

RESUMEN EJECUTIVO

Proceso de descentralización en Chile

Diagnóstico y propuestas

ALEJANDRO FERREIRO

MANUEL ARÍS

FRANCISCA PINTO

Este estudio se realizó gracias al aporte de Tinker Foundation.



Tinker
Foundation

Los autores agradecen los comentarios de María Jaraquemada y Violeta Rabi, y la colaboración de Eva Garrido, Marcelo Guajardo y Camilo Garber.

Introducción

Chile se encuentra inmerso en un proceso de descentralización sin precedentes, que ha coincidido con el inicio de un proceso para la elaboración de una nueva constitución política, gatillado por la crisis social y política de octubre de 2019. El proceso de descentralización que actualmente vive el país es una oportunidad para el desarrollo y una necesidad de las regiones. Sin embargo, existen dificultades propias de cualquier proceso de descentralización, que derivan de la falta de claridad en la delimitación de competencias y responsabilidades entre los niveles de gobierno.

De acuerdo con su diseño actual, este proceso presenta una serie de interrogantes que han sido ampliamente abordadas en el debate público por expertos, políticos y diversos líderes de opinión. Por cierto, una reforma institucional que tiene por objeto modificar la distribución del poder difícilmente estará exenta de este tipo de debates y posiciones contrapuestas. Pero en este caso las incertidumbres parecen ser mayores a las que un proceso como este inevitablemente genera.

Este estudio tiene por objeto identificar y describir algunos de los principales riesgos que se advierten a partir de la aplicación de la legislación vigente, con la finalidad de proponer reformas mínimas que permitan mitigarlos.

Este estudio se ha desarrollado en medio de una serie de incertidumbres respecto del proceso. Eventuales dificultades, o definitivamente un fracaso del proceso de descentralización, no depende exclusivamente de la administración actual, que puede alegar errores de diseño, ni de la administración anterior, que puede alegar errores en la implementación. Después de la publicación de las leyes de fortalecimiento de la regionalización y de elección de gobernadores regionales, se mantienen hasta la fecha una serie de incógnitas, como el estado actual de los reglamentos o las medidas que tomará el ejecutivo en base a los acuerdos de la “Mesa para una Ley Corta de Descentralización”, de la que sólo ha derivado como medida en proceso de implementación el ingreso a tramitación de un proyecto de ley en el que se establece a la Contraloría General de la República como el órgano encargado de resolver controversias por conflictos de competencias.

A la incertidumbre inicial propia del proceso se agrega ahora la situación que vive el país después del estallido social de octubre de 2019. No hay claridad ni consenso respecto de las demandas sociales específicas que están en la base del estallido social, pero algunas intuiciones permiten considerar como fuente del descontento el déficit democrático en

Chile para procesar el conflicto social, políticas públicas desacopladas de las particulares necesidades de la población, y un hastío generalizado con los representantes y autoridades.

Por esto, nuestra convicción es que el proceso de descentralización ofrece una oportunidad ante esta crisis. Para aprovecharla, se hace prioritario resolver los errores del diseño de este proceso que, de no atenderse, podrían incluso acrecentar algunas de estas deficiencias institucionales. El escenario actual ofrece ventajas y nuevos riesgos. Hay un déficit democrático que ha dificultado procesar el conflicto social, y la literatura revisada en este estudio ha demostrado que mientras los gobiernos subnacionales son más potentes, tienen mayores capacidades resolutorias, más cercanos y legitimados socialmente, se descomprime la presión política y los problemas de representación.

En suma, es posible y necesario corregir a tiempo las fallas básicas de la ley actual de modo de permitir un despliegue virtuoso de la regionalización. Este estudio aspira a contribuir a ese esfuerzo tan importante como urgente.

Riesgos identificados en el proceso de descentralización

La descentralización en Chile ha sido un proceso complejo y de sucesivos hitos que han ido modificando la relación entre el nivel central y los niveles subnacionales. Han sido varios en el tiempo los momentos en los que es posible identificar, con mayor o menor intensidad, que se producen reformas orientadas a la transferencia de autoridad, recursos y responsabilidades desde el gobierno central a las regiones y/o municipios del país. Estas reformas son relevantes pues han dado forma al contexto institucional en el que se desenvuelve el proceso de descentralización que se aborda en este documento.

Los proyectos de ley que dieron origen a las leyes 21.073 y 21.074 ingresaron con un desfase de seis años al Congreso, pero debido a la dilatación en la tramitación del proyecto más antiguo, ambos se terminaron de tramitar en paralelo. Además, las dos iniciativas se complementaron entre sí, puesto que la viabilidad de una dependía de la aprobación de la otra. Finalmente, los proyectos fueron aprobados y promulgados en conjunto durante febrero de 2018.

La ley 21.074 “Fortalecimiento de la Regionalización del País” comenzó el proceso de descentralización administrativa al separar las atribuciones de gobierno interior y la administración regional que poseía la figura del Intendente. Por un lado, el delegado

presidencial regional tendrá las tareas de gobierno interior y de coordinación de los servicios desconcentrados de la región, y será una figura designada por el Presidente de la República, de cuya potestad es también su remoción. Por otra parte, el Gobernador Regional tendrá tareas de administración y formulación de políticas públicas regionales, y será electo por sufragio universal cada cuatro años a contar del año 2020.

El Delegado Presidencial Regional será el representante del presidente en la región. Sus atribuciones serán dirigir las tareas de gobierno interior en la región, velar por el orden público y requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio. A su vez, el delegado presidencial deberá mantener informado al Presidente respecto al cumplimiento de las funciones del gobierno interior regional, delegados presidenciales provinciales y jefes regionales de organismos públicos. También estará encargado de coordinar, fiscalizar o supervigilar los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa en la región. Además, debe dar cuenta del poder judicial en la región, resolver recursos administrativos, aplicar la ley de extranjería en la región, y proponer al presidente una terna para la designación de SEREMIS. Otras de sus funciones consisten en presentar las necesidades de la región a la autoridad del gobierno central, y tomar medidas para la administración de complejos fronterizos, prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. Al mismo tiempo, está facultado para otorgar personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones que se quieran desarrollar en la región. Por último, puede delegar ciertas atribuciones en los delegados presidenciales provinciales.

Respecto del Gobernador Regional, será el órgano ejecutivo del gobierno regional, el cual preside el consejo regional y será electo por sufragio universal cada cuatro años. Entre las funciones y atribuciones generales que le competen al gobierno regional, se encuentran el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región; orientar el desarrollo territorial de la región; elaborar y aprobar el proyecto de presupuesto; administrar fondos y programas de aplicación regional; resolver la inversión de recursos proveniente del FNDR y decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional.

A su vez, está facultado para dictar normas generales que regulan materias de su competencia; asesorar a las municipalidades en la formulación de sus planes y programas de desarrollo; tomar medidas en situaciones de emergencia y catástrofe; participar en acciones de cooperación internacional en la región; y mantener relación con el gobierno central y organismos para armonizar el ejercicio de funciones, entre otras.

Del mismo modo, la ley define tres ámbitos sobre los cuales los gobiernos regionales podrán tener competencias específicas. Estas son las materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas, y desarrollo social y cultural.

En materia de ordenamiento territorial, el gobierno regional tiene la función de elaborar y aprobar el “Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)”, que debe ser acorde a la “Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)”, y establecer políticas públicas y objetivos para el desarrollo del sistema de asentamientos humanos regionales. A su vez, de participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura en la región; fomentar y velar por la protección del medio ambiente; y fomentar y velar por el buen funcionamiento del transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo de la región. Además, el gobierno regional debe promover el desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas; proponer la localización de SEREMIS y Direcciones Regionales de los servicios públicos; financiar estudios sobre las condiciones de localización de los residuos; y proponer territorios como zonas rezagadas en materia social.

En materia de fomento a las actividades productivas, los gobiernos regionales cuentan con la facultad de formular políticas públicas sobre emprendimiento, innovación, capacitación laboral, desarrollo de ciencia y tecnología aplicada. También, establecer prioridades estratégicas regionales en materias de fomento productivo; aprobar el Plan Regional de Desarrollo Turístico; promover y diseñar programas en materia de fomento a las actividades productivas en conjunto a las instituciones de educación superior en la región. Por último, promover la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación en conjunto con los municipios; promover la investigación científica y tecnológica; y elaborar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.

En materia de desarrollo social y cultural, los gobiernos regionales deberán establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza; participar en acciones para facilitar el acceso a la población vulnerable o aisladas a programas sociales; y proponer programas con énfasis en grupos vulnerables. Además, podrán distribuir entre los municipios recursos que financien beneficios y programas sociales; realizar estudios sobre la calidad de vida de los habitantes; fomentar expresiones culturales, proteger el patrimonio de la región; financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural, y promover el fortalecimiento de la identidad regional. Por último, proponer programas que fomenten la formación deportiva y la práctica del deporte; y mantener información actualizada sobre la situación socioeconómica regional.

La ausencia de los reglamentos de esta norma son un elemento de incertidumbre que se suman a otros de carácter más estructural del proceso de descentralización, relativo a ciertos aspectos que el legislador no contempló o no resolvió en su debido momento y que presentan ciertos riesgos para el éxito de la implementación de las reformas. En rigor, la ley de traspaso de competencias nada transfiere, ni garantiza que ello ocurra¹. Esta norma, más bien, se configura como un marco habilitante que permitirá, siempre a voluntad del presidente y en base a un sistema de evaluación y decisión enmarcado por reglamentos aún desconocidos, transferir determinadas competencias a los gobiernos regionales a partir del año 2022. El proceso, así definido, carece de definiciones legales y conceptuales sobre los bienes públicos que, de acuerdo con el objeto de la reforma, se considera serán mejor gestionados por el nivel regional (Ferreiro 2019).

La norma tampoco consideró delimitar claramente lo que se entiende por *competencia*, es decir, el objeto que será transferido desde el nivel central al regional. De acuerdo con la SUBDERE (2006), en una definición recogida por Cifuentes, Valenzuela y Cárdenas (2017c), las competencias institucionales son el conjunto de funciones que un agente puede ejercer legítimamente. En el ámbito público, entonces, corresponden a los límites en los que los órganos pueden desenvolverse, y son el resultado de la capacidad institucional de desarrollar tareas y funciones en los ámbitos en los que la ley los habilita.

Alta incertidumbre, proceso de traspaso de competencias a solicitud de partes, las competencias que se transferirán por oficio se agotó en un margen muy irrelevante de competencias, por lo que el traspaso queda entregado a la discrecionalidad del presidente de la República. Se establece así un potencial conflicto, al ser el jefe de la administración central del estado el que pasa a ser quien, de acuerdo a su voluntad, transfiere sus competencias a otros órganos, debiendo hacerlo incluso cuando los colores políticos de los destinatarios de la transferencia no coincidan con los colores políticos propios.

En este sentido, las reformas aprobadas tampoco consideraron un mecanismo para resolver conflictos de competencia, recayendo indirectamente esta facultad en el nivel central, y no en un tercero que actúe con cierto grado de independencia e imparcialidad en la solución del conflicto. Atendiendo a este problema, el ejecutivo ingresó a tramitación un proyecto de ley que explicita en la Contraloría General de la República esta facultad, a solicitud de la Mesa Técnica para una Ley corta de Descentralización².

¹ Una excepción, aunque de menor cuantía, se recoge en la transferencia por decreto del presidente de la república, de quince facultades que hoy recaen en cuatro ministerios: Vivienda y Urbanismo, Transportes, Economía y Desarrollo Social. Los oficios respectivos ingresaron a Contraloría el 15 de febrero de 2019.

² Boletín 13038-07

Al no existir claridad respecto de las competencias que serán ejercidas por los gobiernos regionales, tampoco la existe sobre su presupuesto. Esto implica la posibilidad de arbitrariedades en la transferencia de recursos, debido a múltiples razones, entre las que se consideran las diferencias políticas entre el gobierno central y el regional. Este tema ya fue advertido por la Comisión Asesora Presidencial del año 2014, la que llamó a evitar la “arbitrariedad” presupuestaria en las transferencias. Sin embargo, las normas aprobadas no contemplaron prevenir dicho riesgo.

Los ingresos de los gobiernos regionales tienen su origen, principalmente, en las transferencias desde el nivel central, pues sus ingresos propios son muy bajos y no existen impuestos subnacionales (Yáñez 2017: 21). Actualmente, las rentas regionales son otorgadas por la Dirección de Presupuestos a través de dos tipos de programas presupuestarios: financiamiento e inversión. Este presupuesto, sin embargo, no abarca todo el presupuesto público que se ejecuta en la región, ya que cualquier política pública que se implemente en la zona, a cargo de un Servicio Público desconcentrado, se contabiliza en el presupuesto del propio Servicio.

Los gobiernos regionales tienen fondos iniciales de funcionamiento, que incluyen los gastos en personal y gastos básicos para que las oficinas puedan desarrollar sus actividades. Por otra parte, los gastos de inversión tienen que ver con infraestructura y aportes al desarrollo regional, a cargo del mismo Gobierno Regional. El presupuesto de inversión representa al 90% del monto total que tienen las regiones, el que, a su vez, se divide en aporte fiscal y transferencias para gastos de capital. El aporte fiscal contiene el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que es entregado a la región partir de una fórmula objetiva³, que considera la vulnerabilidad de la población y las características territoriales de cada región, y el Fondo de Inversión para la Competitividad, asociado a un impuesto específico a la minería.

Estos aspectos del financiamiento regional no han sido modificados en el proceso de descentralización, por lo que se mantienen niveles de arbitrariedad que someten a cuotas de incertidumbre a los gobiernos regionales.

Por último, y como resultado de las deficiencias descritas en este apartado, la incertidumbre y confusión dificultan la asignación de responsabilidades y la rendición de cuentas, quedando la institucionalidad regional expuesta a controles deficitarios de su gestión. Además, la falta de claridad respecto de las responsabilidades que recaerán en el

³ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuye, entre las regiones, considerando: 1) La población en condiciones de pobreza e indigencia, medida en términos absolutos y relativos; 2) Las características territoriales de cada región; 3) Estímulo a la eficiencia; 4) Gastos de emergencia.

gobierno regional ofrece una perfecta excusa para la ineficiencia en la gestión pública, al impedir la clara identificación del agente responsable en diversos ámbitos de gestión. Esto será probablemente fuente de reproches públicos recíprocos entre los niveles centrales y regionales.

Aprendizajes a partir de la revisión de los procesos de descentralización en Francia y Perú

Ambas experiencias revisadas han sido procesos reformulados cada cierto tiempo, lo que demuestra la necesidad de revisión y adaptación constante de los procesos de descentralización, que difícilmente logran prever desde su diseño los desafíos que se van presentando en las etapas de implementación.

El proceso francés de descentralización, que data de hace más de 40 años, ha tenido tres grandes reformas, las que han otorgado mayores competencias y financiamiento a los organismos subnacionales, y que han sido desarrolladas en un orden evaluado y diseñado con aportes de la academia, siguiendo la secuencia que la evidencia sugiere: descentralización política primero, luego financiera y administrativa. Francia hizo una primera reforma que llevaba a la descentralización política, en la que los gobiernos subnacionales, previamente designados por el Presidente de la República, pasaban a ser elegidos por sufragio universal. Sin embargo, estos no tuvieron importantes competencias, ni un ámbito de acción muy determinado, sino hasta la década de los 90s en la que se llevó a cabo la segunda gran reforma de descentralización, que implicaba un cambio fiscal y administrativo. Finalmente, a inicios de los años 2000 se realizó una importante ola de reformas, que dio paso a una descentralización fiscal más profunda. Todo esto demuestra que los procesos de descentralización son largos y se dan a través de varios años.

Perú, por su parte, también ha llevado un proceso de largo plazo, cuyo inicio decidido fue posterior a la dictadura, en el año 2002. El retorno a la democracia obligó a las autoridades a realizar cambios que acercaran el Estado a la ciudadanía. Este proceso inició con el mismo ciclo que el francés, pero se ha dado en un período de tiempo más corto que en el país galo. En un principio, mediante una ley de bases, Perú llevó a cabo el proceso de descentralización política. Una vez elegidas las autoridades, se planteó un sistema de traspaso de competencias, mediante acreditación de los órganos regionales, proceso que

aún se encuentra en implementación. Perú aún no ejecuta una descentralización fiscal que incluya la recaudación propia de los gobiernos subnacionales.

Otra importante lección es que, al plantearse la descentralización política y administrativa, y el traspaso de competencias entre niveles de gobierno, es importante analizar las responsabilidades que tienen todos los niveles, ya sean locales, departamentales, regionales o nacionales, ello con la necesidad de que exista claridad para la ciudadanía de las labores de cada nivel de gobierno, y permita que exista una adecuada rendición de cuentas. Es fundamental, para no alimentar críticas al proceso, que los recursos utilizados por el Estado se mantengan bajo el criterio de eficiencia y eficacia, más allá del tipo de entidad que ejecuta y planifica el gasto.

Finalmente, permitir la constante colaboración entre los niveles de gobierno, y entre gobiernos del mismo nivel, es de extrema importancia para un proceso de descentralización exitoso. Junto a esto, las instancias de evaluación y rediseño deben considerar la participación de expertos, que actúen con independencia y contribuyan a sostener una mirada de largo plazo del proceso. Principalmente, es relevante entender que el proceso de descentralización puede implicar un constante cambio y adaptación, que toma más de una generación implementar, y que requiere de la permanente atención de legisladores y servidores públicos para garantizar su implementación exitosa.

Propuestas de Espacio Público

En el ámbito de transferencia de competencias, se propone establecer legalmente un cronograma de traspaso de competencias, en el que se especifiquen aquellas que serán parte del Gobierno Regional en un horizonte de tiempo cierto y definido.

Así, los Gobiernos Regionales podrán prepararse para la recepción de las competencias, y generar las condiciones adecuadas para el traspaso de los funcionarios. En caso de que el Gobierno Regional se sienta preparado para recibir las competencias, antes de la fecha límite que legalmente se establezca, podrá pedir las al Gobierno Central, tal como la ley lo permite actualmente.

En materia presupuestaria es fundamental generar una fórmula de entrega objetiva, que elimine los espacios para la discrecionalidad arbitraria del Gobierno Central en la definición de las transferencias financieras. Atención debe prestarse al espacio de discrecionalidad que hoy ofrecen las "provisiones", el manejo de saldos iniciales de caja y el gasto ministerial en cada región. Además, se debe reforzar la objetividad y evitar la

discrecionalidad arbitraria en las transferencias del gobierno central a regiones, con especial énfasis en lo relativo a provisiones, saldo inicial de caja y gastos regionales de los ministerios sectoriales.

No menos importante es que el proceso de descentralización contemple someter a los gobiernos regionales a mecanismos de rendición de cuentas y transparencia fiscal, así como adecuar las competencias y recursos de las contralorías regionales.

Finalmente, estimamos necesario explicitar la necesidad de resolver los eventuales –e inevitables- conflictos de competencias que se suscitarán en los distintos niveles de gobierno. Soslayar el punto no solo conlleva implícitamente favorecer la prevalencia del centro por sobre las regiones, sino que deja abierta las puertas para una conflictividad que puede agudizarse cuando difieran las tendencias políticas del gobierno nacional con la de los regionales.

El estallido social de octubre del 2019 y el consiguiente proceso para la redacción de una nueva constitución ha cambiado el escenario en el que se desenvuelve el proceso de descentralización. La redacción de una nueva constitución es una oportunidad si logra resistir la tentación de buscar *constitucionalizar* buena parte de sus aspectos. El proceso de descentralización requiere cierta rigidez jurídica que permita delinear su derrotero en el largo plazo, pero la flexibilidad suficiente para ir corrigiendo aspectos que se consideren perfectibles.

El proceso de elaboración de una nueva constitución se presenta como una paradoja para los esfuerzos descentralizadores, pues a la tendencia natural de perseguir que queden cristalizados en la nueva constitución la mayor cantidad de elementos relacionados con la distribución del poder a los niveles subnacionales y locales, se contrapone el carácter dinámico que requiere revisiones continuas y aprendizajes permanentes de todo proceso de descentralización que pretenda ser duradero en el tiempo. La rigidez que implica *constitucionalizar* la mayor cantidad de elementos del proceso de descentralización colisiona así con la flexibilidad que requiere realizar constantes perfeccionamientos y reacomodos de un proceso complejo y dinámico.