la transferencia de datos entre los niveles de gobierno. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 23)

La novena propuesta se enfoca en el desarrollo de la democracia local y regional. Busca facilitar la creación de partidos políticos regionales y establecer primarias obligatorias. Se propone limitar la reelección de intendentes, alcaldes, concejales y consejeros regionales, y exigir un voto programático para evitar influencias patronales y caudillismos. Se promoverá la educación ciudadana, la participación y el fortalecimiento de los medios de comunicación regionales, así como el seguimiento continuo del avance de la descentralización a nivel regional. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 24)

La décima propuesta, se propuso fortalecer la participación ciudadana mediante la realización de plebiscitos y referéndums para las autoridades regionales y locales. Estas iniciativas buscan involucrar directamente a los ciudadanos en asuntos públicos y exigir una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades políticas. (Ferreiro et al., s. f.,2019, p. 24)

Estas medidas, finalmente buscaban entregar más participación ciudadana en la toma de decisiones, control ciudadano a los actos políticos y entregar una profundización democrática mediante un proceso descentralizador.

Esta comisión, entrega un diagnóstico, análisis y propuestas con la finalidad de otorgar contexto a una reforma de descentralización, los cuales serán entregados por el gobierno. A partir de esto, el marco de discusión generado a partir de los insumos que esta genera abrió paso a las dos leyes más importantes que se han generado para la descentralización y regionalización, las cuales dan comienzo a un proceso de reforma institucional que se dedicara a estos temas.

1.3. Problema de investigación

Esta investigación busca describir el proceso de descentralización y regionalización en Chile. Nos enfocamos especialmente en la última reforma impulsada por el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet que, en 2018, estableció cambios legales significativos en esta materia. Busca examinar los logros y los desafíos que ha enfrentado este proceso de reformas, que aún está en curso, así como también los riesgos y las oportunidades en su implementación y ejecución. Para ello, utilizamos la “teoría secuencial de la descentralización” propuesta por Tulia Falletti (2006), que nos permite abordar las tres dimensiones principales del fenómeno: fiscal, administrativa y política.

1.4. Pregunta de investigación

Para poder comprender y explicar cómo se ha desarrollado el proceso de descentralización y regionalización, nos interesa explorar los avances y retrocesos a partir de la reforma por la descentralización y regionalización del país, por lo que nos hacemos una pertinente pregunta:

¿la reforma impulsada en 2018, en el marco del segundo gobierno de la expresidenta Bachelet, ha aportado en oportunidades o riesgos al sistema político chileno?

También surgen otras dudas que pudiesen ser resueltas en el transcurso de este trabajo, como son: ¿La reforma descentralizadora ha otorgado mayores niveles de autonomía en las regiones? Y también ¿las regiones, una vez concretada la aplicación de la ley, obtienen la categoría de unidades subnacionales?, ¿tienen mayor poder decisional sobre sus asuntos?

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo General

Nuestro objetivo general es identificar y analizar las oportunidades y riesgos que se presentan en la aplicación de la última reforma de descentralización y regionalización impulsada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

1.5.2. Objetivos Específicos

- a) Describir el proceso de descentralización en Chile desde 2018 hasta la actualidad en su dimensión administrativa (delegación institucional de funciones)
- b) Identificar el proceso de descentralización en Chile desde 2018 hasta la actualidad en su dimensión fiscal (distribución de recursos económicos)
- c) Caracterizar el proceso de descentralización en Chile desde 2018 hasta la actualidad en su dimensión política (toma de decisiones)
- d) Establecer un balance de oportunidades y riesgos que entrega la reforma.

1.6. Justificación y viabilidad de la investigación

Estudiar un proceso como la descentralización y regionalización en Chile implica contribuir

a la construcción institucional de una política pública que afectará gran parte del sistema político que nos compone. La Ciencia Política tiene como objetivo la búsqueda del bien común, de generar “la polis” a través de la discusión de lo político y la política. Sin embargo, esta discusión no será posible si existen sectores de la sociedad relegados a ella. Por eso, creemos que integrar a las regiones y sectores que han sido postergados en una reflexión académica que pueda generar aportes en estas materias es de profunda importancia.

Entre algunos de los beneficios que nos puede traer un proceso como la descentralización y regionalización en el país están los mayores niveles de representación democrática, mayor incidencia de la población local en sus políticas públicas, mayor eficiencia del gasto, entre otras (Montecinos, 2022).

Se puede mencionar entonces que:

Los beneficios de la descentralización se asocian con la posibilidad de mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno a los asuntos locales o regionales, dado que los funcionarios locales conocen mejor las condiciones que quienes trabajan en el gobierno central y, por consiguiente, están mejor capacitados para responder a los gustos y preferencias locales (Montecinos, 2022, p. 62).

No obstante, también trae consigo riesgos, los que nos interesa evidenciar, a fin de tenerlos en cuenta para así buscar corregirlos y prevenirlos.

Un riesgo es que los procesos de descentralización sean atrapados por ciertas elites locales o, en el peor de los casos, caciques locales/regionales que mantienen un dominio y un fuerte control sobre la política local, transformando la intención inicial de distribuir poder en una fuente de inspiración y ejercicio autoritario del poder. (Montecinos 2022, p.61)

Es por lo anterior por lo que la pertinencia de este trabajo reside en aprovechar las ventajas y disminuir los riesgos de un proceso que, inevitablemente se está llevando a cabo mediante la legislación y la discusión parlamentaria en estos días.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

Este capítulo está destinado a ofrecer una revisión de los conceptos que se encuentran en la base teórica de la investigación y que, por lo tanto, permiten entender el tema y la problemática asociada. Un aspecto crucial de ello es entender y clarificar de qué hablamos cuando nos referimos a descentralización. No obstante, antes de detenernos en ello, partimos con una pregunta: ¿por qué estudiar la descentralización? En la respuesta a la misma, abordamos lo que el proceso aporta, aludiendo en ello a las diferencias entre descentralización y desconcentración. Luego, centramos en definir el proceso, caracterizando brevemente sus dimensiones y/o tipos. Tras esto, abordamos las similitudes y diferencias que existen entre los conceptos de descentralización y regionalización, los que comúnmente se asocian como equivalentes, pero que, finalmente, se refieren a cosas distintas. El capítulo se cierra, con la referencia a gobernanza y gobernabilidad, aspectos claves para la gestión efectiva y legítima del territorio.

2.1. ¿Por qué estudiar la descentralización?

En primer lugar, se explican las razones de por qué es relevante estudiar la descentralización, más aún en un país como Chile.

Para ello, primero debemos atender a una confusión que comúnmente se produce entre los conceptos de desconcentración y descentralización. Según Boisier (2004), el primero refiere a “una cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior dentro del mismo organismo, tratándose en consecuencia de una cuestión interna que no requiere sino la voluntad del nivel jerárquico superior” (p.29), en cambio la descentralización alude a “la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento.” (p.29). Este trabajo se centrará en la segunda, es decir, la descentralización, ya que creemos que la cesión de capacidades ha sido una tónica que no necesariamente ha ayudado al progreso regional, por lo tanto, los principios del desarrollo regional debiesen estar ligados a reconocer su virtud de gobierno como un ente distinto, pero dentro del marco del Estado unitario.

La descentralización es un tema fundamental para Chile debido a su historia y contexto como país. Desde sus inicios, Chile ha estado marcado por un fuerte centralismo, donde gran parte del poder y las decisiones se concentran en la capital, Santiago. Esta centralización ha llevado a desequilibrios y desigualdades en el desarrollo regional, afectando a muchas zonas fuera de la capital. Estudiar la descentralización en Chile es crucial para buscar soluciones a estos problemas históricos. La descentralización permitiría una distribución más equitativa de los recursos y competencias, promoviendo el desarrollo en todas las regiones del país. Esto es especialmente relevante considerando que Chile es un país geográficamente diverso, con características y necesidades distintas en cada región.

Además, la descentralización fomenta la participación ciudadana y fortalece la democracia. Al empoderar a las regiones y comunidades locales, se les otorga la capacidad de influir en las decisiones que afectan directamente sus vidas. Esto genera un sentido de pertenencia y responsabilidad, así como una mayor transparencia en la gestión pública. Otro aspecto relevante es la eficiencia en la gestión. La centralización excesiva puede generar burocracia y demoras en la toma de decisiones, lo cual puede dificultar la implementación de políticas públicas efectivas. La descentralización, por otro lado, permite una gestión más ágil y cercana a los problemas específicos de cada región, facilitando la ejecución de proyectos y el cumplimiento de metas.

La descentralización es importante en Chile por varias razones, como se menciona en el documento de Boisier. En primer lugar, "una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, o sea, supone una descentralización" (Boisier, 2004, p. 30). Esto permitiría una mayor autonomía y capacidad de respuesta a las necesidades específicas de cada territorio. Además, la descentralización también se relaciona con la competitividad en un mundo globalizado, ya que "no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no tiene la velocidad requerida ahora" (Boisier, 2004, p. 2). En el caso específico de Chile, la descentralización podría ser importante para dar paso posterior a una democracia descentralizada

2.2. Descentralización

Una cuestión central a nivel teórico es comprender el concepto de descentralización y sus implicancias. En este sentido, Tulia Falleti (2006), señala que,

“La descentralización es un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006, p.320).

Esta autora operacionaliza el concepto en tres dimensiones: descentralización administrativa (A), política (P) y fiscal (F).

Comencemos por la descentralización administrativa:

En esta dimensión, se busca transferir la administración y provisión de servicios sociales, como educación, salud, asistencia social o vivienda, a los gobiernos subnacionales. Es importante destacar que la delegación de autoridad en estas áreas no es necesariamente obligatoria para considerar que existe descentralización administrativa. En caso de que el gobierno central transfiera recursos financieros para cubrir los costos de administración y provisión de dichos servicios sociales, estamos

ante una descentralización administrativa financiada, que también se puede considerar como una medida de descentralización fiscal. Por otro lado, si los gobiernos subnacionales asumen estos costos con sus propios ingresos, se trata de una descentralización administrativa no financiada (Falleti, 2006, p. 320).

Con la descentralización fiscal, por su parte, nos referimos a:

las políticas que buscan aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden adoptar diferentes formas institucionales, como aumentar las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, establecer nuevos impuestos subnacionales o delegar la autoridad impositiva a nivel subnacional por parte del gobierno nacional. El objetivo es brindar a los gobiernos subnacionales mayores recursos económicos y una mayor capacidad para tomar decisiones en materia fiscal (Falleti, 2006, p. 320).

Por último, tenemos la descentralización política:

Esta se refiere a las reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional o activar los ya existentes que se encontraban subutilizados o ineficientes. Estas medidas buscan delegar autoridad política y brindar oportunidades electorales a los actores subnacionales. Algunas de las reformas más comunes en esta dimensión son las elecciones populares de intendentes y gobernadores, que antes eran designados directamente. La creación de asambleas legislativas subnacionales o las reformas constitucionales que fortalecen la autonomía política de los gobiernos subnacionales. Estas acciones buscan fortalecer la participación de los actores subnacionales en la toma de decisiones políticas y aumentar su representatividad (Falleti, 2006, p. 321).

En resumen, la descentralización implica la transferencia de responsabilidades, recursos y autoridad desde los niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores. Sus dimensiones administrativa, fiscal y política se enfocan en la transferencia de la administración de servicios sociales, el aumento de los ingresos y la autonomía fiscal, así como la apertura de espacios de representación y la delegación de autoridad política a nivel subnacional. Al comprender estas dimensiones, podemos tener una visión más completa de los diferentes aspectos involucrados en los procesos de descentralización.

Valenzuela (2015), por su parte, concibe la descentralización como:

“Otorgar poder, o devolver poder a una comunidad organizada a un nivel territorial menor al moderno Estado central, por el cual, aplicando el modelo de subsidiaridad¹, el gobierno central deja hacer gestión a gobiernos de municipios y regiones que están más cerca de las personas” (Valenzuela, 2015. Como se citó en Paillán & Andrés, 2018, p.44).

Así, para este autor, que la descentralización se haga efectiva requiere ciertas condiciones:

- a) Elegir a sus propias autoridades de forma democrática;
- b) Contar con sus propios recursos, ya sea porque cobra tributos locales o porque reciben recursos de las leyes de coparticipación transferencia de impuestos nacionales;
- c) Dictar leyes y/o regulaciones locales en ciertos ámbitos (la autonomía municipal nunca es absoluta);
- d) Administrar su personal; y
- e) Contar con competencias específicas para la acción, las que suelen ser exclusivas (aseo, ornato, tránsito local, recolección de basura, etc.), compartidas (salud, educación, caminos suelen co-administrarse con el Estado central o un nivel mayor al municipal, como la región)

(Valenzuela,2015 como se citó en Paillán y Andrés, 2018, p.44)

La definición de Valenzuela es relevante, ya que, además de asemejarse bastante al marco teórico propuesto en los conceptos de Falleti, agrega escenarios facticos de cómo se traslada la teoría a la realidad concreta de la construcción de un proceso descentralizador. Otros conceptos de descentralización podemos encontrar en Serrano (2001) o Borja (2007).

2.3. Descentralización y Regionalización

Como anunciamos en la introducción, nos interesa explicar las diferencias entre la regionalización y la descentralización. Para esto nos basamos en las definiciones que entrega Montecinos (2022) quien menciona, en un trabajo titulado Descentralización y regionalización que: "las peras y manzanas son frutas, ¡pero no son iguales!" (Montecinos,

¹ Valenzuela explica que la subsidiaridad es en donde la autoridad debe resolver los asuntos más cercanos a los interesados. Es por ello que la autoridad central asume una función subsidiaria cuando participa en cuestiones que no puede resolver de manera eficiente en el ámbito local, es decir que lo que no pueda realizar el municipio lo haga la región, y lo que no pueda realizar la región lo haga el Estado o el gobierno central (Valenzuela,2015)

2022).

En concreto, este autor indica que es común que estos conceptos se usen como iguales en las conversaciones cotidianas pero que, pese a que ambos son importantes para el desarrollo regional y la democratización de los territorios, refieren a cosas distintas. En el caso de la regionalización y sus similitudes señala que, por un lado:

“se relacionan con la falta de reconocimiento de las regiones y comunas como “sujetos políticos” (regionalización); es decir, con el hecho de que en el actual ordenamiento territorial no tengan autonomía política para enfrentar sus problemas” (Montecinos, 2022, p.16).

Por otro lado, en el caso de la descentralización señala que:

“también, se relacionan con la escasa transferencia y distribución de poder político, administrativo y fiscal (descentralización) que tienen los organismos subnacionales (llámese gobiernos regionales y municipios) para prestar servicios y ofrecer soluciones a su población.” (Montecinos, 2022, p.17).

En relación a sus diferencias este autor refiriéndose a la regionalización indica que “es el fondo y forma que usa un país para “organizar” territorialmente el poder, con o sin autonomía política de sus entidades territoriales.” (Montecinos, 2022, pp.18-19). La descentralización, en cambio, “es la manera –amplia o restringida– de “distribuir” el poder político, fiscal y administrativo del Estado sobre aquella forma territorial en la que se ha organizado el país.” (Montecinos, 2022, p.19).

2.4. Gobernabilidad y Gobernanza

En el marco de la descentralización en Chile, la gobernabilidad y la gobernanza son fundamentales para asegurar una gestión efectiva y legítima del territorio.

En primer lugar, la descentralización puede afectar la gobernabilidad al modificar la distribución de poder político entre el gobierno central y las regiones. Para que la descentralización sea efectiva, es necesario establecer un marco legal y administrativo claro que defina las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno y que permita una coordinación eficiente entre ellos. Es por aquello que interesa incorporar el concepto de gobernabilidad. El concepto de gobernabilidad en este trabajo es abordado de la siguiente manera. Camou (2001) describe la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (p. 36). Es en la intención de relevar los

niveles subnacionales como lugar institucional donde debe producirse este equilibrio de demandas y respuestas, es por aquello que esta definición nos resulta relevante.

Como además este trabajo se interesa por un proceso de reformas legales y administrativas que viene a proponer cambios y avances en la materia, como es la reforma de 2018 del gobierno de la expresidenta Bachelet, resulta importante contar con una definición que explique la importancia de políticas públicas de este tipo. Es en este contexto que resulta útil la definición de Alcántara (1996), quien señala que la gobernabilidad consiste en la existencia de situaciones donde se dan condiciones favorables a la acción de gobierno, sin por ello diferenciar los aspectos normativos que sustentan al mismo. Las situaciones favorables pueden hallarse dentro del propio estado (“constituciones”, “leyes”, etc.) o fuera del mismo (algunos “tratados internacionales”, la sociedad civil, etc.).

Desde el ángulo de la gobernabilidad, la falta de ésta puede tener en los procesos de reforma política un paliativo para acordar pautas comunes entre los actores políticos. (Alcántara, p.225 en Bulcourf, P. (1996))

En segundo lugar, en nuestro marco teórico abordamos el concepto de gobernanza y su importancia en el proceso de toma de decisiones y gestión pública. La gobernanza se define como

"la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad" (Whittingham Munévar, M. V. (2011)., p.222).

En relación con la gobernanza, Aguilar (2007) plantea que su objetivo fundamental es lograr "un nuevo proceso directivo de la sociedad, más allá de la mera acción gubernamental" (p. 17). Reconoce que, si bien el gobierno desempeña un papel importante, no es suficiente por sí solo. En las actuales condiciones sociales, tanto a nivel nacional como internacional, se requieren capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad. La gobernanza busca valorar y aprovechar las capacidades sociales en el proceso de toma de decisiones y gestión pública.

En este sentido, la descentralización se presenta como una estrategia que puede aumentar la participación ciudadana en la gobernanza. Al permitir que las decisiones se tomen a nivel

local, la descentralización empodera a los ciudadanos, brindándoles una mayor influencia en la gestión de los recursos públicos. Para lograr este objetivo, es necesario promover mecanismos de participación ciudadana efectivos y transparentes, así como establecer canales de comunicación y diálogo entre los distintos actores políticos y sociales.

En conclusión, la gobernabilidad y gobernanza son elementos clave en el proceso de descentralización en Chile. Para lograr una descentralización efectiva y equitativa, es necesario establecer un marco legal y administrativo claro que defina las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, promover la participación ciudadana y fortalecer los mecanismos de coordinación y diálogo entre los distintos actores políticos y sociales.

2.5. Justificación del modelo teórico utilizado

La elección de la teoría secuencial de la descentralización como modelo teórico principal para este trabajo se basa en varias razones. En primer lugar, la teoría secuencial de la descentralización proporciona un marco conceptual sólido y ampliamente reconocido para comprender y analizar el proceso de descentralización en contextos políticos y administrativos. Esta teoría ha sido ampliamente utilizada y estudiada en investigaciones anteriores sobre descentralización en diversos países, lo que demuestra su validez y aplicabilidad.

En segundo lugar, la teoría secuencial de la descentralización destaca la importancia de considerar las etapas y secuencias específicas que caracterizan el proceso de descentralización. Proporciona una estructura analítica que permite identificar y comprender las fases de inicio, desarrollo e implementación de la descentralización, así como los desafíos y factores clave asociados a cada una de ellas. Esta perspectiva secuencial nos permite evaluar el progreso y los obstáculos en el proceso de descentralización en Chile, lo que es fundamental para el objetivo de esta tesis.

Además, la teoría secuencial de la descentralización ofrece un enfoque integral que aborda tanto los aspectos políticos como los administrativos de la descentralización. Reconoce la necesidad de considerar no solo la transferencia de poder y responsabilidades a nivel regional, sino también la capacidad financiera, los recursos y la participación ciudadana en el proceso. Esto permite una comprensión más completa y precisa de los riesgos y las oportunidades asociados a la descentralización en Chile.

En resumen, la elección de la teoría secuencial de la descentralización como modelo teórico principal para esta tesis se basa en su amplio respaldo académico, su enfoque secuencial permite evaluar el proceso en diferentes etapas, y su capacidad para abordar tanto los aspectos

políticos como administrativos de la descentralización. Al utilizar esta teoría, se busca obtener una comprensión más profunda y rigurosa del proceso de descentralización en Chile y contribuir al cuerpo de conocimiento existente en este campo.

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Hipótesis

La descentralización en Chile, implementada desde el retorno de la democracia, ha presentado retrasos en su ejecución, lo cual constituye una deuda histórica del Estado con las regiones. A pesar de los esfuerzos actuales para resolver estas desigualdades a nivel político-administrativo, existen vacíos que podrían generar problemas futuros, tanto en términos políticos como fiscales.

3.2. Metodología

La presente investigación, de carácter cualitativo, ha buscado describir y analizar el proceso de descentralización iniciado a partir de la reforma de 2018 en Chile, identificando los avances y las áreas aún pendientes. Así, se ha propuesto el desarrollo de un ejercicio de descripción explicativa de dicho proceso, el que se ha sustentado en el entendido de que:

“descripción e interpretación son dos procesos diferentes: en el primero un sujeto usa su lenguaje (entendido más allá que simple gramática) para mostrar a otro cómo es un objeto. El éxito de la descripción estaría en que lo descrito correspondiera de modo fiel (“cabal”: “completo, exacto, perfecto” (DRAE) con el objeto, lo que presupone que el objeto es transparente a quien describe y a quien se describe” (Aguirre y Jaramillo, 2015, p.177).

La metodología utilizada ha consistido en la revisión de fuentes secundarias y de archivos oficiales. En el primer caso, se trata de información y evidencia contrastada proveniente de investigaciones, informes y reflexiones producidas sobre descentralización, los avances sobre la reforma de 2018, críticas a las medidas consignadas en el marco legal y administrativo, posibles controversias y aspectos deficitarios, considerando tanto análisis cuantitativos como cualitativos. Así, se ha recopilado y revisado diversas fuentes, las que dicen relación con análisis de caso, artículos teóricos y análisis comparados, con el objetivo de identificar avances y retrocesos acerca del tema de investigación.

En el segundo caso, guarda relación con la recopilación y revisión de fuentes oficiales, como leyes, reglamentos e informes gubernamentales, con el fin de obtener fuentes primarias que entreguen claridades con respecto a la normativa vigente, sus objetivos y restricciones.

También es importante destacar que la intención de este análisis se centra en una visión general, entendiendo que en cada uno de los capítulos se pudiese ver mucho más en detalle cada uno de los aspectos que profundiza la reforma. Pero para el objetivo general de la investigación nos interesa un mapeo general sobre los aspectos que componen una reforma de descentralización, como son los tres ámbitos que se han señalado. Esto tiene como objetivo generar un balance que permita reconocer oportunidades y riesgos de la reforma, como también prospectar como debiese ser el destino de aquellas políticas públicas, bajo el modelo secuencial de descentralización.

CAPITULO IV. DESARROLLO Y ANÁLISIS

En este capítulo se encontrará un análisis de cada una de las tres dimensiones que componen un proceso de descentralización; Dimensión administrativa, fiscal y política. En cada apartado se analizarán, los antecedentes, los cuales refieren a los avances en materia de descentralización de los gobiernos regionales desde 1990 hasta hoy (2023). En el siguiente apartado, se revisará la estructura legal que se ha compuesto una vez implementadas las reformas de 2018 y sus avances a la actualidad. El apartado siguiente, se refiere a autores u estudios y las críticas que se han producido a la reforma de 2018 y sus diferentes aspectos. Por último, el apartado final presenta un breve balance a partir de los análisis obtenidos en el capítulo del mismo nombre.

4.1. Descentralización Política

4.1.1. Antecedentes – Dimensión Política

Respecto a los antecedentes de este capítulo, debemos afirmar primero, que en el aspecto político donde menos avances se han provocado desde la vuelta a la democracia, los antecedentes disponibles son:

1. Instalación de Gobiernos Regionales (GORE) y de un Consejo Regional (CORE).
Durante el gobierno de Patricio Aylwin, se establecieron los GORE y CORE descentralizados y con personalidad jurídica propia, con miembros elegidos de manera indirecta (por los concejales de las comunas de la Provincia). Este mecanismo se reformó en 2009, implementándose en 2013 la elección directa por la ciudadanía de los Consejeros Regionales.
2. Elección de Gobernadores Regionales.
En enero de 2017 se promulgó la Ley 20.990 que dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo Regional, creando la figura el Gobernador Regional (como jefe del Gobierno Regional) y de Delegados Presidenciales(PNUD, 2014, citado en Paillán & Andrés, 2018).

4.1.2. Marco Legal- Dimensión Política

La principal modificación que traen consigo estas leyes son la elección democrática del gobernador regional (dispuesto en la Ley 20.990) y se crea la figura del delegado presidencial (dispuesto en la Ley 21.074) , este último será quien reemplaza la figura del intendente regional, que fue la máxima autoridad regional a lo largo probablemente de toda la historia republicana de Chile, ya que si bien el intendente regional que se conocía hasta 2021,

momento en que asumen los nuevos delegados presidenciales y por tanto es reemplazado, había sido autoridad regional desde la constitución de 1980² pero previamente existió como intendente provincial en las constituciones de 1925, 1833 y 1828. Lo anterior se explica con el objetivo de poner en perspectiva la envergadura histórica del reemplazo de la figura política, que hoy en día es el delegado presidencial y además del nuevo cargo de gobernador regional. Se dice que sería y no es, esto debido a que el intendente, designado por el poder central en su momento, concentraba la coordinación de toda actividad gubernamental regional, en palabras de Montecinos (2022):

“El intendente regional desde el año 1992, en conjunto con los ministros de Estado, designaba a los secretarios regionales ministeriales (Seremis). Todos los servicios públicos desconcentrados, ministeriales y los servicios públicos nacionales con presencia en regiones se coordinaban bajo la tutela administrativa del intendente regional, principal responsable de la articulación política de los servicios región/país.” (p.67).

Por lo que para hablar de un reemplazo en su totalidad debiesen ser traspasadas tales funciones administrativas y políticas al nuevo gobernador regional o al delegado presidencial, pero en realidad se comparten funciones.

La razón, es que en las leyes 21.074 y 20.990, se crea la figura del delegado presidencial, quien ejerce la función de control por parte del gobierno central, “la función de gobierno interior y coordinación de servicios públicos desconcentrados en regiones, que antes de la reforma cumplía el intendente, ahora es rol del delegado presidencial, que es un actor político de exclusiva confianza del presidente de la república.” (Montecinos, 2022, p.67). Por lo que ahora, la figura del intendente es “reemplazada”, pero no directamente a la figura del gobernador regional electo democráticamente, quien representa las convicciones democráticas de una autoridad local, y quien, por aquello, debiese detentar aquellas atribuciones por contar, en términos políticos, con aquellas características, sino que, además, comparte el rol con el delegado presidencial designado por el presidente.

Debido a esto nos interesa revisar que funciones y competencias están dispuestas para estas dos autoridades políticas representativas de la región, sin por supuesto olvidar que existe el Consejo Regional (CORE), que como cuerpo colegiado electo democráticamente también ejerce funciones representativas en la región, pero por ahora nos interesa revisar, por así decir, las “dos cabezas” de la región, con tal de describir el funcionamiento de estas en una relación intergubernamental, principalmente porque son dos figuras nuevas en el ordenamiento jurídico administrativo de Chile, no así los consejos regionales que, si bien existen desde la dictadura como Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE), aparecen en 2009 como CORE

² ver, Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014, p. 201

Tabla 2. Funciones y atribuciones de las autoridades subnacionales en el nivel regional

Gobernador Regional	Delegado presidencial
<p>Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrar bienes y recursos del gobierno regional • Representar judicial y extrajudicialmente <ul style="list-style-type: none"> • Nombrar y remover a los funcionarios • Velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad • Administrar los bienes nacionales de uso público, cuando corresponda • Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones <p>Normativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Consejo Regional los proyectos de reglamentos regionales • Solicitar al Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo Regional, la transferencia de uno o más competencias de los ministerios y servicios públicas <p>Planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas de desarrollo de la región • Someter al Consejo Regional las políticas, estrategias y proyectos • Someter al Consejo Regional la propuesta de territorios como zonas rezagadas y su respectivo Plan de Desarrollo • Someter al Consejo Regional el Plan Regional de Desarrollo Turístico <p>Presupuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional <p>Coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar, supervigilar o fiscalizar, a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional respectivo • Informar al Consejo Regional respecto de las proposiciones de programas y proyectos 	<p>Seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirigir las tareas de gobierno interior de acuerdo a las instrucciones del Ministerio del Interior • Velar por la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes • Requerir el auxilio de la fuerza pública • Aplicar las disposiciones de la Ley de extranjería • Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos <p>Coordinación SEREMIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejercer la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados • Proponer al Presidente de la República la designación de los SEREMIS <p>Supervigilancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Delegados Presidenciales Regionales podrán solicitar a los jefes de los organismos de la administración del Estado sujetos a su fiscalización o supervigilancia, los informes, antecedentes o datos que requieran para dichos fines, debiendo estos proporcionarlos oportunamente

Fuente: Comisión de Gobierno Interior, Cámara de Diputados: sesión del 16-04-2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2brnh> (octubre, 2019).

Podemos ver que, en términos administrativos y fiscales, el gobernador posee las atribuciones que detentaba la figura del ya suprimido intendente regional, en términos de seguridad es el delegado presidencial quien hoy posee todas las atribuciones centralizadas en esta materia y en la temática relativa a la supervigilancia posee atribuciones de fiscalización por parte del gobierno central.

Como hemos mencionado anteriormente, este cuerpo legal reemplaza a la figura del intendente regional, el cual en su momento tenía un carácter dual: “por un lado, actuaba como representante del Presidente de la República en la región, y por otro ejercía como “órgano” ejecutivo del Gobierno Regional (GORE)” (p.2, Asesoría Técnica Parlamentaria Octubre 2019). Con la nueva legislatura, el representante del presidente de la república en la región es el delegado presidencial y, por otro lado, el órgano ejecutivo del gobierno regional es el gobernador regional.

En la Asesoría Técnica Parlamentaria ocurrida en octubre de 2019, se realiza la constatación de que previo a las modificaciones, la Constitución “establecía una distinción entre las funciones de *gobierno*, que recaían en el intendente, y de *administración superior* de la región, que eran asignadas a los gobiernos regionales. (p.2). En el texto se señala que, producidas las reformas, la referencia de *gobierno* de las regiones fue suprimido de la Constitución, donde por consecuencia se entrega la responsabilidad de *administración superior* a los gobiernos regionales, igualmente como consignaba la legislación anterior, pero “sin asignar explícitamente la función de *gobierno* a algún órgano en particular” (p.2).

Sin embargo, si bien la modificación tenía la intención de suprimir la distinción de *gobierno* y *administración superior* en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGCAR) , estas hoy continúan vigentes, específicamente la función de *gobierno* se ubica en “el Título I de la norma y asignada expresamente al Delegado Presidencial” (p.2) , mientras la función de *administración* sigue siendo la función del gobernador regional, el “Título II le encomienda la administración a los gobiernos regionales, organismo en el que está inserta la figura del Gobernador Regional.” (p.2).

4.1.3. Autores -Dimensión Política

Algunos estudios han advertido que el proceso de reforma y los cambios legales dispuestos, si bien entregan avances sobre un proceso de descentralizar competencias, recursos y autoridad a los gobiernos subnacionales, este marco legal tiene vacíos, problemas o derechamente no responde a una intención definitiva de descentralizar el poder central.

Así es el caso de Montecinos (2022), quien llama “imbunche” (p.66) al cargo del delegado presidencial, que según la RAE la define “En la tradición popular, ser maléfico, deforme

y contrahecho”. Esto debido a que la Ley 20.990 de 2017, al no establecer un reemplazo íntegro de la figura del exintendente por el cargo del gobernador regional, ante este escenario se ha establecido que ambos cargos deben cohabitar de manera “inexplicable” con una autoridad designada como es el caso del delegado presidencial, y, además

goza de atribuciones de gestión y coordinación política sobre servicios públicos desconcentrados en la región, como son los secretarios regionales ministeriales, representantes de ministerios nacionales en regiones. Esta inédita situación altera el funcionamiento actual en regiones y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.” (Montecinos, 2022, p.66-67).

En el caso del gobernador regional, además de ejercer la función de ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional, en la nueva ley debe “coordinar y fiscalizar los servicios públicos que dependían o se relación con el gobierno regional, y formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos” (Montecinos, 2022, p.69). Es en este apartado donde, según el autor se pueden producir potencialmente relaciones de “tensión y colisión”, ya que el gobernador, a diferencia del delegado, no tiene autoridad administrativa ni política sobre las Seremis para coordinar su gestión ni convocarlos,

“por ejemplo, a un comité operativo de emergencia regional (sumado a que esta instancia no estaría bajo su tutela administrativa). Tampoco podrá emplazar a estos servicios para realizar un “gabinete regional”, para priorizar su gestión, acelerar procesos administrativos o evaluar la contribución que estos servicios hacen al avance de la estrategia regional de desarrollo” (p.69).

Lo mencionado anteriormente se conforma como la crítica del autor, ya que algunos de los servicios que son relevantes para el desarrollo regional estarán en manos con el mandato político de una autoridad designada y no la electa. Esto es directamente un aspecto centralizador, y por lo tanto problemático para el ejercicio de la política pública a nivel subnacional, ya que, como el mismo autor indica “el centralismo es el problema de la concentración de poder, que hace mas ineficiente la prestación de bienes y servicios públicos, obstaculiza procesos de desarrollo endógeno, limita capacidades locales y regionales y subordina la política regional a la política nacional.” (p.71). Este aspecto problemático de coordinación de los servicios descentralizados es un ejemplo directo de aquel centralismo.

También podemos mencionar un estudio de caso, ubicado en la recientemente creada región del Nuble, donde Reyes y Salas (2019), buscan comprender los alcances y tensiones de esta nueva relación de autoridades como es el caso del gobernador regional y el delegado presidencial. En el subapartado de *Posibles conflictos* todos los entrevistados coinciden en que ambas autoridades tendrán roces y conflictos entre ellos, uno de los entrevistados

menciona “será habitual ver roces y diferencias entre estas autoridades”, Conflictos de poder. (p.15).

Además, se menciona la confusión que se puede generar a partir de ambas autoridades, donde miembros de la sociedad civil y agrupaciones pueden confundirse con que autoridad acudir a la hora de llevar sus proyectos “no sabrán si ir con uno, con otro o con los dos” (p.15). Los entrevistados también responden a si estos conflictos van a tener afectaciones en el retraso del desarrollo y proceso de los proyectos regionales, a lo cual indican

“absolutamente, este es una ley que se sacó a la rápida sin tener claridad los roles de ambas autoridades, lo que a la postre redundara en problemas que afectarían las iniciativas para la Región” otro entrevistado plantea que, “... si están peleando y no son capaces de trabajar en equipo, claro que va a afectar a la región y va a ser una pérdida de tiempo”. (p.15).

Entre otros puntos relevantes es la preponderancia de un cargo sobre otro, en ese sentido el estudio señala que la coincidencia es marcada por la creencia en que es el cargo de Gobernador quien será más gravitante respecto al Delegado (p.16). Por último, hay que destacar que una de las grandes amenazas puede producirse en el caso de que las posiciones político/ ideológicas no sean compatibles entre ambos cargos, y que, por lo mismo, solo instancias como Contraloría y el Ministerio del Interior podrían ser el lugar de resolución (p.17).

Entre las conclusiones del estudio de Quiroz y Salas (2019) podemos identificar que:

- a. Los cargos de Delegado y Gobernador pueden ser perfectamente complementarios, puesto que estos representan a distintos sectores para ejercer sus funciones
- b. Hay competencias que son claras pero la que más destaca es la capacidad de liderazgo del Gobernador
- c. Respecto a la figura del Gobernador, teniendo una figura tan fuerte como la del Delegado que contemplará la mayor cantidad de atribuciones, será preponderante y a la larga la figura más importante, ya que en este cargo residirá la voluntad de la ciudadanía dada por elección popular.
- d. El Delegado por otra parte, si bien contará con una relación estrecha con el nivel Central, será más bien un cargo al servicio de los ministros y de la Región.
- e. Si bien, estos cargos pueden ser perfectamente complementarios, esto estará condicionado por que tan bien queden especificadas las funciones, estrategias de trabajo, y obligatoriedad de cumplir con la planificación regional previa.
- f. Las probabilidades de que existan conflictos son altas, y estos conflictos pudiesen atentar contra el desarrollo de la región. Será necesaria la generación de instancias formales y legales de coordinación entre el Gobernador Regional y el Delegado Presidencial

Por último, un estudio realizado por Espacio Público en 2019, que tuvo como objetivos, encontrar riesgos y presentar recomendaciones respecto de la reforma de descentralización de 2018, logró revisar y analizar las leyes en conjunto con expertos en la materia, se realizaron entrevistas a seis especialistas de distintas áreas que tienen que ver con el proceso de descentralización, a quienes se les aplicó una pauta de preguntas que abordaban seis dimensiones consideradas relevantes:

los riesgos de conflictos entre instituciones; el proceso de traspaso de competencias; la legitimidad de actores públicos en el proceso de descentralización; la disponibilidad de recursos para los gobiernos regionales; el rol de los organismos de control y los riesgos de corrupción; y reformas que se consideren complementarias al proceso. (p.41).

El punto central de lo anterior se centra en lo respectivo al conflicto entre instituciones, por un lado, por representar una arista política de la materia, pero además coincide con las críticas realizadas por los autores anteriormente vistos en este capítulo.

Dicho lo anterior, el estudio insiste en la idea de un “potencial riesgo” de conflicto entre las instituciones, principalmente por que no existe una entidad que pueda dirimir o resolver los conflictos entre ellas, “específicamente en materia de competencias, aunque según la visión de los expertos participantes del estudio estos conflictos pueden también ocurrir en otros ámbitos del proceso.” (p.43). Aunque el ámbito de las competencias será visto en el capítulo correspondiente, los efectos político-partidistas que puede tener en las relaciones intergubernamentales puede ser un riesgo importante.

Esto es relevante porque la compleja división de funciones entre el Gobernador y el Delegado, es finalmente este último la cabeza jerárquica de los Seremis y los Servicios Públicos desconcentrados. La principal razón de la inminencia del conflicto señalado se produce debido a que los Gobernadores presionaran permanentemente como representantes del gobierno regional al gobierno central por traspaso de competencias y su respectivo financiamiento, y por lo tanto “pueden derivar en conflictos políticos y administrativos, pueden darse independientemente de la sintonía política que exista entre el gobierno central y el regional.” (p.44).

Por lo tanto, aquí se observa a diferencia del estudio anterior, que mencionaba que las diferencias políticas entre el nivel central y el subnacional pueden provocar los conflictos entre instituciones, en este caso, vemos que aun sin esa diferencia político/ideológica el problema puede persistir.

Otro punto relevante que se aloja en las falencias del marco legal es respecto a las Secretarías Regionales Ministeriales, ellas son el principal brazo ejecutor de políticas públicas en la

región, al mismo tiempo que dependen del nivel central y responden al Delegado Presidencial. Este punto es un conflicto latente debido a que las Seremis para poder llevar a la región aquellas políticas públicas, estas deben coordinarlas con Gobernadores Regionales “sin que exista entre estas instancias una relación jerárquica que facilite o promueva la coordinación” (p.44). Esto es una oportunidad de fracaso para las construcciones técnicas de políticas públicas, toda vez que esta construcción pudiesen llevar conflictos políticos “partidistas o relacionados al liderazgo en la región” (p.44).

Por último, en términos políticos, la legitimidad de los liderazgos presentes en la región pueden, en el caso específico del Gobernador, entrar a competir con otro tipo de autoridades políticas, incluso con la del mismo Presidente de la república, de hecho esto se incluye en el estudio que señala “algunos gobernadores regionales podrán obtener más votación dentro de la región que el Presidente de la República, cuestión que puede dificultar el proceso de transferencia de competencias y otras políticas públicas” (p.44). Ya que, en términos simples, las disputas que hemos explicitado entre el Gobernador y el Delegado fundamentalmente es una disputa entre la autoridad regional electa, ósea la región, y entre la autoridad delegada, ósea el gobierno nacional y por consiguiente el presidente de la República. El fenómeno más riesgoso señalado producto de esto es que, si por un lado es preocupante como un Gobernador pudiese ejercer presiones al gobierno central, afectando directamente las relaciones intergubernamentales, la gestión, la eficacia de las políticas públicas, peor sería para el gobierno central, en términos de manejar el conflicto, que finalmente sean más Gobernadores que se sumen en la misma causa, y terminen funcionando como un grupo de presión guiado por ese interés común, lo cual dificulta el margen de acción. Así lo ha señalado el experto Diego Portales quien es parte del trabajo de Espacio Público, “Si el Presidente de la República no tiene una visión, una propuesta o una capacidad de diálogo, va a generar uno de los sindicatos más chicos y más poderosos del país, independiente de sus grupos políticos” (p.44)

4.1.4. Análisis-Dimensión Política

Finalmente, en este apartado es donde se realiza el balance de los aspectos positivos y negativos que ha producido la reforma mediante la visión de expertos y la legislación vigente, esto con tal de lograr determinar las oportunidades y riesgos que nos presenta la nueva estructura legal en la búsqueda de cumplir su cometido de lograr una descentralización efectiva.

Comenzando con las oportunidades que brinda la dimensión política de la descentralización, que el mero hecho de contar, gracias a la reforma, con una nueva autoridad electa democráticamente es un avance muy relevante, teniendo en cuenta la historia republicana de Chile y como se ha desarrollado el control político del nivel central hacia las regiones. Así es como se logra suprimir la figura del intendente que regía por tanto tiempo. De acuerdo con

la definición de Falleti (2006) respecto a la descentralización política y la pretensión que debiese tener una reforma como esta, indica “estas medidas buscan delegar autoridad política y brindar oportunidades electorales a los actores subnacionales” (p.321), por lo que en este caso esto se cumple, por lo menos en estos términos.

Otra oportunidad que se genera a partir de esta medida lo podemos encontrar en el estudio de Reyes y Salas (2019), donde se señalan dos aspectos relacionados a la gobernanza de los territorios, por un lado es la capacidad de liderazgo del Gobernador Regional y por otro lado es la legitimidad que imprime, en donde, pese a que el Delegado por veces pudiese tener facultades que este no tiene, contiene en si la voluntad ciudadana expresada en su elección, lo cual en términos de Aguilar (2007) el Gobernador se hace cargo de un direccionamiento mediante las capacidades sociales que se han dispuesto bajo su cargo, en estos términos la sociedad y en específico las comunidades de los territorios tienen la capacidad de elegir un proyecto político que finalmente va a ser su expresión mediante la elección democrática, y finalmente tener un conducto de participación entre la sociedad y el nivel subnacional.

Entre los riesgos que presenta en términos políticos la reforma de descentralización, principalmente las críticas se han centrado en tres ámbitos fundamentalmente; 1) la difusa distribución de funciones entre el Gobernador Regional y el Delegado Presidencial, 2) los conflictos entre las autoridades regionales por presiones desde el nivel regional al nivel central y por último 3) la falta de una instancia formal y exclusiva que arbitre o dirima los conflictos entre autoridades. En relación a la primera, la principal función sobrepuesta entre dos autoridades es la coordinación de servicios públicos desconcentrados, ya que estos tienen directa relación con los Secretarios Regionales Ministeriales y que por un lado el Gobernador tiene la función expresa en términos de coordinar los servicios pero no cuenta con las competencias directamente, ya que jerárquicamente quien en última instancia tiene la autoridad para realizarlo, como hemos visto al inicio de este capítulo es el Delegado Presidencial, lo cual supone un directo choque o sobreposición de funciones. Montecinos (2020) lo ejemplifica de la siguiente manera:

El gobernador ejercerá las funciones de presidente del consejo regional y ejecutivo del gobierno regional. La nueva ley le asigna como función coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos. En esta primera función se puede observar una potencial tensión con el delegado presidencial regional, dado que, a diferencia de éste, el gobernador regional no tendrá autoridad administrativa ni política sobre las secretarías regionales ministeriales ni sobre los servicios públicos que dependan directamente del gobierno regional, para convocarlos por ejemplo a un Comité Operativo de Emergencia Regional (sumado a que esta instancia no estará bajo su tutela administrativa) (p. 123).

En segundo lugar, como hemos visto en el estudio de Espacio Público, el capital político y legitimador que ostentan los Gobernadores Regionales les permite tener cierta capacidad de coacción sobre el poder central, lo cual puede llevar a usar su capital con tal de obtener asignación de competencias o incluso pedir que revoquen aquellas de las que no se quieran hacer cargo. Esto también funciona para el otro lado, ya que el carácter revocable de competencias puede ser la herramienta política con la cual los órganos del poder ejecutivo, ósea el gobierno central, puedan presionar a los Gobiernos Regionales.

Por último, el riesgo de no contar con una instancia exclusiva de resolución de conflicto, puede por un lado, sobrecargar a las instituciones asignadas en la materia como son el Ministerio del Interior y la Contraloría, ralentizando los procesos burocráticos, haciéndolos más ineficientes y que finalmente las políticas públicas que pretendan realizar, ya sea por parte del Gobierno central o del regional, terminen siendo respuestas tardías a problemas que en su aplicación pudiesen ya no requerir las mismas soluciones.

4.2. Descentralización Administrativa

4.2.1. Antecedentes- Dimensión Administrativa

Aquí abordaremos los principales hitos históricos mediante una breve descripción del cuerpo legal que se ha ido generando desde la dictadura hasta 2010

1. D.L. 573 –1974: Este Decreto Ley estableció el primer intento de descentralización administrativa en Chile al crear los Gobiernos Regionales y los Gobernadores, sin embargo, estas nuevas instituciones no tuvieron las facultades ni el presupuesto suficiente para cumplir con sus responsabilidades.
2. D.L. 575-1974: Este Decreto Ley complementó el D.L. 573 estableciendo la figura del Intendente como representante del presidente de la República en cada región. Los Intendentes tenían amplias atribuciones y facultades, pero su nombramiento seguía dependiendo directamente del presidente de la República.
3. Ley 19.097–1991: Esta Ley estableció las primeras bases para una descentralización política y administrativa en Chile, creando las regiones como entidades territoriales con personalidad jurídica y estableciendo la elección popular de los Consejeros Regionales (CORE). Sin embargo, el poder real seguía estando en manos de los Intendentes designados por el Presidente.
4. Ley 19.175-1992: Esta Ley fortaleció la autonomía de los Gobiernos Regionales y los Consejeros Regionales, transfiriéndoles algunas competencias y atribuciones. También

se estableció la figura del Delegado Presidencial Regional, quien tendría la responsabilidad de coordinar las acciones del gobierno central con los Gobiernos Regionales.

5. Ley 19.778-2001: Esta Ley estableció el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), un fondo de financiamiento para proyectos de inversión en las regiones, y creó el Consejo de Desarrollo Regional (CORE) como entidad responsable de la elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Regional.

6. Ley 20.035-2005: Esta Ley estableció la figura del Intendente Electo, quien sería elegido directamente por la ciudadanía y tendría las mismas atribuciones que el Intendente designado por el Presidente. También se transfirieron nuevas competencias y atribuciones a los Gobiernos Regionales.

7. Ley 20.390-2009: Esta Ley estableció la elección directa de los Gobernadores Regionales, quienes tendrían un mandato de cuatro años y serían los encargados de representar al Presidente de la República en cada región. También se aumentaron las competencias y atribuciones de los Gobiernos Regionales, y se estableció el Consejo Regional de Coordinación para la planificación y coordinación de las políticas públicas regionales.

(Lista elaborada en base a (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014), muestra la evolución en funciones y atribuciones a niveles intermedios de gobiernos relacionadas con el desarrollo regional).

4.2.2. Marco legal- Dimensión Administrativa

La Ley N.º 20.390, de reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, reemplazó el artículo 114 de la Constitución Política de la República, estableciendo que la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el Cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Específicamente en el decreto 656 del Ministerio del Interior promulgado en 2019, se fijan las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencias de competencias. En lo concerniente al método de traspaso de competencias (ubicado en el capítulo 1 artículo 4to) desde el gobierno central al regional, existen fundamentalmente dos métodos, el primer proceso de traspaso podrá realizarse mediante un procedimiento de oficio iniciado por el presidente de la república, ósea desde el centro hacia la región, y el segundo proceso se iniciará mediante una solicitud del gobierno regional, desde la región al centro.

En términos del procedimiento jurídico técnico ya sea de admisibilidad, estudio, análisis y otras materias correspondientes al proceso previo de completar un traspaso de una o más competencias, este es común a las dos formas, específicamente en los órganos intervinientes, los cuales en este caso son dos: 1) el Presidente de la República y 2) el comité interministerial. En lo correspondiente a como se compone el segundo, el cual es denominado como “Comité interministerial de Descentralización”, este

“será presidido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública y conformado, además, por los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, quienes serán los integrantes permanentes. Además, estará conformado por el o los ministros a quienes correspondan las competencias cuyo ejercicio se evalúa transferir.” (Artículo 5to).

La principal función de este órgano cumple un rol de asesoramiento para que el Presidente de la República tome la decisión de traspaso o rechazo de este.

Sin adentrarnos a los procedimientos burocráticos como toma de razón de Contraloría, plazos de la recepción de la solicitud y el tiempo que tiene el gobierno central para responder las solicitudes regionales, entre otros, los cuales se encuentran el decreto 656. Las competencias vigentes en la ley para los Gobiernos Regionales pueden verse en el Cuadro 3 a continuación.

Cuadro 3. Competencias actuales de los gobiernos regionales

a) Competencias vinculadas al diseño, elaboración, aprobación, aplicación y/o dictación de políticas, planes, programas, proyectos o normas
i. Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, ajustados al presupuesto de la Nación y la estrategia regional de desarrollo y considerando los planes comunales de desarrollo.
ii. Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, sujetas a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios.
b) Competencias vinculadas a acciones de gestión, administración y resolución de materias y recursos:
i. Efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional.
ii. Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, ajustándose a las orientaciones que se emitan para la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, sin perjuicio de las facultades que asisten al gobernador regional.
iii. Administrar fondos y programas de aplicación regional;
iv. Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquéllos que procedan de acuerdo al artículo 74 de la Ley N.º 19.175.
v. Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de Inversión

Sectorial de Asignación Regional (ISAR), contemplados en la Ley de Presupuestos de la Nación.
vi. Adoptar medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.
vii. Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos, pudiendo celebrar convenios con municipalidades y otros organismos del Estado, para contar con el respaldo técnico necesario.
viii. Elaborar y aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales existentes en la región, con consulta a las respectivas municipalidades.
c) Competencias vinculadas a la interacción directa con otras entidades:
i. Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
ii. Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, armonizando el ejercicio de sus respectivas funciones.
iii. Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva.
d) Competencias vinculadas a enfocar las materias o acciones del sector público a la situación regional:
i) Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y
ii) y municipalidades, localizados en ella

Fuente: Quant Research, 2020, pp. 32-33.

Adicionalmente a esto, en marzo de este año (2023), la Asociación de Gobernadores de Chile (AGORECHI) y el Gobierno de Chile mediante el Comité Interministerial de Descentralización, donde la AGORECHI solicitó una serie de competencias a ser traspasadas y por tanto se ofició traspasar una serie de 6 competencias adicionales (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Tabla de competencias- 578

Competencia	Regulación
Presidencia del Comité de Evaluación Ambiental.	Artículo 86 de la ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.
Presidencia del Consejo Regional de Capacitación.	Artículo 9 de la ley N° 19.518 que fija el nuevo estatuto de capacitación y empleo.
Presidencia del Comité Regional de Uso de Borde Costero (en adelante, "CRUBC") y de las facultades del intendente regional y del gobernador provincial en aquél señalados.	Oficio Gab. Pres. N° 001 del 28 de febrero de 2005, que contiene instructivo presidencial para la aplicación de un nuevo reglamento interno de funcionamiento de la CRUBC.
Fijación de vías de acceso a playas en los terrenos colindantes.	Artículo 13 del decreto ley N° 1.939 del año 1977 sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.
Otorgamiento de concesiones gratuitas de corto plazo.	Artículo 61 inciso séptimo del decreto ley N° 1.939 del año 1977.
Elaboración de los planes urbanos intercomunales.	Artículo 36 y ss. De la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Fuente: Presidencia de la República, Instructivo Presidencial N.º 578, 2022.

Por último, hay que mencionar un protocolo de acuerdo en materia de descentralización entre la AGORECHI y el Gobierno del Presidente Gabriel Boric, realizado el 19 de enero de 2023. Donde, según el documento, se han,

“elaborado acuerdos para avanzar en distribuir poder a las regiones, con el objetivo de proveer políticas y programas públicos más coherentes con las necesidades de cada región, cerrar brechas territoriales, y profundizar la democracia y cercanía de la ciudadanía a la toma de decisiones” (AGORECHI, 2023, p.1).

Este documento produce plazos y compromisos en diversas materias, específicamente en términos fiscales, políticos y administrativos. En lo correspondiente con esta última dimensión el acuerdo señala que

“a través de proyectos de Ley, se modificará el procedimiento de transferencia de competencias, de manera que conduzca a diseñar transferencias de conjuntos de competencias y procesos; y se establecerá un proceso administrativo para la transferencia de servicios, de acuerdo con la distribución competencial que se defina en la Política Nacional de Descentralización (cuya elaboración concluye en junio).” (¿SUBDERE, s. f. pág.?). (Subdere.gov.cl)

Por último, hay que destacar la descentralización asimétrica, materia en la cual el gobierno se compromete a “previo acuerdo entre cada Gobierno Regional y el Ejecutivo, el Presidente de la República oficiará hasta dos competencias específicas priorizadas por región, en coherencia con la estrategia regional de desarrollo. Para dar celeridad al proceso, compilando competencias por ámbito y sector, cada gobierno regional elaborará fichas de identificación de las competencias priorizadas.” (Subdere.gov.cl)

4.2.3. Autores- Dimensión Administrativa

En este apartado revisaremos algunas opiniones y análisis críticos tanto de expertos en la materia como estudios acerca de la reforma.

En el caso del análisis elaborado por Espacio Público (2019), se señala que, si bien, la falta de claridad respecto a las competencias que serán traspasadas ha formado parte de las deficiencias del proceso de descentralización, no hay consenso entre los expertos sobre la profundidad de los desafíos que trae consigo aquella ambigüedad (p.45).

La principal diferencia entre los expertos es definir como debiese ser el traspaso de competencias, ya que por un lado se propone un “bloque de competencias a ser transferido en un horizonte temporal definido” (Ferreiro,2019, p.45), pero por otro lado se argumenta que esto atentaría contra las diversas capacidades que existen en una heterogeneidad de capacidades con las que cuentan los Gobiernos Regionales y que, por lo tanto podría “atentar contra la autonomía y autodefinición de la que debiera gozar el gobierno regional en el proceso de descentralización” (Ferreiro,2019, p.45).

Sin desmedro de lo anterior, el estudio insiste que este bloque con aquellas características no “lesiona la autodeterminación de las regiones y promueve, simultáneamente, un conjunto de otros beneficios para el proceso de descentralización” (Ferreiro, 2019, p.45). Además, se argumenta en favor de aquello que esto, por un lado, permitirá a los gobiernos regionales tener conocimiento previo sobre aquellas cosas que debiesen reforzarse técnicamente y que alianzas deben generar para lograrlo, y por otro, es una medida que tiende a la eficiencia del sector público ya que “el traspaso de competencias desde el nivel central a sólo algunos de los gobiernos regionales generará gastos fijos y disparidades institucionales en la aplicación de determinadas políticas públicas” (Ferreiro, 2019, p.46).

Otro aspecto preocupante según los expertos es el aspecto revocable de las competencias, debido a que con esto el Gobierno Central tiene “la posibilidad de rescindirlas sin que existan criterios objetivos con los que se evalúe que el Gobierno Regional esté o no ejerciendo adecuadamente las competencias transferidas” (p.47). Esto finalmente se traduce en que podría ser ocupado como herramienta política del Gobierno Central con la que podría

presionar a los Gobiernos Regionales. Cienfuegos, Valenzuela y Cárdenas (2017a: 8, como se citó en Ferreiro et al., s. f.), denominaron el proceso como “ flexigobernanza” ya que,

“al poseer como principal característica, que los gobiernos regionales solicitarán competencias de acuerdo con sus propias realidades, de manera gradual e incremental, y sujeto a evaluaciones, por lo que se exponen a perder competencias que no estén ejerciendo según los criterios con los que serán evaluados” (p.47).

Por otra parte, un taller de descentralización en Valparaíso, que integro a diversos académicos para reflexionar acerca de los desafíos y oportunidades que presenta la reforma han valorado, entre otros los aspectos administrativos. Entre los avances se destaca que, en relación al cuestionamiento, si aquellas competencias asignadas a los GORE son escuálidas, responden que el proceso ya comenzó y que por lo tanto es “difícil ir marcha atrás” (Taller de descentralización, 2020, p.13). Esto fundamentalmente se refiere a que el proceso de traspaso de competencias seguirá pese a que los cambios dispuestos son un punto de partida pero que por lo mismo la tendencia a sumar más competencias a transferir es inherente al proceso. Con respecto al conflicto de competencias, se señala que, si bien existe “una clara delimitación de las competencias aparece como un desafío permanente en el proceso” (p.15), se indica que esta nunca concluirá, apoyándose en la idea anterior.

Respecto a la literatura y estudios en la dimensión administrativa no es posible encontrar análisis demasiado concluyentes o detallados sobre el tema, por una razón fundamental, primero se zanjó el tema de una autoridad electa democráticamente y su convivencia con los otros órganos del Estado, para así posteriormente dar paso a un traspaso de competencias que todavía está en curso, así lo hemos visto en el análisis legal con el que comenzamos este capítulo sobre descentralización administrativa, pero además, se debe señalar que el proceso burocrático y técnico para el traspaso de competencias, comprende una serie de fases de estudio las cuales se deben ajustar a responder la pretensión de un Estado unitario descentralizado y además con un tema que veremos en el capítulo de descentralización fiscal en este trabajo, que es como se ajustan los principios de responsabilidad fiscal, ya que como indica Falleti, una competencia no financiada no logra un efecto descentralizador.

4.2.4. Análisis- Dimensión Administrativa

En términos de las oportunidades que abre esta reforma en lo que a descentralización administrativa refiere, podemos indicar que existe una batería extensa de competencias que están en procesos diversos de implementación, pero que, el camino está dispuesto a que así se vaya concretando los traspasos en el tiempo. Específicamente son quince competencias que vienen originalmente dispuestas en la reforma de la Ley 21.074, pero además se han comprometido seis más como he mostrado en el anterior apartado, sumando veintiún competencias más lo que pueda requerir traspasar, ya sea el Ejecutivo tanto como las

peticiones propias de dos competencias a solicitud de los GORE.

Por otra parte, los desafíos pendientes radican principalmente en cómo se ha dispuesto en la ley el traspaso, que competencias y los tiempos en que deben ser efectivas, ya que como indican los expertos, existe cierta difuminación con respecto a cuáles son las competencias fundamentales que respondan a concretar una autonomía relevante a las unidades subnacionales. Al mismo tiempo entendemos que los objetivos de la reforma se guían por un sistema político que tiende a la municipalización de la política, así lo dispuso el sistema dictatorial del 80³. Por lo que es importante determinar el rol de los Gobiernos Regionales dentro de esta configuración político/administrativa.

Por último se concluye en este apartado que, si bien por las razones dispuestas en este trabajo, la distribución de competencias ha sido un avance que sigue en curso y por lo tanto debemos entender que lo que hoy existe en la estructura legal como un primer paso, y por tanto, es un avance sustantivo en la búsqueda de descentralizar los servicios públicos y competencias desde el nivel central, puesto que falta por ver como esto se desenvuelve en el tiempo, donde sin duda es una herramienta para que los servicios públicos se instalen lo largo del tiempo en los territorios y respondan a la necesidades específicas de esas poblaciones, entregando nuevas oportunidades en lo que se denominó “flexigobernanza” al proceso chileno. Pero, para finalizar también es necesario decir que falta mucho por elaborar en la materia, debido a que hoy los servicios públicos solo se pueden traspasar por ley, y, por lo tanto, solo se han traspasado competencias, pero además que algunas de esas competencias, tienen poca vinculación con la participación política de los ciudadanos en regiones, y, por consiguiente, poca llegada a esos ciudadanos que, por mucho, han sido postergados.

4.3. Descentralización Fiscal

4.3.1. Antecedentes-Dimensión Fiscal

Los principales hitos históricos sobre descentralización fiscal en Chile desde la vuelta de la democracia son:

En 1994, el expresidente Eduardo Frei se propuso, como una de sus principales políticas públicas entregar más del 50% de los recursos a regiones, meta que se cumple al final de su mandato. Esta fue una política enmarcada por los gobiernos de la Concertación, ya que los dos presidentes que lo sucedieron también aplicaron la misma medida.

La revisión de Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel (2014), demuestra que si bien, el porcentaje de inversión de decisión regional (IDR) se compara versus la inversión regional y

³ véase Verónica Valdivia, La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista

el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), esta efectivamente cumplió con lo estimado por el presidente Frei. Pese aquello, el FNDR, tuvo un sostenido decrecimiento desde 1994 hasta 2010 recuperándose a finales de este último periodo.

El nivel más alto del FNDR se concretó entre 1990-1994, donde al mismo tiempo el IDR tuvo su nivel más bajo. Según estos autores anteriormente mencionados, esto se debió por el alto traspaso de competencias que se concretaron en ese periodo, por lo que se demuestra una importancia sobre la descentralización administrativa y fiscal por parte de los gobiernos de la Concertación. (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014, p.190). Además de estos fondos se crearon otras fuentes de inversión, como son la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) o los mismos fondos del FNDR los cuales son llamados provisiones (p.190). Según los autores estos fondos cuentan con “altos grados de centralismo en las decisiones de inversión desde los ministerios” (Letelier, 2009: 251; Horst, 2009, p. 266, como se citó en Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014, p.190).

Otra característica histórica del IDR es su “doble dimensión: descentralizadas por una parte, y con un férreo control presupuestario y financiero por parte del poder central” (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014, p.190).

Por último, los autores destacan que, la secuencia de estos hitos está enmarcada, primero por la creación del FNDR, segundo, post régimen autoritario por el conjunto de medidas de los gobiernos de la Ex Concertación, y el tercer momento es más difícil de señalar, ya que existe un debate si las últimas medidas de inversión responden a un paradigma descentralizador (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014, p.191).

4.3.2. Marco legal-Dimensión Fiscal

Con respecto al actual funcionamiento, el presupuesto regional en Chile tiene tres principales fuentes de ingresos:

- El programa de gastos de funcionamiento
- El programa de inversión regional
- Las provisiones que son en su mayoría administradas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y se entregan a los gobiernos regionales, en gran parte, según la ejecución presupuestaria que vayan alcanzando. (Balbontín et al., 2017, como se citó en I. ANINAT, I. CASIELLES, I. IRARRÁZAVAL, C. LARRAÍN, S. RAZMILIC y J. RODRÍGUEZ., 2020, p.54).

El programa de gastos de funcionamiento básicamente son fondos iniciales con los que funcionan los GORE, van destinados a gastos de personal y gastos básicos para las oficinas y sus actividades.

El programa de inversión regional, estos fondos tienen relación con el financiamiento de infraestructura y aportes al desarrollo regional, lo cual representa el “90% del monto total que tienen las regiones, el que, a su vez, se divide en aporte fiscal y transferencias para gastos de capital” (Ferreiro et al., s. f.,2019, p.40). Entrega recursos para financiar proyectos de inversión, así como estudios básicos, adquisición de activos, transferencias de capital y, en menor medida, transferencias corrientes (Aninat et.al., 2020, p.54).

Las fuentes de financiamientos de este programa son, por un lado, el aporte fiscal, el que incluye el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), el cual se destina para la implementación de infraestructura social y económica, además incluye el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), el cual está orientado para la promover la innovación y las actividades productivas complejas (Aninat et.al., 2020, p.55).

La segunda fuente de financiamiento del programa de inversión regional son las transferencias para los gastos de capital, las que incluyen ingresos propios definidos por ley y las cuales se transfieren directamente a las cuentas de los GORE. Estos recursos incluyen las recaudaciones por conceptos de derechos, patentes o regalías. Por otro lado, existen el Fondo de Apoyo Regional (FAR), el cual busca financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo; las transferencias para infraestructura educacional pública, orientadas a la construcción y mejora de establecimientos educacionales, y los Programas de Convergencia, que entregan recursos a ciertas regiones para subsanar rezagos económicos y sociales específicos (Aninat et.al., 2020, p. 55).

El último, de estos ingresos regionales son el acceso a las provisiones, las cuales fundamentalmente son asignadas por la Subdere, de acuerdo con los proyectos que están desarrollando los GORE y dependiendo del nivel de ejecución presupuestaria alcanzada. (Aninat et.al., 2020, p.54). El detalle de estos ingresos regionales, están dispuestos en la siguiente tabla (Tabla 5).

Tabla 5. Fuentes de financiamiento de los Gobiernos locales, 2019

Ingreso	Monto (\$MM)	% dentro del componente	% del total del presupuesto regional
Programa para gastos de funcionamiento	74.818	100	5,5
Rentas de la propiedad	38	0,1	0,0
Otros ingresos corrientes	779	1,0	0,1
Aporte fiscal	73.985	98,9	5,4
Saldo inicial de caja	16	0,0	0,0
Programa de inversión regional	1.085.902	100	79,7
Rentas de la propiedad	428	0,0	0,0
Otros ingresos corrientes	5.336	0,5	0,4
Aporte fiscal	506.079	46,6	37,1
<i>Fondo nacional de desarrollo regional</i>	470.087	43,3	34,5
<i>Fondo de innovación para la competitividad</i>	35.992	3,3	2,6
Transferencias para gastos de capital	571.489	52,6	41,9
<i>Derechos, patentes y regalías</i>	176.507	16,3	12,9
<i>Fondo de apoyo regional</i>	278.372	25,6	20,4
<i>Transferencias para infraestructura educacional pública</i>	28.958	2,7	2,1
<i>Programa de convergencia</i>	87.652	8,1	6,4
Saldo inicial de caja	2.570	0,2	0,2
Provisiones	202.564	100	14,9
Provisiones Subdere	117.431	58,0	8,6
<i>Fondo nacional de desarrollo regional</i>	52.232	25,8	3,8
<i>Programa de infraestructura rural</i>	7.963	3,9	0,6
<i>Puesta en valor patrimonial</i>	6.189	3,1	0,5
<i>Apoyo a la gestión subnacional</i>	2.513	1,2	0,2
<i>Saneamiento sanitario</i>	13.088	6,5	1,0
<i>Programa de residuos sólidos</i>	4.931	2,4	0,4
<i>Fondo de apoyo regional</i>	20.720	10,2	1,5
<i>Regularización mayores ingresos propios</i>	4.402	2,2	0,3
<i>Energización</i>	5.394	2,7	0,4
Programas de convergencia	85.133	42,0	6,2
<i>Regiones extremas</i>	69.879	34,5	5,1
<i>Territorios rezagados</i>	15.253	7,5	1,1
TOTAL	1.363.284	-	100

Fuente: Aninat et al., 2020, p.56).

4.3.3. Autores-Dimensión Fiscal

En primer lugar, como hemos visto en los otros capítulos, contamos con el análisis de la investigación de Espacio Público (2019), trabajo que en esta materia en específico han

detallado que su principal preocupación radica en la “arbitrariedad en la asignación de presupuestos para los gobiernos regionales” (p.48). Principalmente se argumenta que esto generaría una incertidumbre presupuestaria a la que quedarían expuestos los gobiernos regionales. Aunque estos expertos señalan que la solución podría llegar con una ley de rentas regionales, para que los gobiernos regionales diseñen sus políticas de recaudación, es una medida que se ha discutido desde la reforma tributaria del gobierno del expresidente Sebastián Piñera.

Este problema radica en dos aspectos fundamentales, primero la falta de previsión de los recursos con los que contarán los gobiernos regionales y segundo con la falta de autonomía de las medidas existentes en la reforma con las que cuentan los Gores para planificar gastos a largo plazo. (p.49). De acuerdo a esto entre los entrevistados en aquella investigación, Jorge Rodríguez indica que “Los Gobiernos Regionales son tratados como Servicios Públicos, sin autonomía y con deber de devolver los saldos (...) Hay problemas con el sistema de financiamiento actual, donde la SUBDERE maneja las provisiones” (p.49)

Además, este trabajo entrega otros problemas adicionales relacionados con la dimensión fiscal. El primero de ellos es la incapacidad de conocer el gasto público de la regiones, principalmente por que la contabilidad de estos recursos es realizada por cada uno de los servicios públicos que implementa las políticas en la región, con lo que no es posible conocer las magnitudes de gasto por región(p.49). Otro problema tiene relación con otra dimensión analizada en otro capítulo como es el área administrativa, ya que, de acuerdo a la “opacidad” que se ha descrito, un gobierno regional puede recibir “la titularidad de una competencia sin los recursos necesarios para ejercerla adecuadamente” (p.49). En otro problema relacionado a esto, se describe un potencial conflicto político, ya que la gobernación regional tendrá el incentivo de pedir más recursos al gobierno central, mientras que este último se centrará en disminuir estos mediante el traspaso de competencias a los gobiernos regionales (p.49). Otro estudio de Libertad y Desarrollo (2018) confirma esta poca claridad con respecto al conocimiento del gasto público en regiones, señala que:

“En el caso chileno, las estadísticas oficiales de descentralización fiscal sólo consideran el ingreso y los gastos municipales, no considerando a los gobiernos regionales ya que son parte del gobierno central y no cuentan con estadísticas comparables. Para tener un orden de magnitud, para el presupuesto del año 2019, los recursos asignados a regiones representan el 2,8% del total de los gastos del gobierno central” (p.10).

Este mismo estudio, fundamentado bajo la perspectiva de la OCDE (2018), señala que Chile, en comparación con los países miembros de esta organización, se encuentra entre los más descentralizados, cuando se habla del porcentaje de gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales con relación al gasto del gobierno general. Se establece que no existe una única

forma de llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal, y, además, existe una importante diferencia entre los Estados unitarios y federales, donde estos últimos promedian mayores tasas de descentralización fiscal. Pero, sin embargo, cuando se compara el conjunto de países unitarios “el gasto de los gobiernos subnacionales representa en promedio casi un 25% del gasto del gobierno general, y para Chile esta cifra corresponde al 16,5%” (p.11). En este sentido, se señala que, de los veintiséis países unitarios de la OCDE, Chile se instala en el lugar dieciocho entre los menos descentralizados en esta materia.

En lo relativo a la inversión pública de los gobiernos regionales, el estudio de LyD ha graficado a partir de las estadísticas de inversión pública, que para 2017, “el 66% del total de la Inversión Pública Efectiva depende de distintos ministerios (Inversión Sectorial), mientras que la Inversión Regional corresponde al 26%” (Von T., B. H. (2018), p.13). Además, si se analiza su evolución (sumado a municipios), desde el año 2000 este porcentaje se ha ido reduciendo, ese año alcanzaba el 50% de la inversión pública.

4.3.4. Análisis-Dimensión Fiscal

En esta dimensión, no he encontrado oportunidades relevantes, los aspectos legales, poco o nada modificaron la normativa con tal de generar mayor autonomía fiscal a los gobiernos regionales. Efectivamente, este problema ha sido diagnosticado por el gobierno del Presidente Gabriel Boric, quien a mandado un proyecto de ley denominado “regiones más fuertes”⁴ el cual busca atender a estos problemas, pero queda a la deriva del trámite legislativo y como salga el proyecto original del gobierno en el parlamento.

Entre los principales riesgos que identificamos están la arbitrariedad en la asignación presupuestaria. Ya que, existe la preocupación de que la asignación de presupuestos a los gobiernos regionales pueda ser arbitraria, lo que generaría incertidumbre y falta de recursos para planificar a largo plazo. Por otro lado, la falta de previsión de recursos y autonomía en la planificación de gastos a largo plazo pueden limitar la capacidad de los gobiernos regionales para implementar políticas eficaces y responder a las necesidades de sus territorios. Además, otro aspecto preocupante es la opacidad en el gasto público regional, lo que se traduce en falta de claridad en la contabilidad del gasto regional donde finalmente dificulta el conocimiento y la evaluación del gasto realizado en cada región, lo que puede afectar la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, el conflicto político entre gobierno central y regional, ya que el incentivo de los gobiernos regionales de solicitar más recursos al gobierno central y la posibilidad de que este último busque disminuir los recursos mediante el traspaso de competencias pueden generar tensiones y conflictos políticos.

⁴ Para información sobre este, consultar: <https://www.gob.cl/noticias/fortalecimiento-regional-regiones-mas-fuertes-proyecto-ley-presentacion-presidente-boric-autonomia-regional>

4.3.5. Aplicación del modelo teórico

Como hemos visto en el capítulo anterior, la composición de las reformas en las áreas de interés que propone Falleti (2006) se centran en los tres ámbitos, Fiscal, político y administrativo. Pero primero es importante entender cómo funciona este modelo teórico secuencial y su aplicación a la realidad actual en Chile.

Falleti (2006) indica que el origen o el momento (timing) de las rondas descentralizadoras tiene tanto una importancia teórica como metodológica (p.323). En este sentido, la autora define el origen del proceso de descentralización según “contexto o el tipo de Estado en el que estas reformas tienen lugar” (p.323). En el contexto de un Estado neoliberal como el que ha dado lugar a las políticas de regionalización y descentralización a comienzos de la dictadura militar (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014, p.184). La autora describe que el objetivo de este tipo de Estados, la descentralización “ha intentado reducir el tamaño del gobierno central” (Falleti, 2006, p.323).

Bajo su estudio comparativo de los procesos de descentralización en Argentina y Colombia, esta logra describir cuáles son las preferencias, en términos de la secuencia preferible, de cada uno de los niveles de gobierno, los cuales se dividen en dos, el poder ejecutivo y los funcionarios subnacionales, que para estos términos serán autoridades subnacionales. (p.323).

El poder Ejecutivo nacional prefiere una descentralización administrativa (A) a la fiscal (F) y, a la vez, prefiere esta última a la política (P). El razonamiento es el siguiente: el gobierno nacional procura desprenderse, ante todo, de sus responsabilidades en materia de gasto, por lo tanto, la descentralización administrativa es la que goza de mucho mayor beneplácito con el poder ejecutivo nacional. Como sostienen Garman, Haggard y Willis (2001, p.2009, como se citó en Falleti, 2006, p.323):

“es previsible que el presidente será más proclive a transferir responsabilidades que los recursos para afrontarlas” (...) Si el gobierno central se ve forzado a elegir entre ceder autoridad fiscal o política, escogerá ceder autoridad fiscal y conservar el control político, el cual puede servirle para influir en las decisiones de gasto de los funcionarios subnacionales. Es así que para el ejecutivo nacional $A > F > P$ ” (Falleti, 2006, p.323).

Entonces la autora ocupa el mismo razonamiento, pero a la inversa, al decir las “preferencias de los funcionarios subnacionales: $P > F > A$ ” (P.323). O sea, los funcionarios subnacionales prefieren contar con autonomía política, dinero y responsabilidades, en ese orden (p.323). En este caso, la autora señala que cuando los intereses subnacionales prevalecen en la primera ronda de negociación, es muy probable que la descentralización sea de tipo político (p.325).

Justamente este tipo de negociación fue el que se dio en el caso chileno como hemos visto, donde la primera reforma se produjo en el ámbito político, particularmente con la elección popular de una autoridad.

Al mismo tiempo, la autora señala otro fenómeno que particularmente también se ha hecho patente en el proceso descentralizador chileno, el cual es el “efecto trinquete” (Huber y Stephens, 2001, p.10, como se citó en Falleti, 2006, p.325), el cual consiste en que estas autoridades subnacionales formaran grupos entre intendentes y gobernadores (en el caso chileno sería entre gobernadores), para ejercer presión mediante su asociación y por tanto aumentan su poder para una siguiente ronda de descentralización. Si bien, se han indicado bastantes ejemplos de esto en los estudios y autores del capítulo de descentralización política, el mejor ejemplo es hoy la Agorechi (Asociación de Gobernadores de Chile).

La autora además señala que, en los procesos de descentralización, una vez iniciado, se pueden producir cambios exógenos a este “como una elección a mitad de mandato, un contexto de expansión o crisis fiscal, o un proceso de democratización” (p.326), los cuales puedan invertir la distribución del poder entre los ejecutivos nacionales y subnacionales. Por lo que se produciría dos tipos de secuencias alternativas: P-A-F y A-P-F (p.326). Como bien explica Falleti, en la primera de estas secuencias, predominan los intereses subnacionales, lo cual desencadena la descentralización política. Pero a pesar de aquello, “mecanismos reactivos (como una crisis fiscal que anule las demandas subnacionales de descentralización fiscal) pueden llevar a un predominio de los intereses de las autoridades nacionales en la segunda ronda y, por ende, a la descentralización administrativa” (Falleti, 2006, p.326).

Esto es particularmente explicativo debido a las proyecciones económicas del momento de aplicación de la reforma, ya que, en el caso chileno, se pasó de una crisis social y política a raíz del estallido social de 2019 y posteriormente le siguió una pandemia en 2020 que proyectaba recesiones mundiales debido a las restricciones de movilidad (Ipom, julio de 2020). Por lo que, efectivamente la segunda ronda de descentralización se produjo en términos administrativos. Y, por último, señala la autora, queda al final de la secuencia, la descentralización fiscal.

Finalmente, señala que, en el caso de los efectos del proceso de descentralización en esta secuencia, están relacionados a si la descentralización administrativa no es financiada, esta “trayectoria puede ser desastrosa para los funcionarios subnacionales” (p.326). Ya que, si a posterior de haberles asignado autonomía política a los funcionarios subnacionales, se les son asignadas responsabilidades administrativas sin financiamiento, las bases electorales de esos territorios culparan a las autoridades subnacionales de su mal desempeño.

Por último, se concluye que esta secuencia en caso de contar con una descentralización administrativa no financiada tendrá un “pequeño o nulo cambio en la distribución de poder

intergubernamental” (p.326), en cambio, si esta es financiada podría conducir a un “cambio de mediana magnitud en el equilibrio intergubernamental” (p.326).

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

5.1. Conclusiones generales

De acuerdo con la aplicación del modelo teórico que nos propone Falletti (2006), primero debemos recapitular los aspectos diagnosticados por expertos y descritos en este trabajo:

La primera reforma aplicada con fuerza fue la elección democrática de Gobernadores Regionales, la cual fue aplicada mediante la Ley 20.990. La cual concreta una petición histórica por parte de los territorios regionales, ya que ha permitido contar con una autoridad electa, la cual es autoridad política de la región en conjunto con el Delegado Presidencial, además de otorgar oportunidades electorales a los actores subnacionales. Entre las oportunidades que brinda, podemos mencionar la oportunidad de un liderazgo que imprime convicciones político-democráticas de la población residente en cada región, el cual está encargado de llevar a cabo aquellas demandas a las cuales se ha comprometido llevar a propuestas. El mayor problema que se indica en la dimensión política de la reforma es la convivencia con un Delegado Presidencial, que legítimamente o no, ejerce funciones difusas con respecto a las delimitaciones que estas tienen con la autoridad electa regional, por lo que la convivencia entre ambos es un aspecto para seguir analizando.

La segunda reforma aplicada como hemos visto es la reforma administrativa. Esta, brinda oportunidades con respecto al traspaso de competencias (no así servicios públicos), los cuales, si bien se consideran una batería extensa de competencias en diversas fases de traspaso, lo cual es positivo en términos de dotar de responsabilidad a la regiones, existen dudas con respecto a los vínculos que tengan estas competencias con la ciudadanía (Quant Research , p.48), En síntesis , existe traspaso de competencias, pero por ahora no existe la claridades con respecto al “ como” y al “cuando”. Sin mencionar, además que la estructura legal, poco se refiere a la administración de servicios públicos.

Por último, en lo que respecta a la reforma fiscal podemos decir, por un lado, que esta se ve afectada a ser la última reforma en implementarse, ya que, al ser un aspecto complementario a la descentralización administrativa, tiende a definirse ya sea en acompañamiento a esta o posteriormente. Pero principalmente, vemos que este probablemente es el aspecto más deficitario de la reforma, ya que permanecen los principales fondos centralizados como son las provisiones desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional o los ISAR desde los ministerios sectoriales respectivos. Como bien se ha dicho el 90 % de los fondos que reciben los Gobiernos Regionales provienen de aportes fiscales y transferencias para gastos de capital, lo que deja un bajo margen de decisión de la autoridad democrática compuesta por el Gobernador Regional y el Consejo Regional.

Finalmente podemos concluir que la reforma del gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, en su evolución legislativa y finalmente la implementación de reformas modificadas que se produjeron en las modificaciones a la Ley 19.175, descritas en este trabajo, si bien en términos políticos produjeron un cambio sustancial, pero que, a su vez, puede verse mermado, e incluso ser un riesgo si los aspectos deficitarios en términos administrativos y fiscales que se han detallado no son resueltos.

También debemos valorar el modelo teórico de Falleti, que nos ha permitido mediante el análisis secuencial proyectar el futuro de estas reformas. Donde finalmente, existen dos futuros posibles: De no atenderse los vacíos de la ley en términos de los aportes fiscales y por consiguiente dotar de autonomía administrativa financiada, los efectos de la descentralización pudiesen ser bastante perjudiciales para la democratización y el desarrollo tanto económico como social para las regiones de nuestro país. Pero que si, como hemos visto por el proyecto del gobierno, las voluntades políticas del congreso y del gobierno, confluyen en el interés común de dar desarrollo a las regiones mediante una descentralización y regionalización adecuada que dote de verdadera autonomía política, fiscal y administrativa, los impactos de esta reforma pueden proyectar buenos resultados para los objetivos que el país ha dispuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Aguirre, J.C. y Jaramillo, J.G. 2015. El papel de la descripción en la investigación cualitativa Cinta Moebio 53: 175-189 www.moebio.uchile.cl/53/aguirre.html
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE (Santiago)*, 30(90). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Borja, J. Descentralización, una cuestión de método; en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de modernización del Estado*, Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación, 2007.
- Bulcourn, P. (1996). Manuel Alcántara Sáez, Gobernabilidad, crisis y cambio, Madrid. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1994, 226 páginas. *Revista de ciencias sociales*, (4), 223-227. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1427>
- Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación) (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés
- Delpiano, R y Infante, D. (2020). *Metodología Costeo Transferencias de Competencias a Gobiernos Regionales*
- Ferreiro, A., Arís, M., & Pinto, F. (s. f.). *Proceso de Descentralización en Chile. . . Santiago*.
- Gobierno y Agorechi firman protocolo de acuerdo en materia de descentralización / Subdere*. (s. f.). Recuperado 9 de junio de 2023, de <https://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/gobierno-y-agorechi-firman-protocolo-de-acuerdo-en-materia-de-descentralizaci%C3%B3n>

Horst, B. (2018). *Descentralización Fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional*. Libertad y Desarrollo.

Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile. (s. f.).

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, 31(93).
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>

Montecinos, E. (2022). *Santiago no es Chile*. Paidós Chile.

Montecinos, Egon. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales.. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. Epub 18 de junio de 2020.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>

Paillán, P., & Andrés, I. (2018). *Descentralización y Participación Ciudadana*.

Reyes, C. Q., & Salas, C. L. (2019). Tensión por el liderazgo entre gobernadores electos y delegados presidenciales. Significados atribuidos desde la Región de Ñuble. *Territorios y Regionalismos, 1*, Article 1.
<http://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1357>

Serrano, C. Inversión Pública y Gestión Regional. Nudos Críticos; en Serrano, C; Raczynski, D. (2001). Descentralización. Nudos críticos; CIEPLAN.

Taylor, S. J., & Bogdán, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados. Grupo Planeta (GBS).

Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional* N°2, Universidad de Bogotá.