

DICIEMBRE 2019

**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.

Índice

Índice	2
Introducción	4
1. Marco Conceptual	8
1.1. Definición y consecuencias de la descentralización.....	8
1.2. La intensidad de la descentralización.....	9
1.3. Descentralización política, administrativa y fiscal.....	11
1.4. La secuencia del proceso de descentralización.....	13
1.5. Corrupción, transparencia y rendición de cuentas	15
2. El avance de la descentralización en Chile	18
2.1. Proceso histórico de descentralización.....	20
2.2. Ley N°21.073 Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos	25
2.3. Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País.....	27
2.4. Etapa de diseño para la implementación de las nuevas normas	29
2.5. Síntesis e identificación de riesgos del proceso de descentralización	35
3. Diagnóstico y perspectiva de expertos/as	41
3.1. Conflicto entre instituciones	43
3.2. Traspaso de competencias	45
3.3. Legitimidad de actores	47
3.4. Incertidumbre presupuestaria	48
3.5. Organismos de control y riesgos de corrupción.....	49
3.6. Reformas complementarias para fortalecer el proceso	51
3.7. Síntesis y apreciaciones generales del proceso	52
4. Experiencias internacionales de descentralización.....	54
4.1. Francia	54
4.2. Perú	63
4.3. Aprendizajes de las experiencias revisadas	68
5. Conclusiones y Propuestas de Espacio Público	70

5.1. Sobre el traspaso de competencias	71
5.2. Sobre el financiamiento regional	74
5.3. Sobre los órganos de control y el riesgo de corrupción.....	75
5.4. Otras propuestas y conclusiones generales.....	77
5.5. Descentralización y nueva constitución	80
Referencias bibliográficas	83

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Niveles de descentralización según su intensidad	11
Cuadro 2: Tipos de descentralización	13
Cuadro 3: Hitos del Proceso de Descentralización en Chile.....	19
Cuadro 4: Comisiones de trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional	21
Cuadro 5: listado de reglamentos para implementación de Ley 21.074	37
Cuadro 6: Hitos del proceso de descentralización en Francia	56
Cuadro 7: Ciclo de Sistema de Acreditación	66

Índice de Tablas

Tabla 1: Evolución de gasto según dependencias públicas en Francia entre 1981 – 2008 (en M€). 62	
Tabla 2: Porcentaje de gasto por unidad del Estado en Francia entre 1981 - 2008	62

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.

Específicamente, la reforma propone una compleja coexistencia a nivel regional entre el gobernador electo y un delegado presidencial que, en principio, estará dotado de mayores competencias legales, incluyendo la coordinación de los organismos públicos en la región. La transferencia de competencias al gobierno regional es incierta en tiempo y contenidos, y dependerá más del arbitrio del centro político, que de una definición legislativa racional y programada. En ese contexto, el reacomodo institucional futuro arriesga ser el resultado de una refriega política que conduzca a un mapa incoherente de distribución de competencias entre el nivel nacional y regional de gobierno, afectando así la calidad, impacto y valoración social del proceso de descentralización.

Adicionalmente, la falta de predictibilidad y claridad en la distribución de competencias abre espacios de opacidad y malas prácticas que, habida consideración de algunas experiencias internacionales fallidas relacionadas con la falta de controles adecuados sobre los recursos regionales, agregan motivos de preocupación.

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.

Con tal fin, se realiza en el primer capítulo una revisión de los principales conceptos que acompañan el proceso, como el de descentralización y sus diferentes manifestaciones. Se

abordan en ese contexto los desafíos de buen gobierno asociados a la prevención de la corrupción y la promoción de la transparencia y rendición de cuentas. En segundo término, se revisa el desarrollo que han tenido las reformas descentralizadoras en Chile desde el retorno de la democracia, para contextualizar un proceso en el que se ha insistido históricamente, cuya necesidad es reconocida hace décadas, pero que se encuentra aún en etapas incipientes. Esa revisión concluye con un análisis del proceso de descentralización actualmente en marcha, con foco en la identificación de los riesgos y complejidades que presenta. En tercer lugar, el estudio indaga en las percepciones de distintos expertos en la materia, contrastando visiones respecto de los nudos críticos identificados, para después revisar dos experiencias internacionales que ofrecen ciertas luces que explican éxitos y fracasos de reformas descentralizadoras. Por último, concluimos con algunas propuestas que consideramos relevante abordar en el corto plazo para perfeccionar el proceso.

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.

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.

1. Marco Conceptual

A continuación, se presenta una breve descripción de los conceptos que acompañan el desarrollo de este estudio. No se trata de una revisión exhaustiva de sus contenidos, pues el objeto de este capítulo es ofrecer una síntesis de cómo se entienden los conceptos más relevantes para describir el proceso de descentralización y proponer acciones tendientes a su perfeccionamiento.

1.1. Definición y consecuencias de la descentralización

La literatura trata a la descentralización territorial como una forma de organización del poder del Estado en el territorio, que implica la transferencia de autoridad, responsabilidades y recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales o municipales, lo que exige ciertos niveles de autonomía de las unidades subnacionales, de modo que se asegure la representación democrática de las comunidades y se avance hacia una provisión más eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos (SUBDERE 2017; Mardones 2008; Cheema y Rondinelli 2007; Falletti 2006; O'Neill 2005).

La descentralización incide en varios ámbitos de la vida pública, con efectos ambivalentes, aunque es posible distinguir algún nivel de consenso respecto a los beneficios que conlleva. En general, estos se dividen entre los de orden político, de orden administrativo y de gestión, y los de naturaleza económica.

En términos políticos, la descentralización se asocia con una profundización de la calidad de la democracia. Los comicios locales activan la participación y el involucramiento ciudadano en los procesos sociales que les conciernen, aportando vitalidad a la democracia y propiciando un mayor nivel y calidad en el proceso de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades (Weisner 1997; OCDE 2009). En este sentido, la descentralización promueve una participación más activa de las comunidades en las políticas públicas, con mayores capacidades de supervisión y control sobre las autoridades de los niveles subnacionales que las capacidades de control y supervisión que se exigen hacia las autoridades de nivel central (Irrázaval y Rodríguez 2018: 2).

En esta misma línea, los nuevos espacios electorales abiertos por los procesos de descentralización entregan oportunidades para la renovación política (Ferreiro 2013), especialmente cuando las estructuras partidarias no cuentan con una organización sólida

de alcance nacional previo (Morgan 2018), presentando potenciales beneficios en la representatividad política (Andrew y Goldsmith 1998).

Respecto a la dimensión administrativa y de gestión, la creciente complejidad de los sistemas de gobierno y sus burocracias exigen la desconcentración de las actividades ejecutadas por el gobierno central. En este sentido, la descentralización provee de los incentivos y mecanismos necesarios para depurar los procesos gubernamentales, abriendo espacios para políticas de modernización (OCDE 2009).

Este fenómeno iría acompañado por una mayor conexión entre las necesidades y prioridades ciudadanas respecto a las políticas públicas impulsadas por las autoridades políticas (Serrano y Raczynski 2001), al suponer que la cercanía entre las necesidades de la población con la esfera de toma de decisión, optimiza el reconocimiento de las diferencias y heterogeneidad de las necesidades del territorio (Schlotfeldt 2017: 96).

En el área económica, la cercanía entre la demanda local y la oferta política mejoraría la eficiencia en la asignación de recursos y la calidad de la gestión del Estado, con procesos de descentralización aportando en la innovación productiva y la generación de conocimiento (Prats Catalá 2009). Adicionalmente, esta proximidad provocaría una mayor visibilidad del vínculo entre los pagos realizados por los ciudadanos y los servicios y bienes sociales dispensados por parte del gobierno (FAO 2004).

1.2. La intensidad de la descentralización

Diversos autores han realizado distinciones respecto a los niveles o intensidades del proceso de descentralización. En primer lugar, la **desconcentración**, que corresponde al nivel de menor intensidad, implica la cesión de responsabilidades administrativas que el nivel más alto de gobierno no puede llevar a cabo hacia uno más bajo, mediante el establecimiento de oficinas que lo representan al nivel nacional y la transferencia parcial de autonomía en el proceso de toma de decisiones hacia las burocracias subnacionales (Rondinelli 1981). Se trata de un traspaso *hacia abajo* en el interior de la estructura del gobierno (Mardones 2008).

Los gobiernos tienden a ver con buenos ojos esta dinámica, en la medida que le permite a la unidad central ser más efectiva en sus labores, y al mismo tiempo mantener su control sobre las unidades subnacionales (Manor 1999). Sin embargo, al seguir una lógica burocrática weberiana de organización jerárquica, la desconcentración no implica un

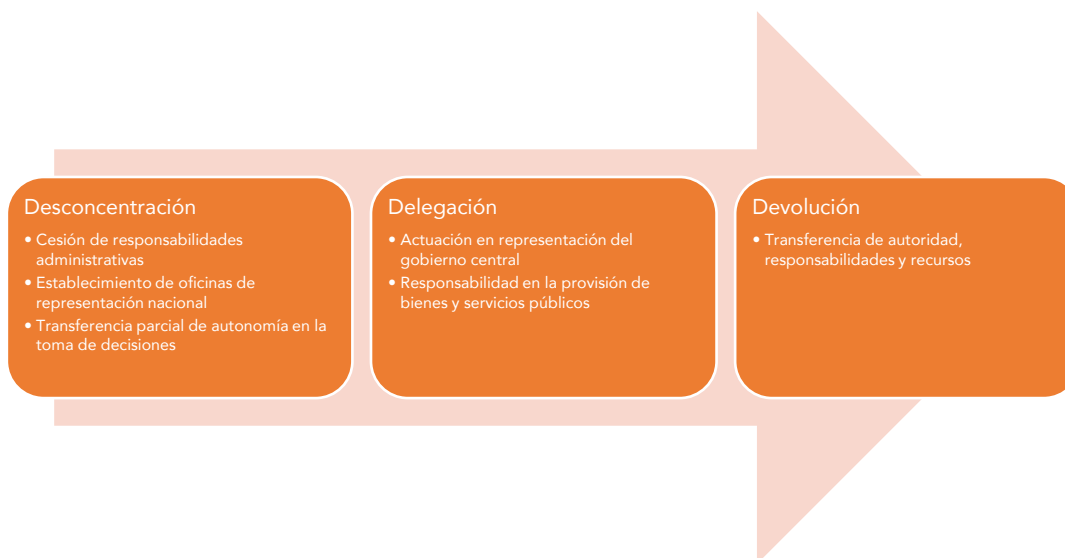
empoderamiento de los niveles subnacionales en el proceso de toma de decisiones (Boisier 2000). Por eso la desconcentración es un nivel primario de la descentralización.

Luego se encuentra la **delegación**. En ella tiene lugar un empoderamiento limitado de un nivel de gobierno subnacional, que actúa en representación del gobierno central, principalmente encargándose de la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, esta intensidad implica un cambio en la autoridad de gestión entre los niveles del Estado (Cheema y Rondinelli 2007), pero con un gobierno central que mantiene la hegemonía en la regulación y financiamiento de las actividades traspasadas, además de la responsabilidad por los bienes y servicios provistos (Mardones 2008).

Como consecuencia, la descentralización vía delegación demanda un fortalecimiento de algunas capacidades del gobierno central, principalmente las relativas a la supervisión de las actividades subnacionales, pues el proceso requiere la definición de planes de acción compartidos entre los distintos niveles de gobierno (OECD 2017) y los organismos encargados de la gestión y entrega, como empresas públicas o de propiedad compartida, y organismos públicos autónomos (Mardones 2008).

Por último, el nivel más alto de descentralización es la **devolución**, que corresponde a la transferencia de autoridad, responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia el nivel subnacional, empoderándolo para el desarrollo de bienes y la provisión de servicios de forma relativamente autónoma. Esta sería la condición necesaria para la promoción sostenible de la descentralización, especialmente en países en desarrollo. En específico, la *devolución política* provee las bases legales para el ejercicio del poder local, permitiéndole a los ciudadanos influir en la fijación de prioridades de política pública y también en su formulación. La *devolución fiscal*, en tanto, entrega la autoridad y los recursos necesarios para la implementación de las políticas públicas subnacionales (Grindle 2007). El proceso de devolución, argumenta Mardones (2008), debería crear o fortalecer a las unidades subnacionales, al punto que se encuentren fuera del control directo del gobierno central y cuenten con atribuciones privativas, tanto a nivel político, eligiendo a sus autoridades, como a nivel fiscal, generando ingresos y decidiendo sobre el gasto.

Cuadro 1: Niveles de descentralización según su intensidad



Fuente: Elaboración propia

1.3. Descentralización política, administrativa y fiscal

Así como se ha estudiado la descentralización según la intensidad en que esta se da, también se ha analizado de acuerdo con tres ámbitos en los que puede darse: la descentralización política, administrativa y fiscal.

La descentralización política corresponde a la delegación de autoridad política a actores subnacionales. El proceso puede estructurarse mediante reformas constitucionales y/o electorales, que buscan crear o reactivar espacios de representación política subnacional (Falleti 2006), además de entregar poder de toma de decisión, de difícil revocación, a niveles de gobierno local (Treisman 2007; O'Neill 2005). En este sentido, el reemplazo de mecanismos de designación por la elección popular de las autoridades por parte de la ciudadanía en un nivel más bajo que el gobierno central (Morgan 2018), junto a reformas que otorguen mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, son ejemplos de este tipo de descentralización (Eaton 2004; Rodden 2004).

Por otra parte, la descentralización administrativa o funcional se produce mediante el conjunto de políticas que transfieren, desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, las capacidades de formular, implementar y evaluar políticas públicas. Entre las áreas de gestión tradicionalmente traspasadas se encuentran la salud, la educación,

políticas de vivienda y urbanismo, además de programas de protección social (Mardones 2008). Si esta cesión de competencias administrativas va acompañada de recursos para su ejecución, estamos frente a una 'descentralización administrativa financiada'. Cuando tiene lugar solo la transferencia de autoridad, sin una reforma fiscal descentralizadora paralela, se habla de una 'descentralización administrativa no financiada', la que tiende a significar un mayor estrés para las unidades subnacionales (Furniss 1974). En el proceso de descentralización administrativa suelen encontrarse las principales tensiones políticas, pues escasamente se transfieren bloques de gestión autónomos, lo que estriba en el solapamiento de funciones, generando inescapables controversias entre los niveles de gobierno (Ferreiro 2013).

Por último, la descentralización fiscal consiste en la transferencia de autoridad presupuestaria desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales, los que, dependiendo de la intensidad de la reforma, pueden ser destino de transferencias fiscales hasta erigirse como titulares en la recaudación tributaria y en el uso discrecional de los fondos percibidos. En este nivel más estricto de descentralización fiscal las autoridades subnacionales poseen la capacidad de establecer tributos y reciben transferencias no condicionadas (O'Neill 2005). Un nivel más flexible, en cambio, permite identificar la descentralización fiscal sólo cuando aumentan los ingresos y/o la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Falleti 2005). De cualquier forma, la descentralización fiscal generalmente se evalúa en función de la proporción que ocupa la recaudación subnacional respecto al nacional, además del volumen de recursos públicos que administran los gobiernos locales (Irrázaval y Rodríguez 2018).

Cuadro 2: Tipos de descentralización

Descentralización Fiscal

- Implica la posibilidad de establecer tributos desde el nivel subnacional y recibir transferencias no condicionadas
- Se magnitud está dada por el volumen de los recursos públicos que administran los gobiernos locales en relación al gobierno nacional

Descentralización Administrativa

- Transferencia de capacidades para formular, implementar y evaluar políticas públicas
- Puede existir una descentralización administrativa financiada o no financiada, según se acompañen recursos para el ejercicio de las competencias transferidas
- Errores en el diseño generan solapamiento de funciones entre niveles de gobierno

Descentralización Política

- Delegación de autoridad a actores subnacionales
- Fortalecimiento de espacios de representación subnacional
- Mayor autonomía de gobiernos regionales con escasos riesgos de revocación desde nivel central

Fuente: Elaboración propia en base a Falleti 2005

1.4. La secuencia del proceso de descentralización

Los procesos de descentralización son política y técnicamente complejos. En términos generales, como ha sido revisado, la descentralización efectiva implica que las unidades subnacionales mejoren su posición respecto al gobierno central, el que ve disminuido su poder e influencia, pues lo transfiere, tensionando *a priori* la racionalidad política más básica, según la cual los actores buscan maximizar su poder antes que entregarlo. Con esto en consideración, la racionalidad centralista intentará poner coto desde el inicio a las reformas descentralizadoras, pues las demandas de los gobiernos regionales se desarrollan siguiendo un patrón incremental en sus peticiones por transferencias, tornando más costosa cualquier concesión inicial (Lake y Rothchild 2005).

Un estudio comparado realizado por Tulia Falleti (2006) indica que la secuencia que siga el proceso de descentralización es altamente incidente en el resultado final. Su principal hallazgo estriba en que, en aras de proteger los intereses subnacionales, las reformas

descentralizadoras deben comenzar por el área política (P), seguir con la fiscal (F), y culminar con la administrativa (A).

Al investigar en profundidad las experiencias de Argentina y Colombia, Falletti (2006) observó que la secuencia P-F-A era la que mayores cambios producía en la distribución de poderes intergubernamentales. La descentralización política catalizaba la formación de alianzas entre políticos representantes del nivel subnacional, que permitía la formación de coaliciones redistributivas con mayor peso en las negociaciones.

Todas las otras combinaciones secuenciales posibles tienen como resultado cambios poco sustantivos en la reforma de la distribución del poder del Estado. Al contrario, en la secuencia A-F-P son los intereses nacionales los que prevalecen, generando cambios de escaso impacto en la estructura vertical de poderes del Estado, con mucho espacio para la retórica política y poco para los cambios sustanciales (Mardones 2008). En este caso, el gobierno central transfiere responsabilidades administrativas, no así los recursos necesarios para garantizar la autonomía de las unidades subnacionales.

Esta consideración es imprescindible al momento de analizar un proceso de descentralización, pues la literatura enseña que existen ejercicios descentralizadores que terminan por debilitar a las unidades subnacionales y tornarlas excesivamente dependientes del gobierno central, como en el caso de reformas que se centran en la desconcentración y la delegación, antes que en la devolución.

En efecto, si en el esbozo de un proceso de descentralización se imponen los intereses subnacionales, es muy probable que se catalice un proceso de descentralización política. Sobre la base de alianzas regionales, el gobierno central será presionado para continuar el flujo con la entrega de recursos fiscales y, finalmente, con responsabilidades administrativas. Este modelo, identificado en el caso colombiano por Falletti (2006), es el que provoca mayores cambios en la estructura del gobierno en beneficio del nivel subnacional.

El caso argentino ilustra el contraste, pues en las rondas iniciales de negociación del proceso prevalecieron los intereses centralistas. Cuando ello sucede, es la descentralización administrativa la que primero toma forma, con un gobierno central traspasando responsabilidades, pero no recursos para su gestión, viendo fortalecida su posición relativa ante el gobierno subnacional. Las sucesivas negociaciones serán dominadas por el gobierno central, quien podrá imponer un mayor margen de condiciones a las unidades subnacionales, sobrepasadas por la contingencia y sin alianzas políticas que

las sustenten. Cabe recordar que, entendida como proceso, la descentralización tiene un carácter reversible, especialmente cuando no existen autoridades políticas subnacionales empoderadas y representativas de cada localidad. Esto tiene mayor probabilidad de ocurrencia, precisamente, cuando se comienza con la descentralización administrativa y los intereses del gobierno central se imponen.

1.5. Corrupción, transparencia y rendición de cuentas

Otros conceptos relevantes para este estudio son la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Si bien no están relacionados directamente con la descentralización, el proceso actualmente en desarrollo en Chile exige que se consideren en la eventualidad de realizar reformas que fortalezcan el proceso de descentralización.

La corrupción es un problema relevante que afecta a la calidad de la democracia y la gobernabilidad. La literatura suele identificar entre las consecuencias nocivas de la corrupción la ineficiencia de las políticas públicas y el mal uso de los recursos del Estado, además de los problemas de legitimidad que genera en las instituciones públicas. La corrupción genera un problema en la relación de los ciudadanos con las instituciones, que va desde un nivel simbólico –la legitimidad de la autoridad que las instituciones, públicas y privadas, tienen sobre los ciudadanos- hasta un nivel práctico, por el acceso desigual a los servicios sociales y la privatización de la política pública (Kaufmann 2015).

Robert Klitgard (1988) señala que la corrupción produce problemas de eficiencia, al desperdiciar recursos públicos, crear “males públicos” referidos a políticas sociales mal diseñadas o implementadas. En términos de distribución, la corrupción reasigna recursos públicos de manera arbitraria, sin consideración de necesidades o mérito. En términos de incentivos, la corrupción desvía los esfuerzos de funcionarios públicos y ciudadanos hacia la búsqueda de ganancias de origen corrupto, que son improductivas socialmente. El autor señala que la corrupción tiene mayores probabilidades de ocurrir cuando los agentes tienen poder monopólico de las decisiones, grandes facultades discrecionales, y débil responsabilidad de rendir cuentas (Klitgard 1988: 85).

El control y la prevención de la corrupción se puede realizar a través de distintas políticas. Las políticas de transparencia son herramientas que pueden ser útiles para el establecimiento de un clima de integridad en las instituciones públicas (Rosanvallon 2015: 331). En un nivel básico, la transparencia se concibe como la publicidad de los actos del Estado. Así al menos está establecido en el principio de transparencia del artículo 8° de la

Constitución Política de la República¹. En un nivel más profundo, se entiende bajo el derecho de acceso a información pública, con su fuente legal en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos², cuyo desarrollo implica que la transparencia es un instrumento y a la vez una garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a información pública.

La ley 20.285 de acceso a información pública es un instrumento fundamental en este ámbito, pues permite el acceso a información a través de los mecanismos de transparencia activa y pasiva. La transparencia activa, regulada en su artículo 7°, obliga a los servicios públicos a publicar proactivamente un conjunto de información acerca del funcionamiento del servicio y sus actos. Por otra parte, la transparencia pasiva regula el ejercicio del derecho de acceso a información pública, por medio del cual se puede acceder a cualquier documento que obre en poder del Estado, en cualquier soporte o formato, y sobre el cual no aplique alguna de las causales de reserva contempladas en el artículo 21³ de la norma.

Respecto de la rendición de cuentas, una definición aceptada en la academia dice relación con la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos estén obligados a informar y justificar sus decisiones, y que eventualmente estén expuestos a sanciones por ellas. De esta forma, puede haber rendición de cuentas horizontal, vertical y social. El primero, se refiere a controles interestatales, el segundo a los controles a través de los procesos electorales que aprueban o rechazan determinada gestión, y los últimos a controles de la ciudadanía y los medios de comunicación (Peruzzotti 2002).

En términos específicos, la rendición de cuentas horizontal refiere a la existencia de agencias estatales empoderadas para controlar y sancionar las acciones de organismos del Estado. Su foco está puesto en la fiscalización de transgresiones de autoridad entre las parcelas gubernamentales y en los posibles actos de corrupción (O'Donnell 2001). La rendición de cuentas vertical y social, por su parte, es una dinámica propia de las democracias representativas. En ella se busca que los gobiernos respondan a los intereses

¹ "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen"

² "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, **el de investigar y recibir informaciones y opiniones**, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión"

³ 1) Afectación del debido cumplimiento del órgano requerido; 2) Afectación de los derechos de personas; 3) Afectación a la seguridad de la nación; 4) Afectación a interés nacional; 5) Documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos

de sus electores, quienes disponen del poder electoral y la presión ciudadana como los principales mecanismos de control (Peruzzotti 2007).

En su conjunto, las formas que toma la rendición de cuentas contribuyen a mejorar la calidad de la democracia, equilibrar el poder de los órganos del Estado, e institucionalizar los mecanismos de control gubernamentales.

En relación con la rendición de cuentas horizontal, el rol de la Contraloría General de la República, consagrado a nivel constitucional y legal en materia de fiscalización de la administración de los recursos públicos, es un elemento clave en el control y la prevención de la corrupción. Por otra parte, el Consejo para la Transparencia es el órgano responsable de velar por el cumplimiento de la ley 20.285 de acceso a información pública. Otras instituciones, como la Cámara de Diputados, tienen también la facultad de ejercer fiscalizaciones sobre los órganos del poder ejecutivo, para efectos de este estudio, de los gobiernos regionales.

2. El avance de la descentralización en Chile

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. A continuación, se revisan los más importantes, y se describe también el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, cuyas propuestas consolidaron la opinión de expertos sobre el curso del proceso de descentralización.

Cuadro 3: Hitos del Proceso de Descentralización en Chile



Fuente: Elaboración propia

2.1. Proceso histórico de descentralización

El retorno a la democracia en Chile trajo consigo importantes cambios institucionales, dada la estructura altamente centralizada y poco democrática heredada de la dictadura militar. Entre ellos, el más relevante es la reforma constitucional realizada en 1991, en el que se restableció la organización regional del país, junto con la elección popular de alcaldes para los gobiernos locales. La reinstalación de las regiones como organismo administrativo desconcentrado implicó que los gobiernos regionales fueran presididos por intendentes, y la creación del Consejo Regional, el que se conformaría a través de la votación de los concejales electos de las comunas pertenecientes a la región, por lo que se trataba de una elección indirecta. La figura del Consejo Regional fue concebida ya en ese entonces con la atribución de aprobar los planes de desarrollo de la región y su presupuesto anual⁴.

El año 2005 se realizó una profunda reforma constitucional que afectó varios ámbitos de la institucionalidad chilena. En ella se estableció que la creación o modificación de la división administrativa del país, en particular las regiones, serían materia de ley orgánica constitucional y no de una reforma constitucional, como se estipulaba hasta ese entonces. Esto, más tarde, permitió la creación de las regiones de Los Ríos, de Arica y Parinacota y de Ñuble, aumentando la división administrativa del país de 13 a 16 regiones. Además, la reforma constitucional agregó nuevos conceptos al mandato que promueve el desarrollo de las regiones, al establecer que éste debe tener un *carácter armónico y solidario del país*, a partir de las diversidades y especificidades de cada región.

Una nueva reforma constitucional, el año 2009, marcó otro hito importante en el proceso de descentralización chileno, en ella se consideraron dos aspectos relevantes que anteceden el proceso actual. En primer lugar, se modificaron aspectos relacionados con el Consejo Regional, estableciendo que sus consejeros debían ser electos democráticamente, otorgándole a esta entidad un carácter resolutivo, normativo y fiscalizador. Se buscaba, de esta forma, dotar de legitimidad y representatividad al consejo regional, obligándolo a la rendición de cuentas vertical. En segundo lugar, se estableció que el Presidente de la República *podrá transferir*, a través de una ley orgánica constitucional, competencias a los gobiernos regionales en los ámbitos de desarrollo productivo, ordenamiento territorial y desarrollo social y cultural.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014)

⁴ Ajustado al presupuesto de la Nación y el Plan de Desarrollo Regional.

El 7 de abril del 2014 la presidenta Michelle Bachelet conformó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, que contó con 32 comisionados representantes del mundo político, académico y social. Su informe final, que consistió en una serie de propuestas de agenda y política estatal para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile, fue publicado el 7 de octubre del 2014.

El trabajo se dividió entre cinco comisiones, las que abordaron los siguientes temas:

Cuadro 4: Comisiones de trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional

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: Elaboración propia

La Comisión desarrolló su trabajo de forma participativa, convocando a 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, partidos políticos, gremios, medios de comunicación y organizaciones locales. Adicionalmente, en el marco de su funcionamiento, habilitó una página web tanto para informar a la ciudadanía sobre sus avances y acuerdos como para canalizar sus propuestas, las que totalizaron cerca de doscientas.

El informe tiene como base un diagnóstico que considera desequilibrado y no sustentable el desarrollo económico y social del país. En aras de comenzar a subsanar esta situación, además de contribuir en la modernización del Estado y la profundización democrática, propone una política de Estado que avance efectivamente en la descentralización y contribuya al desarrollo local y regional. Para ello, contempla diez medidas esenciales, que se revisarán a continuación, acompañadas de medidas potenciadoras para cada área identificada.

La primera medida busca que Chile sea definido como un Estado Descentralizado. Esta nueva aproximación constitucional consagraría la mayor autonomía de las unidades subnacionales, mediante la elección popular de sus autoridades, una política fiscal que

adapte la estructura tributaria y defina sus márgenes de endeudamiento, además de delimitar las competencias políticas y administrativas propias y compartidas con otros niveles de gobierno.

La segunda medida consiste en la elección popular de la máxima autoridad regional a partir de octubre de 2016. El titular del Ejecutivo del Gobierno Regional, junto con presidir el Consejo Regional, tendrá como función la dirección y administración de la región. En paralelo, el presidente de la República será representado por un Delegado del Gobierno Nacional, que reemplazará a la figura del Gobernador, y actuará a nivel provincial. Sus funciones implican, principalmente, la administración de las funciones del Gobierno Nacional que no son traspasadas al Gobierno Regional.

Como tercera medida se propone el traspaso progresivo de competencias, servicios y programas desde el Gobierno Central hacia el Gobierno Regional y las Municipalidades. Para su ejecución, se estipula la creación de cuatro Direcciones del Gobierno Regional por parte de cada Gobierno Regional, las que se encargarían de las siguientes áreas: i) Fomento Productivo e Innovación; ii) Desarrollo Social; iii) Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente; iv) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Como medidas potenciadoras, se consigna entregar autonomía a los gobiernos regionales y municipalidades para definir sus dotaciones, además de redefinir la situación de su personal y fortalecer el rol de los consejeros regionales.

La cuarta medida consiste en la creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas (preliminarmente organizadas en torno a Valparaíso, Santiago y Concepción, sin perjuicio de adicionar otras unidades), que articulen las capacidades de coordinación de los gobiernos regionales con las de gestión de las municipalidades. Estas últimas estarán representadas por el Consejo de Alcaldes, encargado de emitir opinión sobre planes reguladores y presupuestos anuales. Adicionalmente, podrá visibilizar problemas subnacionales emergentes ante el Ejecutivo y el Consejo Regional, además de proponer planes de inversión y coordinar acciones intermunicipales.

La quinta propuesta es de carácter fiscal, pues apuesta por la creación de una Ley de Rentas Generales y el fortalecimiento de la Ley de Rentas Municipales. La meta es pasar desde el en ese entonces actual 18% de gasto subnacional como proporción de los ingresos fiscales, hasta, al menos, un 35% en el mediano plazo. Este nivel de gasto subnacional aún se encontraría por debajo del promedio OCDE, que alcanza el 45%. La propuesta contempla la devolución de recursos desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales, además de permitirle a estos últimos capacidad de endeudamiento

limitado, orientados a apuntalar la actividad económica regional. Entre las medidas potenciadoras se encuentran el incentivo a la localización de actividades productivas, la creación y gestión de empresas y beneficios a proveedores locales en el sistema de compras públicas, ChileCompra.

El Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional es la sexta propuesta⁵. Consciente de la existencia de zonas rezagadas, la Comisión propone la creación de un Fondo Nacional, de aumento progresivo (USD 200 millones en 2015 hasta USD 1.400 millones en 2020), para garantizar la provisión de servicios mínimos en todo el territorio nacional. Esta iniciativa se grafica en el subsidio a los servicios sanitarios, eléctricos y de transporte escolar, junto con inversión directa en programas de metrotrenes y estímulos a la producción local.

La creación de un Sistema Regional de Gestión de Capital Humano es la séptima propuesta que, junto a la elección directa de intendentes, fue la demanda más formulada en el marco de los Diálogos Regionales. Ella consiste en incentivos para atraer, retener, formar, renovar y reconvertir a técnicos y profesionales que aporten en el desarrollo de las regiones y comunas. En este marco se encuentra el establecimiento de una institucionalidad descentralizada para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, junto a la vinculación entre la educación superior y su entorno regional.

La octava propuesta busca fortalecer la institucionalidad pública regional. Se trata de entregar el liderazgo al Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales. Esta propuesta es comprendida como el sustento práctico de las reformas políticas, fiscales y administrativas presentadas en el informe. Se conforma con la institución de *Contratos Región* entre el Gobierno Regional, las municipalidades y servicios públicos desconcentrados. En ellos, es el Gobierno Regional el actor central, a cargo de definir objetivos prioritarios y con la capacidad de concertar sus líneas de acción con diversos sectores de servicio. Para mejorar los estándares de su gestión, se propone institucionalizar los sistemas de acreditación de la gestión de calidad de los gobiernos regionales y las municipalidades. Por último, se plantea crear sistemas regionales integrados de información territorial, para asegurar el tránsito de datos entre los niveles de gobierno.

⁵ Este Fondo fue abordado como una necesidad con amplio apoyo en el diálogo producido en el taller de expertos y expertas realizado en la ciudad de Santiago con motivo de este estudio.

El desarrollo de la democracia local y regional es la novena propuesta. Se persigue flexibilizar la creación de partidos políticos de alcance regional, además del establecimiento obligatorio de primarias para la definición de candidaturas. Esto va acompañado por la limitación a las reelecciones (intendente y alcalde dos periodos; concejal y consejero regional por tres periodos), junto a la exigencia de voto programático, rompiendo con eventuales fenómenos patronales y de caudillismos. Como medidas potenciadoras se definen el institucionalizar la educación ciudadana para la democracia, la participación y la multiculturalidad, además del fortalecimiento de los medios de comunicación regionales y el seguimiento continuo a nivel regional del avance del proceso de descentralización.

Por último, la Comisión propuso fortalecer la participación democrática ciudadana. Ello tendría lugar, por ejemplo, mediante la organización de plebiscitos ciudadanos y referéndums revocatorios para las autoridades regionales y locales. En su conjunto, estas iniciativas tienen como propósito hacer partícipes directos a los ciudadanos en asuntos de interés público, exigiendo un mayor estándar de rendición de cuentas por parte de las autoridades políticas.

Cuadro 5: Resumen de las 10 medidas prioritarias de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional

Medidas prioritarias de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional
Definición del Estado de Chile como descentralizado
Elección popular de la máxima autoridad regional
Traspaso de competencias, servicios y programas al nivel regional y municipal
Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas
Creación de una Ley de Rentas Generales y fortalecimiento de la Ley de Rentas Municipales
Crear el Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional
Creación de un Sistema Regional de Gestión de Capital Humano
Fortalecer la institucionalidad pública regional
Desarrollo de la democracia local y regional
Fortalecer la participación democrática ciudadana

Fuente: Elaboración propia

Estas propuestas apuntaron al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, principalmente a nivel institucional. La creación de nuevas entidades y la coordinación entre unidades son muestra del enfoque que la Comisión le dio a sus propuestas. Del

mismo modo, es relevante también la importancia que se le entregó al empoderamiento ciudadano, ya que las reformas descentralizadoras suelen estar estrechamente vinculadas con profundizaciones democráticas. En este sentido, se concibió que un mayor control ciudadano sobre las actividades políticas resulta fundamental para mejorar la calidad de la democracia y apuntalar el proceso de descentralización de manera exitosa.

En enero de 2017 se publicó la ley 20.990, reforma constitucional que dispuso la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional, instituyendo la elección por sufragio universal del Gobernador Regional. Además, modificó la distribución administrativa de la región, preparando así una nueva estructura orgánica regional para el posterior proceso de traspaso de competencias. Por último, reemplazó la expresión '*podrá transferir*' por '*transferirá*', estableciendo así un mandato constitucional para avanzar en el proceso de traspaso de competencias desde el nivel central al gobierno regional.

Estas reformas, junto al trabajo de la Comisión Asesora en materia de descentralización y desarrollo regional, sirvieron como contexto institucional de la discusión que daría a luz las dos leyes más relevantes del proceso de descentralización en curso, las que gatillan un proceso de descentralización más intenso y que pasamos a describir a continuación.

2.2. Ley N°21.073 Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos

El proyecto de ley que regula la elección de gobernadores regionales tuvo altibajos en su negociación, su presentación fue aplazada por algunos meses de acuerdo con lo que había sido anunciado, a causa de discordancias al interior del oficialismo, particularmente en lo relativo a las inhabilidades que regirían el acceso al nuevo cargo político⁶ que se creaba. Al ingresar el proyecto a tramitación, desde el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se señaló que esperaban que los detalles del proyecto se resolvieran durante la discusión parlamentaria, entre los cuales quedaba por definir, justamente, dichas inhabilidades⁷. Desde la oposición manifestaron su rechazo a la iniciativa, específicamente por lo que se señalaba en un artículo transitorio relativo a que las autoridades regionales en ejercicio, en caso de optar al cargo, debían renunciar cien días antes de las elecciones⁸.

⁶ <https://radio.uchile.cl/2017/04/17/gobierno-ingresa-proyecto-clave-para-la-eleccion-de-intendentes/>

⁷ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/17/854527/Gobierno-ingresara-este-lunes-ley-organica-que-permitira-la-eleccion-de-gobernadores-regionales.html>

⁸ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/chile-vamos/chile-vamos-reitero-su-rechazo-a-la-eleccion-de-gobernadores-regionales/2017-04-18/232914.html>

Así, uno de los primeros problemas del proyecto fue respecto de las inhabilidades del cargo.

Por otra parte, una de las intenciones del ejecutivo era que la aplicación de la elección de Gobernadores Regionales se realizara en ese mismo año 2017, junto a las elecciones nacionales del mes de noviembre, aspecto que también causó controversia, tanto en parlamentarios del oficialismo como de oposición⁹.

El 13 de junio de 2017 la Cámara de Diputados votó el proyecto en sala, resultando aprobado en general, pero rechazado en particular. Justamente, los artículos rechazados fueron los relativos a establecer las elecciones en noviembre de 2017, y la imposibilidad de parlamentarios, alcaldes y concejales de postular al cargo¹⁰. Cabe señalar que en esta votación los parlamentarios de derecha, la oposición de la época, rechazaron en bloque el proyecto, lo que fue interpretado por el gobierno como una negación de este sector a entregarle mayor poder a las regiones¹¹.

Durante el segundo trámite legislativo, en julio, el ministro del Interior Mario Fernández descartó que las elecciones de Gobernadores Regionales pudiesen realizarse en noviembre de ese año, debido a la cercanía de los plazos, y no por una decisión política del ejecutivo¹². Después de una extensa discusión parlamentaria en las comisiones de Gobierno Interior y Hacienda del Senado, el 5 de diciembre el Senado aprobó el proyecto en general, con modificaciones en particular, incorporando un artículo transitorio que estipulaba que los Gobernadores Regionales serían elegidos en 2020, junto a las elecciones regionales de alcaldes, concejales y consejeros regionales (CORES). Este cambio significaba que, para hacer coincidir todas estas elecciones locales, el periodo de los CORES recién electos en noviembre de 2017 se reduciría de cuatro a tres años¹³. Esta indicación fue rechazada por Marcelo Carrasco, presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, quien comentó que, de aprobarse dicha indicación, acudirían al Tribunal Constitucional.

El 12 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó en general el proyecto, y así quedó determinada la elección de los Gobernadores Regionales para el año 2020, pero rechazó

⁹ <https://radio.uchile.cl/2017/04/17/gobierno-ingresa-proyecto-clave-para-la-eleccion-de-intendentes/>

¹⁰ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/agenda-legislativa/camara-de-diputados-rechazo-que-haya-eleccion-de-gobernadores-regionales/2017-06-13/152814.html>

¹¹ Ídem

¹² <http://www.duna.cl/noticias/2017/07/17/ministro-del-interior-descarta-eleccion-de-gobernadores-regionales-para-este-ano/>

¹³ <http://radioallen.cl/2017/sen-61/>

en particular la indicación sobre los CORES¹⁴. Por esto, el proyecto pasó a comisión mixta, donde debía resolverse esta controversia. En esta instancia, el informe de la comisión estipuló que los CORES electos en 2017 cumplieran íntegramente su periodo, y que la próxima elección fuese estipulada para tres años, y luego de eso, hacer coincidir todas las elecciones locales. El 19 de diciembre la Cámara de Diputados aprobó el informe, y al día siguiente hizo lo propio el Senado¹⁵.

Otra de las discusiones más relevantes que tuvo el proyecto que dio origen a esta ley fue la del guarismo que se fijó como umbral para definir al candidato electo. La ley estableció, finalmente, que el candidato electo sería el que obtuviera mayoría simple, pero siempre y cuando haya alcanzado al menos un 40% de los votos válidamente emitidos. Inicialmente, el mensaje presidencial había considerado el concepto de mayoría absoluta, a lo que la oposición propuso mayoría simple, estableciendo, finalmente, el 40% como un consenso intermedio, propiciando una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido las más altas votaciones. Además, se estableció que el Gobernador Regional solo puede ser reelegido consecutivamente una vez.

Finalmente, la normativa fue promulgada en febrero de 2018, junto al proyecto de traspaso de competencias, cuya tramitación se describe a continuación. Se considera a esta ley como el hito culminante de un proceso de reforma que evoluciona desde un modelo desconcentrado a uno descentralizado (Hernández 2017: 59).

2.3. Ley N°21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País

Paralelamente a la discusión de la elección de gobernadores regionales, se discutía el proyecto de ley relacionado con las competencias de las que estos se harían cargo. A diferencia del proyecto anterior, este ingresó a tramitación en septiembre de 2011, durante el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, y tenía por objeto otorgar nuevas atribuciones y competencias a los gobiernos regionales. Durante su primer trámite constitucional, una de las observaciones planteadas desde la oposición fue que, a pesar de significar un avance en descentralización, carecía de propuestas sobre la elección

¹⁴ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/elecciones/camara-de-diputados-aprobo-eleccion-popular-de-gobernadores-regionales-para-2020/2017-12-12/142344.html>

¹⁵ <https://www.latercera.com/politica/noticia/congreso-despacha-informe-comision-mixta-regula-eleccion-gobernadores-regionales/48694/>

democrática de Intendentes Regionales¹⁶. En lo que prosiguió, tanto el primer como el segundo trámite legislativo fueron dilatados por varios años, hasta llegar al tercer trámite legislativo en 2017, en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, coincidiendo con el proyecto de ley orgánica constitucional sobre elección de Gobernadores Regionales, descrito recientemente¹⁷.

A partir de abril de 2017 la tramitación de este proyecto se agilizó considerablemente, hasta el mes de mayo, momento en el que no se solucionaron discrepancias sobre el proyecto entre las cámaras, debiendo la iniciativa pasar a comisión mixta. En dicha instancia, se realizó un extenso debate sobre el artículo 21 del proyecto, el cual contenía las disposiciones respecto del mecanismo de traspaso de competencias, por lo que se le solicitó al Ejecutivo realizar una propuesta que simplificara este proceso¹⁸. Finalmente, al resolver la temática en controversia, la comisión mixta aprobó y despachó un informe a discusión en Sala para su votación en diciembre de 2017. En el Senado se aprobó el informe, aunque se manifestaron ciertas aprensiones por un posible conflicto entre las facultades del Gobernador Regional y otras autoridades, y también por la carencia de recursos económicos para las regiones¹⁹. Por su parte, en la Cámara de Diputados, el informe fue aprobado por unanimidad, y despachado finalmente para su promulgación el 12 de diciembre de 2017²⁰.

Este hecho fue fundamental para el progreso de la Agenda de Descentralización, puesto que esta norma era un prerrequisito para la viabilidad de la elección de Gobernadores Regionales²¹.

La ley establece que el presidente de la República puede transferir a uno o más gobiernos regionales competencias de los ministerios y servicios públicos, de manera temporal o definitiva, en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Esto supone que los gobiernos regionales pueden adaptar, priorizar y

¹⁶ <https://radio.uchile.cl/2013/12/20/eleccion-de-los-intendentes-regionales-es-clave-para-la-descentralizacion/>

¹⁷ <https://radio.uchile.cl/2017/04/17/gobierno-ingresa-proyecto-clave-para-la-eleccion-de-intendentes/>

¹⁸ <https://www.epicentrochile.com/2017/10/04/regionalizacion-el-17-se-despachara-proyecto-de-traspaso-de-competencias/>

¹⁹ <https://www.elrancaguino.cl/2017/12/09/transferencias-de-competencias-a-gobernadores-regionales-cerca-de-ser-ley/>

²⁰ <https://www.latercera.com/noticia/despacho-ley-transferencias-da-luz-verde-eleccion-gobernadores/>

²¹ Ídem

focalizar los instrumentos nacionales y ejecutar de manera directa los instrumentos y recursos que estas competencias suponen.

Las competencias podrán ser transferidas a petición del gobierno regional, sólo durante los dos primeros años del gobierno central y con la aprobación de 2/3 del Comité Interministerial revisor, el que está compuesto por los ministros de Hacienda e Interior, y el encargado de la competencia que se solicite transferir; en caso de que la evaluación sea positiva, el presidente de la República puede aprobar o rechazar el traspaso, a pesar de la evaluación realizada por el Comité. El traspaso también puede realizarse de oficio, por iniciativa del Gobierno Central (hasta el mes de febrero de 2019), el que puede ser aceptado o rechazado por el Gobierno Regional.

El Gobernador Regional concentra las funciones ejecutivas del gobierno regional, entre las que se cuentan someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto, proponer la distribución de los programas de inversión, presidir el Consejo Regional y constituirse como el superior jerárquico de los servicios administrativos del gobierno regional.

Los gobiernos regionales, además, contarán con cinco divisiones. Actualmente tienen las divisiones de Planificación y Desarrollo Regional y Presupuesto e Inversión, a las que se sumarán las de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte, y Desarrollo Social y Humano. También tendrán que administrar las áreas metropolitanas, las que se establecen con dos o más comunas conurbadas que contengan en total al menos 250.000 habitantes. La constitución de las áreas metropolitanas podrá hacerlas el presidente de la República de oficio o a solicitud del gobernador regional.

2.4. Etapa de diseño para la implementación de las nuevas normas

Luego de la publicación de las leyes recién descritas, han quedado acciones pendientes en el proceso de implementación del proceso de descentralización, y se han constituido diversas instancias para la elaboración de recomendaciones al proceso, las que pasamos a revisar a continuación.

2.4.1. Observaciones y reflexiones del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

El presidente Piñera creó un Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, conformado por doce consejeros, más su presidente, nombrados por el presidente de la República, y cuyo objeto es conocer, sugerir prioridades y darle valor a las iniciativas

de modernización que impulsen los gobiernos, además de proponer reformas o énfasis de políticas que considere importantes. En virtud de este mandato, el Consejo elaboró en enero de 2019 un documento con observaciones y reflexiones frente al proceso de descentralización que debe implementarse a partir de las leyes 21.073 y 21.074²².

Una primera preocupación se relaciona con los mecanismos de transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, fundada, según su diagnóstico, en que la ley 21.074 no delimitó ni precisó las competencias a ser traspasadas. Por esto, se propuso la homogeneización de las competencias de los gobiernos regionales, las que deben incorporar todos los elementos necesarios para su ejercicio efectivo.

Respecto a la descentralización fiscal, el Consejo indicó que el diseño institucional no se hace cargo de todos los aspectos financieros relativos al proceso de descentralización. Por ello, un primer paso necesario sería la estimación del costo de la transferencia de competencias (a nivel de personal, de financiamiento e infraestructura). Este proceso, además, carece de mecanismos sólidos que garanticen transparencia, la responsabilidad fiscal y la gestión presupuestaria eficiente, cuya subsanación implica iniciativa de ley.

Otro elemento destacado por el Consejo como deficitario del proceso es el de la ausencia de una instancia de resolución de controversias entre los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, la ley publicada contempló la formación de “comisiones de servicio” permanente para dotar de funcionarios a las gobernaciones regionales. Este mecanismo no estipuló las competencias exigidas para que los funcionarios fueran considerados en él, como tampoco el procedimiento frente a la negativa de los funcionarios para aceptar su nueva nominación.

2.4.2. Propuestas para una ley corta o aclaratoria en temas de descentralización

Derivado del trabajo de este mismo Consejo, se generaron seis propuestas claves para articular una ley corta aclaratoria del proceso de descentralización²³, que debía ser discutida en el Congreso antes del siguiente proceso electoral. Estas propuestas fueron:

²² Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/biblioteca/documentos-oficiales/observaciones-y-reflexiones-frente-al-proceso-de-descentralizacion>

²³ Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/biblioteca/documentos-oficiales/propuestas-para-una-ley-corta-o-aclaratoria-en-temas-de-descentralizacion>

1) Definir el escenario en régimen del traspaso de competencias: Se sugirió que el tiempo de traspaso en régimen de las competencias fuera de dos ciclos completos de elección de gobernadores regionales. Este plazo entregaría mayor certeza al sistema, tanto a nivel político como institucional.

La forma de traspaso podía tomar dos formas. La primera sería el traspaso completo de competencias luego de los dos ciclos electorales. La segunda, establecer un calendario de traspaso de competencias por ámbito. En ambos casos, una vez concluidos los ciclos electorales, se debería entender como transferidas todas las competencias que no hayan sido traspasadas en el proceso establecido por la Ley 21.074.

De acuerdo con el Consejo, la idea era que esta propuesta no invalidara el mecanismo de transferencia de competencias estipulado en la Ley 21.074 ni el uso del artículo 5° Transitorio de la misma norma, que permite el traspaso de competencias mediante oficio presidencial. Al contrario, se pensó como un complemento de esas disposiciones, por ejemplo, con la implementación de un modelo de evaluación externa de las competencias que se traspasen efectivamente transcurridos dos y cuatro años.

2) Financiamiento regional: En atención a la eventualidad de arbitrariedades en la asignación de recursos desde la SUBDERE a las regiones, se propuso hacer explícito, mediante ley corta, las reglas de distribución de fondos de provisiones que serían traspasados desde la SUBDERE hacia los Gobiernos Regionales. Una normativa legal complementaria podría precisar la definición de la forma de solventar los costos de las competencias a traspasar y su tratamiento como parte del presupuesto regional.

3) Conflicto de competencias: Pese a que distintas voces han considerado al Tribunal Constitucional como instancia de resolución de conflictos, el Consejo propuso la creación de un órgano *ad-hoc* para este propósito. En específico, se planteó la creación de un Panel de Expertos que no formara parte del Ejecutivo, tal como el *Panel de Expertos de la Ley General de Servicios Eléctricos* o el de *Concesiones del Ministerio de Obras Públicas*.

4) Traspaso de Funcionarios: Se propuso reformular la *Comisión de Servicios Permanente*. En atención a lo difuso del encuadre que propone la Ley en este asunto, el Consejo propuso que, mediante ley corta, se definiera un nuevo proceso para el traspaso de funcionarios, y que además éste estuviera incluido en el costeo de competencias a transferir. Este proyecto de ley debería contemplar la cantidad y el perfil de los funcionarios a traspasar de acuerdo con las competencias transferidas.

5) Transparencia y probidad subnacional: En el marco de la eventual discusión sobre una ley de transparencia de los gobiernos subnacionales, el Consejo recogió algunos elementos anunciados por la SUBDERE, como la necesidad de contar con una Ficha Única de Información regional y municipal; regulación de inhabilidades; incorporación de nuevos sujetos a la obligación de rendir cuentas y nuevos estándares de transparencia, probidad y rendición de cuentas. Adicionalmente, y en consideración a que nuevos niveles de gobierno y burocracia propician incentivos para la corrupción, el Consejo propone el fortalecimiento de los medios de control interno (Auditorías) y externo (Contraloría General de la República).

6) Otros aspectos a abordar: Una materia no incluida en la legislación refiere al uso de los inmuebles que actualmente ocupan las intendencias, el cual debe ser aclarado en conformidad con el Decreto Ley 1939.

2.4.3. Agenda de Modernización del Estado

En tercer lugar, en julio de 2019, el mismo Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado publicó una agenda de modernización del Estado²⁴, que incluyó contenidos relacionados con el proceso de descentralización, con medidas sugeridas en los ámbitos político, administrativo y fiscal.

A nivel político, el diagnóstico más relevante indicó como materia pendiente el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos entre los niveles de gobierno, especialmente en lo relativo a la responsabilidad fiscal. Además, se planteó la opción de ampliar el sistema de selección de personal de la Alta Dirección Pública hasta Jefes de División y Directores de Unidad en los gobiernos regionales, especialmente para las áreas de responsabilidad que serían traspasadas a los niveles subnacionales.

En el plano administrativo se reconoció como principal desafío la organización del Gobierno Regional, que implica la separación del Gobierno Interior y la Administración Regional. Se puso énfasis, también, en materias que no están enteramente precisadas en la ley 21.074, como los conflictos por traslape de competencias, la estructura del presupuesto regional y el financiamiento de los servicios regionales.

Por último, en el ámbito fiscal se planteó que los niveles de transparencia, fiscalización y probidad deben aumentar. En específico, se propuso que los gobiernos subnacionales

²⁴ Disponible en: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d3/e3/d3e3bb10-4ad2-4df8-adfa-b4ff69a658b6/agenda-de-modernizacion-del-estado.pdf

cuenten con mayores y mejores fuentes de financiamiento para romper con su dependencia de las transferencias nacionales.

2.4.4. Mesa Técnica para una ley corta de Descentralización

La mesa técnica para una ley corta de descentralización se conformó en julio de 2019 para proponer medidas que permitieran perfeccionar el proceso de descentralización. Convocada por el presidente Piñera, éste recibió el informe de recomendaciones el viernes 18 de octubre. La instancia fue liderada por el Subsecretario de Desarrollo Regional, y estuvo conformada por miembros propuestos por los partidos políticos con representación parlamentaria²⁵.

Sobre la transferencia de competencias, la Mesa propuso la evaluación de las competencias transferidas a los gobiernos regionales, a fin de resguardar su desempeño y correcta implementación, con indicadores cualitativos y cuantitativos. Dicha evaluación debía estar a cargo de SUBDERE, en conjunto con DIPRES, el gobierno regional y el ministerio o servicio de origen de la competencia. Se planteó además establecer un acto jurídico para realizar una revocación de transferencia de competencias, determinando las causales que la sustentan.

Actualmente la Ley no contempla competencias susceptibles de ser transferidas, o definición de qué se entiende por competencia. Por esto, la mesa técnica propuso un listado que definiera el universo de competencias transferibles a los gobiernos regionales, analizando si son idénticas o adaptables según la región.

En relación con la Estructura y organización, la Mesa propuso que la elección de la jefatura de la unidad de control fuera mediante el Sistema de Alta Dirección Pública, quedando establecido de forma específica en la ley. También, se planteó la necesidad de determinar un procedimiento administrativo para el traspaso de los funcionarios desde el nivel central al regional, manteniendo todos los derechos adquiridos por los funcionarios a traspasar. Esto supone la extinción del cargo en el servicio público de origen y la creación del cargo en la dotación del gobierno regional.

Ante un eventual conflicto por competencias, la mesa técnica propuso que la Contraloría General de la República se hiciera cargo de resolverlas. Esta propuesta fue justificada por la Mesa considerando que la Contraloría es la entidad que cuenta con las potestades

²⁵ Sus integrantes fueron Felipe Salaberry, Paz Serra, Ramiro Mendoza, Ignacio Irarrázaval, Miguel Flores, Manuel Tobar, Ismael Toloza, Natalia Piergentili, Claudio Arqueros, Aldo Cassinelli, Raúl Henríquez, Beatriz Vega, Juan Andrés Varas, Jorge Frites.

constitucionales para interpretar el derecho administrativo en este orden de materias. A fin de explicitar esto, se propuso la elaboración de un proyecto de ley corta que especificara de manera explícita esta atribución del ente fiscalizador, el que ya se encuentra en etapa de discusión en el Congreso²⁶.

Se propuso también que se estableciera por ley una coordinación entre el gobernador regional y el delegado presidencial en el nombramiento de las ternas de los secretarios regionales ministeriales, o la creación de una instancia de Coordinación Política Regional integrada por el gobernador regional, el delegado presidencial y los consejeros regionales.

En relación con el Financiamiento regional y responsabilidad fiscal, la Mesa levantó cuatro ámbitos de preocupación. El primero dice relación con la diversidad de fuentes de financiamiento y el escaso conocimiento de los criterios de distribución de varios de los fondos, sumado a la complejidad de las reglas de ejecución. En segundo lugar, se plantea que el traspaso de competencias debe ir acompañado de recursos económicos y de personal, que aún no se ha aclarado el mecanismo en que estos serán incorporados al presupuesto regional y sus eventuales condiciones. En tercer lugar, señaló la necesidad de estudiar mecanismos que permitan aumentar gradualmente los recursos regionales, fortaleciéndolos en su autonomía. Por último, se propuso reducir al máximo los espacios de discrecionalidad en el financiamiento regional, en pos de la transparencia y rendición de cuentas.

Acerca de la Flexibilidad administrativa y presupuestaria, la Mesa propuso que exista un proceso gradual de mayor autonomía con flexibilidad presupuestaria para el órgano, desde la aprobación de una cartera de iniciativas de inversión, hasta la aprobación y ejecución de sus presupuestos. Dentro de los espacios de mejora propuestos, se plantea que se modifique la ley orgánica de administración financiera del Estado, delegando la atribución de dictar modificaciones presupuestarias, en ciertos y determinados casos a las Secretarías Regionales Ministeriales correspondientes, permitiendo resolución a nivel local, sujetas a trámite de toma de razón de la Contraloría Regional.

²⁶ Boletín 13038-07

2.5. Síntesis e identificación de riesgos del proceso de descentralización

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.

Funciones del Delegado Presidencial Regional y el Gobernador Regional

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 localidad 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.

Riesgos identificados del proceso de descentralización

La ley 21.074 promulgada en febrero de 2018, le exige al actual gobierno la elaboración de siete reglamentos para la implementación de ésta, los que corresponden a:

Cuadro 5: listado de reglamentos para implementación de Ley 21.074

Reglamento	Plazo
Reglamento de Política Nacional de Zonas Rezagadas a que se refiere la letra i) del artículo 17 de la ley N°19.175	16 de mayo de 2018
Reglamento que fija, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas.	16 de febrero de 2019
Reglamento que establece las abreviaturas para nominación de regiones.	Sin plazo legal
Reglamento que fija las condiciones, plazos y de más materias sobre el procedimiento de transferencia de competencias	Sin plazo legal
Reglamento de marcos e ítems presupuestarios regionales	Sin plazo legal
Reglamento que aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el Reglamento de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).	Sin plazo legal
Reglamento que establece normas, integración y funcionamiento del Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo de cada Región	Sin plazo legal

Fuente: Presentación de Subsecretario de Hacienda en Seminario Relación Ciudad-Puerto, Valparaíso, noviembre de 2018.

Durante el proceso de implementación de la ley, parlamentarios han denunciado un atraso en él, debido al no cumplimiento de los plazos para la dictación de los reglamentos, así como el silencio desde el Gobierno sobre el tema y el no envío a consulta de parte de ellos. Desde el oficialismo, justificaron este retraso debido a problemas presupuestarios, mientras que la oposición llamó al ejecutivo a apresurar el proceso, y plantearon que, sin estos reglamentos, la ley *no existía*²⁷.

La ausencia de los reglamentos 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 ocurra²⁸. 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

²⁷<https://www.latercera.com/politica/noticia/senadores-critican-retraso-implementacion-regionalizacion/181339/>

²⁸ 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.

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. Aunque en el corto plazo se precisen las atribuciones específicas de los gobiernos regionales, deberá contemplarse la necesidad de dirimir conflictos de competencia entre los niveles nacionales y regionales de gobierno (y eventualmente, también, el municipal). Como hemos señalado previamente, 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 Descentralización²⁹.

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). Éstos se encuentran regulados en la Constitución Política, el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado (DL 1.263), la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales (N°19.175), y el reglamento para la distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, además de la Ley de Presupuestos (Ibáñez 2017: 183).

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.

²⁹ Boletín 13038-07

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 objetiva³⁰, 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 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.

³⁰ 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.

3. Diagnóstico y perspectiva de expertos/as

La revisión documental expuesta en el capítulo anterior se complementa en este estudio con la visión del proceso de descentralización de una serie de expertos y expertas. Para esto, 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.

Asimismo, se asistió a tres audiencias con actores gubernamentales, y se realizaron tres talleres, uno en Valparaíso, otro en Temuco y el último en Santiago. El objetivo de estos talleres fue analizar el proceso de descentralización en marcha y levantar propuestas de mejora en los temas que se han declarado críticos.

El listado de entrevistados es el siguiente:

Entrevistado	Cargo
Leonardo Letelier	Director de Postgrado del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Economista experto en gobiernos regionales.
Diego Portales	Secretario Ejecutivo, Fundación Chile Descentralizado. Economista.
Bettina Horst	Subdirectora de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo. Economista.
Javier Wood	Ex Seremi de Vivienda, asesor del gobierno en redacción de reglamento de Áreas Metropolitanas. Geógrafo.
Jorge Rodríguez	Ex Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos y actual investigador asociado del Observatorio Fiscal.
Ignacio Irarrázaval	Profesor adjunto del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica.

Los asistentes al taller realizado el 18 de diciembre de 2018 en Temuco fueron:

Asistente	Cargo
Heinrich Von Baer	Presidente Fundación Chile Descentralizado.
Diego Portales	Secretario Ejecutivo, Fundación Chile Descentralizado. Economista.

Egon Montecinos	Presidente Centro de Estudios Regionales, Universidad Austral de Chile.
Juan Andrés Varas	Decano de Ciencias Jurídicas, Universidad Austral de Chile.
Eduardo Castillo	Académico Cs. Jurídicas Universidad Católica de Temuco
Fernando Peña	Director Laboratorio Planificación, Universidad Católica de Temuco.
Ismael Toloza	Director Observatorio Laboral, Universidad de la Frontera.
Diego Benavente	Director Ejecutivo Corparaucanía
Adelmo Borquez	Ex Secretario Ejecutivo Consejo Regional Araucanía

El taller en Valparaíso se realizó el 26 de marzo de 2019, y fue organizado entre Espacio Público y la Fundación Plensa. En el taller expusieron Alejandro Ferreiro y la ex subsecretaria de Economía y actual directora para la descentralización de la Fundación Chile 21, Natalia Pergentili. Además, asistieron:

Asistente	Cargo
Ricardo Lagos Weber	Senador
Kenneth Pugh	Senador
Francisco Chahuán	Senador
Luis Pardo	Diputado
Jorge Brito	Diputado
Rodrigo González	Diputado
María Victoria Gazmuri	Seremi de Medio Ambiente
Pier Paolo Zacarelli	Presidente de la Cámara Regional de Comercio de Valparaíso
Gian Piero Chiappinni	Presidente Cámara Regional Chilena de la Construcción
Ignacio Walker	Académico Universidad de Valparaíso. Ex senador.
Macarena Carroza	Directora de Fundación Plensa
Manuel Tobar	Académico Universidad de Valparaíso
Juan Carlos Ferrada	Académico Universidad de Valparaíso y ex miembro Comisión Presidencial Descentralización y Desarrollo Regional
Jorge González	Académico Universidad Adolfo Ibáñez
Alejandro Montecinos	Miembro comité editorial Plensa y académico Universidad Adolfo Ibáñez
Patricio Aroca	Académico Universidad Adolfo Ibáñez

Gianni Rivera	Encargado de descentralización de la Universidad Católica de Valparaíso
----------------------	---

Por último, el taller en Santiago se realizó el 11 de diciembre de 2019, y en él expusieron Alejandro Ferreiro, Natalia Pergientili y Hienrich Von Vaer. La discusión que precedió estas exposiciones fue entre los siguientes expertos y expertas:

Asistente	Institución
Jaime Lindh	Idea País
Julieta Suárez	Pontificia Universidad Católica
Arturo Orellana	IEUT – Pontificia Universidad Católica
Jaime Gré	Chiledescentralizado
Heinrich von Baer	Chiledescentralizado
Leonardo Letelier	INAP – Universidad de Chile
Humberto Nogueira	Centro de Estudios Constitucionales – Universidad de Talca
Claudio Orrego	Pontificia Universidad Católica
Diego Portales	Chiledescentralizado

A continuación, se presenta una síntesis de las percepciones de los entrevistados y participantes de los talleres respecto de las dimensiones más relevantes del estudio.

3.1. Conflicto entre instituciones

Hemos identificado un potencial riesgo de conflicto entre instituciones durante la ejecución del proceso de descentralización, en ausencia de una entidad que explícitamente se dedique a resolver estos conflictos, 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.

En primer lugar, al no estar claras previamente las competencias de las que se harán cargo los Gobiernos Regionales, es complejiza la división de funciones entre éste y el Delegado Presidencial, quien es el superior jerárquico de los Servicios Regionales Ministeriales y de los Servicios Públicos que se encuentren desconcentrados.

“En casos de emergencias, por ejemplo, tanto el Delegado Presidencial como el Gobernador Regional tienen facultades de coordinación, lo que puede generar conflicto entre ambos, al no dejar claro quién se hace cargo de ellas”

Participante del taller en Temuco

Respecto a los conflictos que se puedan observar entre las instituciones del gobierno central y el gobierno regional, los entrevistados coinciden que éste es inminente. Principalmente, habrá presión permanente por parte de los representantes de los gobiernos regionales a los del gobierno central para que le entregue competencias y financiamiento que permita llevarlas a cabo. Estas presiones, que pueden derivar en conflictos políticos y administrativos, pueden darse independientemente de la sintonía política que exista entre el gobierno central y el regional.

Además, se hace la prevención respecto de los conflictos potenciales entre los gobiernos regionales y las Secretarías Regionales Ministeriales, que dependen del nivel central y responden al Delegado Presidencial en cada región. Las Secretarías Regionales Ministeriales son las principales entidades encargadas de ejecutar las políticas públicas sectoriales en la región, por lo que deberán coordinarlas con los gobernadores regionales, sin que exista entre estas instancias una relación jerárquica que facilite o promueva la coordinación. En este sentido, los expertos coinciden en que el diseño actual del proceso abre un espacio relevante para que conflictos políticos (partidistas o relacionados al liderazgo en la región) afecten en el desempeño técnico de las políticas públicas.

Finalmente, existe coincidencia en que los gobernadores regionales tendrán poder de presión sobre el gobierno central, dado el capital político que tendrán gracias a su elección. Expertos señalan que incluso 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. La presión, además, no será ejercida individualmente por cada Gobernador Regional, existiendo importantes incentivos para generar alianzas que, mediante la agudización de conflictos, vuelvan más efectiva la presión.

"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"

Diego Portales

3.2. Traspaso de competencias

La falta de claridad respecto de las competencias a transferir ha sido identificada en la primera parte de este documento como un aspecto deficitario del proceso de descentralización, y en esto coincide la visión de los expertos que participaron de las entrevistas y los talleres. Sin embargo, en esta materia no hay un consenso respecto de la gravedad del problema que significa esta ambigüedad y de las propuestas de solución.

Las diferencias se centran en que el establecimiento de un bloque de competencias a ser transferido en un horizonte temporal definido puede atentar contra las particularidades que presenten las regiones. Al no contar los gobiernos regionales con las mismas necesidades y capacidades para el ejercicio de nuevas atribuciones y recursos, algunos expertos consideran que el establecimiento *a priori* de un bloque de competencias puede atentar contra la autonomía y autodefinición de la que debiera gozar el gobierno regional en el proceso de descentralización.

"Nosotros no creemos que haya que hacer transferencia de competencia para todas las regiones (...) En caso de hacerlo, debe ser en un horizonte de 40 años, considerando su mérito y sus capacidades"

Diego Portales

"La forma en la que diseñó la Ley es interesante, es positivo que las regiones soliciten competencias y que se les conceda según un procedimiento que la Ley establece, es positivo porque permite que algunas regiones tengan más competencias que otras, lo cual es lógico, no todas tienen las mismas condiciones"

Leonardo Letelier

Esta visión es atendible, particularmente porque recoge una aspiración legítima y postergada de las regiones del país, relativa a su autodeterminación. Sin embargo, consideramos que el establecimiento de un conjunto explícito de competencias, con un horizonte temporal definido para su traspaso total al nivel regional, no lesiona la autodeterminación de las regiones y promueve, simultáneamente, un conjunto de otros beneficios para el proceso de descentralización, en los que profundizaremos en detalle en la sección de propuestas de Espacio Público.

Contrario a esta visión, otros actores participantes del estudio señalaron que el establecimiento de un catálogo de competencias a ser transferidas contribuye a una mejor

planificación estratégica para el desarrollo de las capacidades de los gobiernos regionales, pues sabrán de antemano en qué áreas deben reforzarse técnicamente, y qué tipo de alianzas deben desarrollar para eso. Además, desde el punto de vista general del proceso de descentralización, se transforma en una medida tendiente 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.

Desde el punto de vista de la gestión financiera, se advierte que es de extrema complejidad el proceso tal como está definido, ya que, si cada región tiene distintas competencias, existe un alto riesgo de duplicidad entre el gobierno central y el regional, al tener los servicios públicos que mantener sus programas dependiendo de la región en la que se implementen. Con ello, se duplicaría el gasto público, pudiendo culminar en un desorden fiscal, por lo que declaran que la Dirección de Presupuestos debe tomar especial atención a los recursos que se transferirán tanto a los ministerios como a los gobiernos regionales. Este problema exige la transparencia del gasto público destinado a cada una de las regiones en los distintos ministerios sectoriales.

"En el caso de las competencias que no se traspasen por igual a todas las regiones, éstas generarán un enredo, porque el Gobierno Central deberá mantener las funciones en otras regiones, lo que generará costos fijos repetidos"

Jorge Rodríguez

Por último, se observa que desde el punto de vista político es un riesgo para el proceso no establecer un catálogo explícito y bien definido de competencias a transferir a los gobiernos regionales, ya que se perpetúa en el tiempo el potencial conflicto por la titularidad de competencias entre el nivel central y el regional, no existiendo un plazo para zanjar estas disputas, y volviendo *inacabado* un proceso de traspaso de competencias que es esencial para la descentralización de devolución.

*"En este caso aumenta el conflicto entre regiones y el nivel central (...)
Te abre una puerta permanente en el tiempo, que abre al conflicto más
que a una solución"*

Bettina Horst

En lo que hay pleno consenso entre los expertos es que el proceso de traspaso de competencias debe ser gradual y sujeto a permanente evaluación. En este sentido, se propone la creación de un comité de descentralización que apoye al Presidente de la República y al comité de ministros, con el fin de disminuir los riesgos políticos del proceso de traspaso de competencias.

En otro ámbito relacionado con este mismo tema, los expertos manifiestan preocupación por el carácter revocable de las competencias, ya que le da al Gobierno Central 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. Existe entonces, de acuerdo con el diseño actual del proceso, un riesgo de utilización de la revocación de competencias como una forma de presión política.

Cienfuegos, Valenzuela y Cárdenas (2017_a: 8) han conceptualizado el proceso de descentralización chileno como “Flexigobernanza”, 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.

3.3. Legitimidad de actores

El proceso de descentralización contempla la creación de la figura de los Gobernadores Regionales, que coexistirán en el territorio con los Delegados Presidenciales. A estos últimos responderán las autoridades de confianza del presidente de la República nombradas en el territorio, como los Secretarios Regionales Ministeriales, y las instituciones de orden y seguridad. Un asunto eventualmente problemático, entonces, responde a la legitimidad de los actores políticos en el territorio.

La primera observación relevante de los entrevistados y participantes del taller respecto de este tema dice relación con la legitimidad política de la que gozará el Gobernador Regional, al ser electo por votación popular. El problema es que su legitimidad estará estrechamente relacionada con la expectativa de la ciudadanía respecto de su gestión, la que puede ser limitada si no cuenta con las competencias suficientes y recursos necesarios para ejercerlas. Aspectos que, como hemos visto, no dependerán de él.

“Es necesario poner atención a la precaria incidencia que tendrán los gobernadores regionales electos en las decisiones estratégicas de la región, considerando que administrarán el 10% del presupuesto total de las regiones, y la coordinación de los Servicios Públicos en la región dependerá del Delegado Presidencial Regional, aun cuando el Gobernador tendrá la legitimidad democrática”

Diego Portales

El diseño de los actores puede producir otro cambio relevante, relativo al rol de los secretarios regionales ministeriales. Actualmente, estas autoridades responden al Intendente de su región y al ministerio que representan en el territorio, por lo que cumplen un rol técnico y político. A juicio de expertos, el rol político de los secretarios regionales ministeriales se verá potenciado en aquellas regiones en las que el Gobernador Regional sea de signo político distinto del Gobierno Central, en la que cumplirá una suerte de oposición a las políticas del gobierno regional.

“El Seremi toma un papel mucho más político al ser elegido por el Delegado Presidencial, sobre todo si tengo un Gobernador de otro color, por lo que estaría cumpliendo otra misión”

Javier Wood

3.4. Incertidumbre presupuestaria

Como hemos dicho anteriormente, el proceso de descentralización no se ha hecho cargo de un problema diagnosticado por expertos y la propia Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, respecto a la arbitrariedad en la asignación de presupuestos para los gobiernos regionales. De acuerdo con las reformas que comenzarán a implementarse en Chile para dotar de mayor autonomía a estas unidades subnacionales, el problema de la arbitrariedad se traduce en una incertidumbre presupuestaria a la que quedan expuestos los gobiernos regionales.

Algunos expertos han señalado, en este ámbito, que superar este problema requiere una urgente reforma que genere una descentralización fiscal por medio de una ley de rentas regionales, que permita a las regiones diseñar sus propias políticas de recaudación. Como se señalará más adelante, este es un aspecto que se ha estado discutiendo en el marco de

una reforma tributaria que actualmente promueve el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

Más allá de la viabilidad política y técnica de esta solución, los expertos coinciden en que el problema del actual proceso de descentralización se encuentra en la falta de previsión de los recursos con los que contará el presupuesto regional, y en la falta de autonomía que tienen para planificar gastos de largo plazo.

“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”

Jorge Rodríguez

A este problema se adiciona que en la actualidad es imposible conocer el gasto público que se realiza en la región, dado que la contabilidad de los recursos se realiza de manera atomizada por cada servicio público que implementa las políticas, sin que se pueda identificar con claridad la magnitud del gasto por región. Los problemas de esta opacidad son varios. El más urgente dice relación con que afectará al traspaso de competencias, pues un gobierno regional puede recibir la titularidad de una competencia sin los recursos necesarios para ejercerla adecuadamente. Otro, de índole político, es el potencial conflicto que se generará a raíz de esta opacidad, pues el incentivo natural del gobierno regional será pujar por más recursos, mientras el del gobierno central será disminuir la cuantía de éstos al traspasar la competencia. Este potencial conflicto podría atenuarse si se conociesen los montos gastados por los servicios públicos en cada región, y se estableciera así un claro y objetivo marco de referencia.

3.5. Organismos de control y riesgos de corrupción

Respecto del trabajo de los órganos de control y los riesgos de corrupción que conlleva el proceso de descentralización, la opinión de los expertos entrevistados y participantes de los talleres coincide en que actualmente ya existe un riesgo alto de corrupción, y que debido a las incertidumbres que genera el proceso en el ámbito de las competencias y recursos que serán gestionados por los gobiernos regionales, este riesgo podría aumentar.

“Hoy día hay un riesgo de corrupción independiente del proceso de transferencia de competencias”

Bettina Horst

En este ámbito, los expertos enfatizan en que se deben reforzar los controles para propiciar mayores niveles de rendición de cuenta horizontales, por ejemplo, a la Contraloría y a la Dirección de Presupuestos en la ejecución del presupuesto público.

"El sistema, como está diseñado, aumenta los riesgos de corrupción, por lo que la Contraloría y todos los mecanismos de resguardo de la Constitución tienen que tomar las cartas sobre el asunto"

Leonardo Letelier

"Falta de control en lo que hacen y a quién deben rendir cuentas los Consejeros Regionales"

Javier Wood

Del mismo modo, se advierte que el rol político que actualmente ejercen los consejeros regionales, y el que asumirán más activamente los gobernadores regionales después de su elección el año 2020, podría implicar riesgos de corrupción bajo formas de asignación de recursos por incentivos clientelares. Dado el proceso de descentralización en marcha, que implicará una nueva configuración de actores regionales, es necesario reforzar los controles para evitar riesgos de corrupción. Mayor autonomía de los gobiernos regionales, señalan los expertos, debe necesariamente acompañarse de mayores controles para evitar la corrupción y la ineficiencia del gasto público.

"Si le das más autonomía a los GORE, como a los municipios, deberías aumentar los controles"

Jorge Rodríguez

"Hay que generar nuevos mecanismos de control, dada la existencia de nuevos actores, en los que tendrán a su cargo materias que no son menores, como la basura, la administración del territorio (como los instrumentos de planificación)"

Javier Wood

3.6. Reformas complementarias para fortalecer el proceso

Un tema emergente destacado por los expertos ha sido el del estatus de los funcionarios públicos que trabajan en funciones que son propias de las competencias que serán transferidas a los gobiernos regionales. Es un tema relevante pues contiene dimensiones de diversa índole, desde los aspectos legales y de protección a la que están sujetos actualmente estos funcionarios públicos, a una de carácter cultural al cambiar su dependencia desde el nivel central al gobierno regional, siendo esta segunda entidad menos valorada en la cultura funcionaria.

Estas dificultades legales y culturales se potencian con la incertidumbre que acompaña al proceso de descentralización, la que aumenta la resistencia inicial de funcionarios públicos que no tienen claridad sobre la forma en que se llevará a cabo el traspaso. Actualmente, se ha supuesto que los funcionarios que ejerzan funciones propias de las competencias a ser transferidas harán una comisión de servicio³¹ en el Gobierno Regional, sin cambiar su dependencia del servicio de la administración central en la que estén contratados, lo que, evidentemente, no es una solución sostenible en el tiempo.

“En los pilotos realizados durante el gobierno anterior demostraron [los funcionarios] una fuerte oposición a los procesos de traspaso, principalmente por no tener claridad en cómo este se llevaría a cabo, cuáles serían las condiciones en la nueva institucionalidad y si el trabajar en el gobierno regional les aumenta o disminuye la estabilidad laboral”

Ismael Toloza

“En casos anteriores de traspaso de funcionarios a los gobiernos regionales, se instaló la cultura de que esto puede ser un castigo para aquellos que se encontraban mal evaluados”

Adelmo Borquez

³¹ Las comisiones de servicio están reguladas en el Párrafo 3° de la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Específicamente el artículo 75 de esta norma se refiere a la comisión de servicio como “Los funcionarios públicos podrán ser designados por el jefe superior de la respectiva institución, en comisión de servicio para el desempeño de funciones ajenas al cargo, en el mismo órgano o servicio público o en otro distinto, tanto en el territorio nacional como en el extranjero”. El artículo 76 establece que las comisiones de servicio durarán como máximo un período de 3 meses, y que pueden renovarse por plazos similares hasta cumplir un año. Sólo por medio de un decreto supremo del Presidente de la República, la comisión de servicio podrá tener una duración de dos años, tras los cuales el funcionario no podrá ser designado en una nueva comisión de servicio por el plazo de un año.

Un segundo tema emergente dice relación con la necesidad de contar con mejor información presupuestaria. Una política de datos inteligente, o bien mejores estadísticas del presupuesto y gasto público, podrían servir para varios beneficios al proceso de descentralización, entre ellos el costear adecuadamente el volumen de recursos necesarios para una gestión eficiente de las competencias transferidas, o para evitar riesgos de corrupción o ineficiencia en el sector público.

"Dependerá de los casos si se traspasa el presupuesto real de acuerdo a las competencias, en el caso de un programa presupuestario, lo traspasas completo y ese está bien valorizado, pero van a haber otros traspasos en áreas más grises que serán componentes de un programa, lo que no está tan claro en la Ley de presupuestos, más aún cuando se traspase a algunas regiones (...) Habrá que construir estadísticas de cuánto de cada programa va a cada región para traspasar las metodologías"

Jorge Rodríguez

3.7. Síntesis y apreciaciones generales del proceso

En general, los participantes de las entrevistas y talleres coinciden en una evaluación positiva del proceso de descentralización, considerando que es un paso que Chile debía dar para la democratización de los gobiernos regionales y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

La mayor estabilidad y legitimidad de la autoridad regional permitirá generar estrategias de desarrollo a largo plazo en el territorio. Actualmente, los intendentes dependen directamente del Presidente de la República, y éstos pueden ser removidos de su cargo cada vez que el mandatario lo considere necesario, generando una inestabilidad en la región, y poca continuidad en las políticas públicas internas. Además, al responder directamente a la confianza de la primera autoridad del Gobierno Central, la autoridad regional no siempre privilegia los intereses de su territorio en el ejercicio de su cargo.

Sin embargo, a pesar de esta valoración positiva del proceso de descentralización, existe una alta preocupación por la ausencia de definiciones en varios elementos relevantes para

la implementación del proceso, los que quedan sujetos a reglamentos que pueden ser cambiados por la administración vigente, sujetos a la voluntad de la autoridad central.

Entre estas preocupaciones se encuentran la incertidumbre respecto de las competencias susceptibles de ser transferidas, el mecanismo para resolver conflictos por competencias y la incertidumbre financiera.

Respecto del primer punto, la preocupación gira en torno a que la ley define un mecanismo de solicitud de competencias que queda supeditado a la voluntad del centro, por lo que, en palabras de los entrevistados, es una ley que mantiene el espíritu centralista nacional, dificultando el proceso de “devolución” de la descentralización.

Finalmente, los entrevistados declaran varios riesgos de que el proceso no resulte, al depender del gobierno central, con baja vocación descentralizadora, el proceso de transferencia de competencias quedará supeditado al vaivén del juego político que comenzará a desplegarse con la elección de los gobernadores regionales el año 2020. Coinciden, por último, en que falta una mirada integral que le pueda dar al sistema estabilidad a largo plazo.

4. Experiencias internacionales de descentralización

Con el fin de obtener una perspectiva sobre los procesos de descentralización en otros países, se eligieron los casos de Francia y Perú. El primero por tener un tipo de organización del Estado parecida a la chilena, y por ser un caso que podría entenderse como exitoso en materia de descentralización, que data de un largo proceso del que se puede obtener lecciones y recomendaciones. Por otra parte, el caso peruano resulta interesante al ser una experiencia reciente de descentralización, en un contexto cultural similar al chileno, y de cuya experiencia también es posible extraer lecciones que eviten cometer los errores que se han cometido en el vecino país. El caso peruano es especialmente relevante porque, como veremos, una de sus principales consecuencias negativas ha estado asociada al surgimiento de casos de corrupción en el proceso de descentralización.

4.1. Francia

Francia es un país cuya cultura es altamente centralizada, en el que los primeros esbozos de descentralización se dieron hacia mitad del siglo XX con la creación de “21 regiones económicas para coordinar la acción estatal en la planificación urbana y rural y el desarrollo económico” (Sauviat 2017: 160). A partir de ello, se generaron una serie de reformas que desencadenaron un proceso de descentralización que se extiende hasta el día de hoy.

Actualmente, luego de varias reformas, la Constitución Política francesa declara que Francia es un Estado unitario descentralizado: “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada”³². Su organización político-administrativa consta de cuatro niveles de gobierno: nacional, regional, departamental y municipal.

Además, la Constitución señala, en su artículo 72, que “en las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias”³³.

³² Constitución de 4 de octubre de 1958, Senado francés.
https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

³³ Idem.

En la actualidad, Francia divide el poder ejecutivo en el Poder Central y las colectividades territoriales, las que abarcan distintos territorios, según el tipo de nivel que corresponda. Dichas colectividades son entidades legales de derecho público diferentes de la administración central del Estado, que gozan de autonomía jurídica y patrimonial. Sin embargo, para llegar a esta estructura, Francia ha pasado por un proceso largo y no exento de dificultades que ha significado un cambio cultural importante.

En 1982 se promulgaron las leyes de descentralización que marcaron el proceso de reordenamiento completo del Estado francés. Estas reformas le dieron poder a la región, nivel subnacional creado en 1972, con el propósito de ser un cuerpo regulatorio. Durante este proceso se derogan las formas de tutelaje del Estado, que mantenía al poder municipal en una situación jurídica secundaria (Vanneph y Revel-Mouroz 1986: 67).

Los tres niveles de gobierno fueron dejados a cargo de asambleas, llamadas Consejo Municipal, General y Regional, según corresponda. Sus integrantes son elegidos a través de sufragio universal, y duran seis años en el cargo. Ellos eligen al Presidente del Consejo, quienes son responsables del poder ejecutivo local, haciendo desaparecer la tutela jurídica, técnica, administrativa y financiera del Estado central (Vanneph y Revel-Mouroz 1986: 61).

Asimismo, en el artículo 72 de la Constitución francesa se declara que “ninguna entidad territorial podrá ejercer una tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite la ayuda de varias entidades territoriales, la ley permite que una de esas entidades o agrupaciones organice las modalidades de su acción común”³⁴. Se declara, de esta forma, la independencia de cada uno de los niveles de gobierno.

Aun así, se mantuvo la estructura de los *prefectos*, creada en la época de Napoleón, quienes representan al Presidente de la República en los Departamentos, y deben cumplir con las instrucciones entregadas por los Ministros, además de ser responsables de la dirección de los servicios locales de los distintos Ministerios (Olivier 2005). En la actualidad, el prefecto debe respetar las facultades de los representantes de los departamentos, y también debe impedirles que se arroguen competencias que son exclusivas del Estado.

El traspaso de poderes fue el primero en organizarse: las autoridades locales, más allá de la afirmación para cada uno de ellos de la cláusula de competencia general, adquirieron los poderes que se les otorgaron según la Ley del 7 de enero de 1983 y la Ley del 22 de

³⁴ Constitución de 4 de octubre de 1958, Senado francés. https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

julio de 1983 (Sauviat 2017: 160). Luego de esto, se definió el traspaso de recursos asociados a las competencias establecidas por cada nivel de gobierno. Si bien la Ley se aprobó en 1982, no fue hasta el año 1986 en el que se realizaron las elecciones, lo que dio al Estado francés un espacio de tiempo para preparar a cada uno de los niveles de gobierno para la recepción de las competencias.

Pese a que la legislación de 1982 fue revolucionaria para el Estado francés con amplia tradición centralista, los expertos coinciden que el proceso ha sido largo y los gobiernos subnacionales no adquirieron real poder sino hasta el año 2002, donde se inició un proceso de reformas que finalizó el año 2005. En el año 2003 se firmó una ley constitucional que estableció el principio de descentralización como una forma de organización de la República, que además les reconoció el derecho a tomar acciones legislativas y regulatorias. Finalmente, la descentralización en Francia se vio consolidada en el año 2004 con una Ley orgánica, que derivó en nuevas competencias para las autoridades locales.

Junto con el traspaso de nuevas competencias y de mayor poder a las autoridades locales, se sumó la transferencia de funcionarios públicos que originalmente trabajaban para el Estado, y se garantizó la entrega de recursos a través de impuestos compartidos.

En resumen, el proceso de descentralización francés ha tenido los siguientes hitos:

Cuadro 6: Hitos del proceso de descentralización en Francia

Fecha	Hito
30 de junio de 1955	Delimitación de 21 «regiones de programa», mediante la agregación del territorio de varios departamentos.
4 de octubre de 1958	La Constitución de la V República reconoce sólo dos tipos de colectividades: departamentos y municipios.
1964	El prefecto de departamento al que pertenece la capital de la región recibe el título de «prefecto de región» y se instauran las Comisiones de desarrollo económico regional (CODER).
5 de julio de 1972	Las circunscripciones de acción regional pasan a llamarse «regiones» y se crea en cada una de ellas una entidad pública con el mismo nombre. En cada una se instaura un Consejo regional compuesto por diputados, senadores electos en la región y representantes de sus departamentos y municipios. No obstante, el poder ejecutivo y los servicios continúan bajo la autoridad del prefecto.

2 de marzo de 1982	La ley relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, de 2 de marzo de 1982, inaugura una regionalización real al conferir a las regiones el rango de colectividad territorial de pleno derecho, con Consejos regionales electos por sufragio universal directo y con un Presidente responsable del Ejecutivo regional.
29 de julio de 1982	La ley de reforma de la planificación instauro los contratos de plan Estado-región para el logro de objetivos compatibles con los del Plan de la nación.
1983	Aprobación de dos leyes sobre la transferencia de competencias a las colectividades territoriales que excluyen expresamente toda tutela de una colectividad territorial sobre otra, lo que implica que las regiones no pueden ejercer ningún tipo de control sobre departamentos y municipios.
26 de enero de 1984	Ley fundadora de la función pública territorial, que se añade a la función pública del Estado-central y a la función pública hospitalaria.
1984-1988	Primera generación de contratos de plan Estado-región, en el marco del IX plan.
6 de enero de 1986	La ley relativa a la organización de las regiones diseña el funcionamiento de los Consejos regionales siguiendo el modelo de los Consejos generales.
16 de marzo de 1986	Primera elección de Consejeros regionales por sufragio universal, empleando un sistema proporcional a una vuelta y listas departamentales.
27 de febrero de 2002	La ley de la democracia de proximidad prevé transferencias de competencias, sobre todo con carácter experimental. Se considera un relanzamiento consensuado, aunque débil, de la descentralización.
28 de febrero de 2003	Discurso programático del Primer Ministro Jean-Pierre Raffarin en Rouen anunciando una serie de reformas de la organización territorial del Estado, que se conoce como «acto II de la descentralización».
28 de marzo de 2003	La ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República reforma la Constitución de 1958 añadiendo a su artículo primero la frase «la organización (de Francia) es descentralizada», y enumerando a las regiones entre las colectividades territoriales, en su nuevo artículo 72.

1 de agosto de 2003	Leyes orgánicas sobre el referéndum local y la experimentación.
otoño de 2003	Reforma de las finanzas de las colectividades territoriales y, particularmente, de las regiones.
marzo de 2004	Elección de Consejeros regionales mediante un nuevo sistema proporcional con lista regional única.
21 de julio de 2004	La ley orgánica sobre la autonomía financiera obliga a que los recursos propios de las colectividades territoriales representen una parte determinante del conjunto de sus recursos.
13 de agosto de 2004	La ley sobre las libertades y responsabilidades locales prevé nuevas transferencias de competencias, algunas con carácter experimental.

Fuente: Ares Castro-Conde, Cristina (2009). La Regionalización À La Française: El Alcance del Derecho a la Experimentación.

Estructura organizacional de las regiones

Las regiones francesas se organizan administrativamente de la siguiente manera:

a) Consejo regional:

El Consejo regional es una asamblea deliberante compuesta de Consejeros elegidos por sufragio universal directo, quienes son renovados cada seis años. Éste delibera sobre los asuntos de interés regional y elabora informes prescriptivos en materia de desarrollo económico y ordenación del territorio (Ares Castro-Conde 2009).

b) Presidente del Consejo Regional:

Es el ejecutivo y miembro del consejo. Su labor es convocar, presidir y garantizar el orden de las reuniones de la asamblea. Además de ello, el Presidente se ocupa de la representación de la región, la gestión de su patrimonio y la dirección de su administración, pudiendo, en caso de necesidad, recurrir a los servicios desconcentrados de la administración central (Ares Castro-Conde 2009).

c) Consejo económico, social y medioambiental regional (CESER):

Constituye una asamblea de la sociedad civil, que cumple labores consultivas para cualquier documento presupuestario y plan de orientación que tenga que ver con la región, y que sea encargado por el Presidente del Consejo Regional³⁵.

Cada CESER está formado por cuatro colegios que representan a las empresas y actividades profesionales no asalariadas, los sindicatos de asalariados, los organismos y asociaciones que participan en la vida colectiva regional, y los expertos. Los miembros son nombrados por orden gubernativa cada seis años y se reorganizan con cada nuevo mandato, por decreto³⁶.

Competencias de gobiernos subnacionales

Si bien en las sucesivas reformas descentralizadoras se declararon competencias que debían ser traspasadas desde el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, el sistema francés dejó declarado un proceso de traspaso de competencias posteriores, el que se basa en el principio de la eficiencia, y que considera el traspaso de recursos humanos y económicos que han sido previamente utilizados por las instituciones del gobierno central.

Luego de las reformas de inicios de la década de los 2000, el orden de competencias del aparato estatal quedó organizado de acuerdo con la proximidad hacia el ciudadano: lo más cercano, como urbanismo, museos, escuelas, etc., quedó a cargo de los municipios; las prestaciones sociales y el equipamiento rural, para los departamentos; y el desarrollo económico, la formación profesional y la ordenación del territorio, para las regiones (Ares Castro-Conde 2009).

Cabe destacar que, aun cuando cada nivel de gobierno tiene competencias definidas, las autoridades intervienen en conjunto en todas ellas en diferentes niveles, por ejemplo: cultura, infraestructura, educación, etc. (Sauviat 2017).

i. Nivel Regional

Las regiones francesas están a cargo de la planificación territorial, el desarrollo económico, la protección del medioambiente (Ares Castro-Conde 2009) y la coordinación en materia de empleo. Asimismo, están a cargo de labores más ejecutivas, como las escuelas secundarias, la formación profesional, el transporte escolar (Sauviat 2017), junto con la

³⁵ Página del Consejo Económico, Social y Medioambiental. <https://www.lecese.fr/es/consejos-economicos-sociales-y-medioambientales-regionales>

³⁶ Ídem.

construcción de centros de enseñanza secundaria, la gestión del personal no docente y el transporte regional.

ii. Nivel departamental

El departamento interviene en gran medida en el campo de la acción sanitaria y social; también es competente en asuntos relacionados con escuelas secundarias, autopistas públicas y todo lo relacionado con la mejora del acceso y el desarrollo de servicios públicos, en particular. Asimismo, está a cargo de la ejecución de políticas sociales en materia de infancia, protección maternal, a los minusválidos y ancianos, ejecutar la prevención sanitaria, colegios y bibliotecas centrales (Sauviat 2017). En cuanto a coordinación territorial, el departamento está a cargo de las rutas departamentales, transportes interurbanos, puertos de pesca y las actividades de comercio.

iii. Nivel local

La comuna tiene poderes en el campo de la planificación urbana y la vivienda, además de *la gestión de la vida cotidiana*. La administración comunal debe mantener los jardines infantiles, escuelas primarias, bibliotecas comunales y transporte urbano. También, el manejo del agua, de las instalaciones deportivas, y el total dominio del suelo (Sauviat 2017).

Con las reformas realizadas en los años 2000, se les otorgó a las comunas la posibilidad de buscar políticas de proximidad, entendidas como la coordinación entre comunas para la solución de algún problema social.

Los Prefectos

Las distintas reformas descentralizadoras fueron modificando la figura del prefecto como un representante del Estado en los distintos departamentos. Hoy en día, mantiene la función de representar al Gobierno Central en los departamentos y es nombrado directamente por el Presidente de la República.

Existen, entonces, prefectos regionales y departamentales. Actualmente, las competencias de los prefectos regionales se encuentran regidas por un decreto publicado el año 2004 y modificado el 2010. Entre sus competencias, se destacan las siguientes:

- a) Ser garante de la coherencia de la acción del Estado en la región.

- b) Ser autoridad sobre los prefectos departamentales, excepto en materia de derechos de los extranjeros, policía administrativa y control de la legalidad sobre las autoridades locales.
- c) Dirigir los servicios desconcentrados regionales del Estado.
- d) Ejecutar las políticas del Estado en la región.
- e) Controlar la legalidad y el respeto de las reglas presupuestarias de los actos de la región y los establecimientos públicos.

Impacto en el gasto público

La descentralización ha generado importantes impactos en el Estado francés desde distintas perspectivas. Francia es una nación con una cultura altamente centralizada, y la entrega de poderes a los territorios no ha sido del todo completa. Hasta el día de hoy se mantiene la figura del "Prefecto", representante del gobierno central en los departamentos.

Las leyes de regionalización de los años 80's significaron el traspaso de competencias del prefecto a las colectividades regionales, la capacidad de intervenir económicamente de las colectividades territoriales, además de cesar la supervisión financiera por parte del gobierno central a los departamentos en las áreas de transporte escolar, acción social y sanitaria, medio ambiente y escuelas secundarias (concretamente, construcción, equipamiento, mantenimiento y explotación), y a la región en las áreas de planificación, ordenación territorial, formación profesional, aprendizaje y escuelas secundarias (es decir, también construcción, equipamiento, mantenimiento y explotación) (DUMONT, 2018).

En lo que respecta a la evolución del gasto público del gobierno francés por descentralización, a la fecha no se han hecho mayores análisis, dada la dificultad de identificar la naturaleza del gasto, principalmente, porque persisten duplicidades de funciones entre el Estado y los organismos locales, y por otro lado, porque la administración central del Estado no tiene mayor control en los gastos que hacen las regiones u otros organismos locales descentralizados (DUMONT, 2018).

Un informe elaborado por el Tribunal de Cuentas en el año 2009 analiza la evolución del gasto público posterior a las reformas descentralizadoras, identificando que, durante el proceso de descentralización, mientras los entes locales seguían asumiendo algunas de las políticas hasta entonces llevadas a cabo por el Estado central, los gastos locales aumentaron sin la correspondiente disminución del gasto en la administración central. Para

el año 2007 el gasto en inversión de los gobiernos locales y regionales disminuyó considerablemente, afectando particularmente al sector municipal, que representa el 56% del total de los gastos y el 69% de los gastos de inversión (Cour de Comptes, 2009). El gasto total aumentó sólo un 0,4% en 2008 y el gasto de inversión disminuyó un 6,2% (Cour de Comptes, 2009).

La siguiente tabla muestra la evolución del gasto del Estado, órganos de administración local y seguridad social, desde que se aprobó la reforma de descentralización hasta el año 2008.

Tabla 1: Evolución de gasto según dependencias públicas en Francia entre 1981 – 2008 (en M€)

Año	Total gasto de la administración pública	El Estado y los diversos órganos administrativos centrales	Administraciones públicas locales	Administración de la Seguridad Social
1981	242,3	134,5	41	66,8
2001	772,1	292,7	140,3	339,1
2003	849,6	314,5	159,5	375,6
2005	921,5	326,4	181,6	413,5
2007	991,2	340,9	207	443,3
2008	1027,1	351,2	214,6	461,3

Fuente: Tribunal de Cuentas de Francia, 2009.

Tabla 2: Porcentaje de gasto por unidad del Estado en Francia entre 1981 - 2008

Año	% de gasto del Estado y los diversos órganos administrativos centrales	% de gasto de las Administraciones públicas locales	% Administración de la Seguridad Social
1981	56%	17%	28%
2001	38%	18%	44%
2003	37%	19%	44%
2005	35%	20%	45%
2007	34%	21%	45%
2008	34%	21%	45%

Fuente: Tribunal de Cuentas de Francia, 2009.

Según se observa, proporcionalmente la carga de gasto ha disminuido para el Estado centralizado, viéndose aumentada en las administraciones públicas locales y en la seguridad social. Por ende, aun cuando la carga de gasto del Estado en su conjunto ha aumentado, éste se ha visto principalmente en la administración de la seguridad social. Por ejemplo, cuando se transfirió el ingreso mínimo de integración (RMI) a los departamentos, el Estado cumplió con las normas iniciales de compensación financiera, pero las autoridades locales pronto se encontraron a cargo de una política mucho más costosa de lo esperado (DUMONT, 2018).

Finalmente, se ha planteado que la descentralización en Francia no se encuentra exenta de dificultades. Ciertos procedimientos de toma de decisiones se han vuelto más engorrosos, ha habido un aumento del número de órganos de consulta, por ejemplo, entre los presidentes de los consejos regionales y los prefectos o rectores regionales, y a veces una dilución de las responsabilidades (DUMONT, 2018). Dumont identifica tres principales dificultades: (1) el Estado ha transferido competencias, a menudo sin transferir funcionarios, y las autoridades locales se han visto obligadas a reclutar a personas para que asuman sus nuevas competencias; (2) las autoridades locales tienen poca libertad en la gestión de su personal; (3) las autoridades locales y regionales han tenido, y a menudo tienen, que ocupar el lugar de un Estado en quiebra (DUMONT, 2018).

4.2. Perú

Perú es un país de tradición centralizada, cuya historia se vio afectada por conflictos internos hacia inicios de la década de 1980, con la irrupción del grupo Sendero Luminoso que comienza un conflicto armado con el fin de movilizar a la población campesina, intentando replicar las revoluciones de China y Rusia, en respuesta a la desigualdad territorial en Perú.

Ante esta situación, en 1988 se planteó un primer esfuerzo de descentralización, donde se crearon 12 regiones, las que tienen dentro de su jurisdicción uno o más de los 24 departamentos que existían previamente, y que serían gobernadas por asambleas regionales. Sin embargo, en 1992, el Golpe de Estado dejó al proceso de descentralización detenido (Cifuentes, I., Valenzuela, E., Cárdenas, A., 2017_b).

Una vez que Perú retornó a la democracia, en el año 2002, se reinició el proceso de descentralización, con la discusión y aprobación de la Ley de Bases de Descentralización. En noviembre del mismo año se realizaron las elecciones subnacionales en las que se elegirían a los presidentes y consejeros regionales en todos los departamentos del territorio nacional (Cifuentes et.al. 2017_b).

La Constitución Política del Perú, en su artículo 43° define al Estado como “unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”. La Ley de Bases de Descentralización, por su parte, tiene como principal objetivo cimentar la estructura del Estado en el trabajo conjunto y articulado del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (Cifuentes et.al. 2017_b).

Actualmente la administración del Estado peruano se divide en tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, el que se divide en Municipalidad Provincial, Distrital y de Centro Poblado.

La implementación de la Ley de Bases de Descentralización se llevó a cabo en un proceso de varios años. En 2002 se constituyeron los gobiernos regionales sobre los departamentos existentes y la elección de autoridades, quienes asumieron en enero de 2003³⁷. A partir de ello, se inicia un plan de capacitación para los gobiernos regionales, y la transferencia de recursos, tanto económicos como patrimoniales, los que fueron observados por el Consejo Nacional de Descentralización³⁸.

Luego de esto, dio inicio la agregación de departamentos que conformarían las regiones, proceso en el cual se apoyaba, mediante un Plan de Regionalización, la conformación de regiones por agregación de departamentos. Posteriormente, en el año 2004, se dio por iniciado el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, asociados a los fomentos productivos³⁹. Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

*Estructura organizacional de los gobiernos subnacionales*⁴⁰

Cada gobierno subnacional se estructura de la siguiente manera:

i. Nivel Regional

El Gobierno Regional es la entidad de gobierno intermedio más importante, cuyo territorio está compuesto por Departamentos. Además, cuenta con las siguientes instancias:

- a) Consejo Regional: Es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional y está integrado por consejeros regionales, elegidos por proceso electoral directo por un periodo de cuatro años.
- b) Presidencia Regional: Corresponde al órgano ejecutivo del gobierno regional. El gobernador regional es elegido por sufragio directo conjuntamente a un o una vicepresidente por un periodo de cuatro años.

³⁷ Contraloría General de la República del Perú, Estudio del proceso de descentralización en el Perú, 2014.

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ En base a Cifuentes et.al. 2017_b.

c) Consejo de Coordinación Regional (CCR): Es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades, así como con la sociedad civil. Está integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Su labor es emitir opinión sobre:

- Presupuesto Participativo Anual
- Plan de Desarrollo Regional Concertado
- Visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del PDCR
- Otras que le encargue o solicite el Consejo

ii. Nivel Local

Para los municipios existe una Ley Orgánica que regula su estructura administrativa, conocida como la Ley Orgánica de Municipalidades, que define a los gobiernos locales como “entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización”⁴¹.

En esta Ley se definen tanto las municipalidades provinciales como las distritales, ambas entendidas como órganos de gobierno local, ambas gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

a) Consejo Municipal

El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales⁴².

b) Alcaldía

La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Cumple además la función de representante legal de la municipalidad y se refiere como la máxima autoridad administrativa (Cifuentes et.al. 2017_b).

⁴¹ Ley Orgánica de Municipalidades

⁴² Ídem.

Proceso de transferencia de competencias

El sistema de transferencia de competencias está determinado por la Ley de Bases de Descentralización, la que determina que las competencias pueden ser exclusivas, compartidas o delegables. Sólo el Gobierno Nacional tiene competencias exclusivas⁴³.

Durante los años 2004 y 2006 se dio una primera etapa en la que se le otorgó a los gobernadores regionales, a través de una ley orgánica, 185 funciones sectoriales, que contemplaban los sectores productivos de agricultura, comercio exterior y turismo, producción, energía y minas.

Estas competencias serían traspasadas a través de un proceso denominado Sistema de Acreditación, establecido en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. El Sistema de Acreditación tiene por finalidad el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de requisitos e indicadores de gestión que permitan medir su capacidad de gestión efectiva y, por lo tanto, garantizar la continuidad o mejora en la prestación de los servicios a la población (Defensoría del Pueblo 2009).

El proceso definido en la Ley se diagrama de la siguiente manera:

Cuadro 7: Ciclo de Sistema de Acreditación



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2009.

Con este proceso, al año 2012 se había transferido el 92,6% de las 185 funciones establecidas en la ley original. Este proceso ha sufrido diferentes cambios y revisiones a lo largo de los años, considerando la capacidad y calidad con la que los gobiernos regionales y locales se han podido adaptar a las nuevas funciones que se les encomienda.

⁴³ Contraloría General de la República del Perú, Estudio del proceso de descentralización en el Perú, 2014.

Cabe destacar que el proceso de transferencia de competencias se encuentra establecido en base a los criterios de la Ley de Bases de Descentralización (Cifuentes et.al. 2017_b):

- a) Subsidiaridad: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, evitándose la duplicidad y superposición de funciones;
- b) Selectividad y proporcionalidad: la transferencia de competencias toma en cuenta la capacidad de gestión, que será determinada por un procedimiento técnico y objetivo;
- c) Provisión: toda transferencia o delegación debe ser acompañada de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos;
- d) Concurrencia: en el ejercicio de competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar oportuna y eficientemente, cumpliendo con las acciones que le corresponden y respetando el campo de acción de los otros niveles de gobierno.

En el caso peruano, se ha reconocido que el proceso ha tenido avances y retrocesos durante su desarrollo. Uno de los pilares en los que se ha fundado el avance es en la institucionalización de espacios de participación ciudadana en los gobiernos locales, en las que las atribuciones de planificación y presupuesto han sido apropiadas por los territorios. Los espacios de participación, además, han permitido que la sociedad civil pueda cumplir de manera más eficiente las labores de vigilancia sobre las instituciones públicas (Promcad-Inicam, 2018).

Sin embargo, se reconoce en el proceso de descentralización peruano que su desarrollo ha implicado riesgos de corrupción en los niveles de gobierno regionales y locales, principalmente debido a la falta de fiscalización, con importantes consecuencias en la confianza ciudadana en las instituciones públicas subnacionales, la paralización de obras y un significativo daño fiscal (Vega, E., Rojas, J., Elías, L., Koechlin, J., Solórzano, X., 2018). El proceso de descentralización habría generado descoordinación entre las instituciones que tienen el mandato de prevenir, detectar y/o investigar los casos de corrupción (Procuraduría, Fiscalía y Contraloría), que no han sido capaces de articular mecanismos eficientes de intercambio de información y canales de comunicación para la coordinación ante el nuevo escenario institucional.

La falta de controles se ha expresado en el abuso de la contratación directa en la construcción de obra pública y compra de bienes y servicios, el financiamiento ilegal de campañas electorales y la falta de liderazgos éticos y comprometidos con la lucha contra

la corrupción en los distintos niveles de gobierno subnacionales. En las regiones analizadas en el estudio de Ernesto Vega y colaboradores (2018) se destaca la gran cantidad de casos de corrupción que han involucrado a los gobiernos regionales por colusión, peculado y cohecho.

4.3. Aprendizajes de las experiencias revisadas

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.

5. Conclusiones y Propuestas de Espacio Público

El país ha decidido transitar hacia un proceso de descentralización cuyo diseño no se encuentra del todo consensuado por los actores políticos y expertos. Esto explica, en parte, que actualmente las reformas aprobadas mantengan varios aspectos esenciales en un alto nivel de incertidumbre y un desequilibrio exagerado entre las vías de descentralización política, fiscal y administrativa.

El diagnóstico de algunos actores ha sido que la descentralización política, que traspasa a la ciudadanía el poder de elegir a su autoridad regional, desencadenará la “dinámica general del proceso descentralizador” (Von Baer, Rozas y Bravo 2016: 30). Esta sería la única vía posible para avanzar, ante un escenario de escasa voluntad política que sólo habría propiciado declaraciones de buenas intenciones sin avances concretos en el proceso de descentralización. Por esto, se cataloga a la elección de gobernadores regionales como la “madre de todas las reformas de descentralización”.

Por otra parte, al no existir una oposición explícita al proceso de descentralización (Portales 2018: 94)⁴⁴, quienes cuestionaban el avance de la reforma constitucional que permitiría la descentralización política, argumentaban que ésta no tenía sentido si no se resolvía primero qué competencias iba a administrar la nueva autoridad regional. Se postulaba que una secuencia virtuosa del proceso de descentralización requería primero entregar nuevas competencias a los gobiernos regionales liderados por los intendentes designados desde el nivel central, para que ya en ejercicio de esas competencias los cargos se sometieran a elección popular.

Ya desencadenado el proceso, en vista de las elecciones de los gobernadores regionales en el año 2020, y a la luz del análisis de la normativa, la visión de los expertos y de la experiencia internacional, consideramos relevante la discusión sobre algunos temas críticos que podrían contribuir a fortalecer el proceso de descentralización y aunar posiciones entre las diversas perspectivas que coexisten respecto al fenómeno. Se detallan estas propuestas a continuación.

⁴⁴ Portales, D. 2016, *El proceso de reformas pro descentralización en Chile: Actores y escenarios*, en Von Baer, H., Varas, J., Valenzuela, E., Simon, J., (Editores), **El Arranque de la Descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno**, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco. Página 94.

5.1. Sobre el traspaso de competencias

Es posible advertir que, de acuerdo a la experiencia internacional y la manera en que se ha ido configurando el diseño del proceso de transferencia de competencias en Chile, los gobiernos regionales tendrán mayor relevancia en áreas relacionadas con los recursos naturales, ambientales y vinculados a las industrias extractivas en el territorio, las políticas sociales y específicamente aquellas en que es necesaria la colaboración público-privada, porque operan en forma de concesión o transferencia, entre otras.

La Constitución Política⁴⁵ ha delimitado claramente el tipo de competencias que son susceptibles de transferencia desde el nivel central al gobierno regional. El problema es que no es posible determinar el alcance de estas materias definidas constitucionalmente, ya que estos conceptos no tienen una definición legal.

El diseño actual del proceso de descentralización impide la identificación concreta de las competencias que se pueden transferir desde el nivel central al gobierno regional, o, por otra parte, ser solicitadas por el gobierno regional al nivel central. No existe en el ordenamiento jurídico chileno ningún catálogo o instrumento que permita identificar tales competencias susceptibles de ser transferidas. Además, la amplitud de la definición implica que una competencia involucre a más de un organismo público, pues su ejercicio puede depender de las facultades y normas aplicables por diversos ministerios y/o servicios públicos⁴⁶.

En consonancia con las áreas de competencias susceptibles de ser transferidas, los gobiernos regionales tendrán las divisiones de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte, y Desarrollo Social y Humano, que se sumarán a las que tienen actualmente (Planificación y Desarrollo Regional y Presupuesto e Inversión). Estas divisiones les permitirán a los gobiernos regionales continuar con la orientación de la política que ejecutan los servicios públicos nacionales, pero desde una posición de poder distinta.

⁴⁵ Establece en su artículo 114 que *"la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá 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"*

⁴⁶ De acuerdo con los estándares OCDE, se propone considerar la factibilidad de traspasar los siguientes servicios: Corfo (al menos en lo relativo a los programas de fomento productivo), Sercotec, Fosis, Serviu, Conaf (al menos en lo relativo al cuidado de los parques nacionales), Indap, Bienes Nacionales (en aquellos aspectos relativos a venta o concesión de dichos bienes para actividades productivas en la región) y Vialidad.

Lo relevante aquí es que el ordenamiento jurídico chileno reconozca y explicita las competencias a las que alude el proceso de descentralización. Satisfacer la necesidad de establecer este catálogo genera varias ventajas. En primer lugar, le otorga predictibilidad al proceso, dando facilidad a los Gobiernos Regionales para anticiparse en el proceso de implementación de competencias que, tarde o temprano, deberán. Esto les permite la construcción de capacidades e institucionalidad, incluyendo el desarrollo de programas de formación y capacitación de personas⁴⁷. De hecho, aquellas regiones que logren anticipar traspasos servirían de plan piloto para las demás.

Luego, reduce la resistencia de la autoridad central para desprenderse de competencias, puesto que se conoce de antemano que estas serán, en el transcurso del proceso de descentralización, traspasadas al nivel regional. La predictibilidad del catálogo de competencias a transferir inhibe cualquier intento por evitar desprenderse de competencias por parte del nivel central, y al reducir estos conflictos políticos, también disminuye el impacto de un problema de orden presupuestario, pues se ha identificado que el diseño actual de traspaso de competencias presenta dificultades para el cálculo de los costos de las competencias a transferir (Irrázaval y Rodríguez 2018: 11). El proceso de costeo, por su parte, puede suponer la generación de conflictos entre el servicio público central y el gobierno regional, pues el primero querrá traspasar la menor cantidad posible de competencias, considerando tanto éstas como los recursos no deben duplicarse.

El diseño institucional establecido para dirimir este tipo de asuntos, considera un Comité de Ministros, que deberá decidir la cantidad de recursos financieros y humanos que acompañarán el traspaso de una competencia. Esta entidad, sin embargo, al tener un carácter central, no garantiza una ponderación imparcial en el cálculo. El catálogo de competencias previamente definido puede adelantar la estimación de estos costos para sortear conflictos contingentes en la evaluación del traspaso de una competencia. Además, facilitaría la planificación presupuestaria en regiones, disminuyendo el riesgo de duplicidades.

⁴⁷ El programa de Becas Chile ha sido exitoso para colocar jóvenes chilenos en universidades extranjeras, pero crecientemente deficitario en la tarea de reinsertarlos en el país, en empleos asociados a las capacidades y conocimientos adquiridos. La regionalización en curso es una gran oportunidad para vincular capital humano avanzado con las necesidades que de esos profesionales tendrán las regiones. Ello solo será posible si se conoce con certeza y anticipación el cronograma de competencias a transferir, permitiendo con ello la debida planificación de los estudios, incentivos y reinsertión.

En tercer lugar, en atención a la prevención que hacían algunos expertos, el establecimiento del catálogo de competencias no afectará la facultad de los gobiernos regionales de solicitar aquellas competencias que consideren prioritarias, ya sea por las necesidades específicas de su región o el perfilamiento político de su autoridad. Se entiende esta priorización como una anticipación del proceso de transferencia de competencias, disminuyendo conflictividad en la evaluación de la pertinencia de transferencia, pues lo que estará en evaluación será la idoneidad del momento en el que la competencia se transfiere, no si esa competencia en particular debe transferirse.

Por último, disminuye los potenciales conflictos que puedan darse en atención al carácter revocable del traspaso de competencias, como está actualmente establecido en el diseño del proceso. Tanto el nivel central como el regional pueden solicitar la revocabilidad del traspaso de una competencia, lo que podría generar interpretaciones políticamente complejas, en tanto el nivel nacional revoque el traspaso de una competencia aduciendo ineficiencia en la gestión regional, o el gobierno regional lo haga manifestando falta de los recursos necesarios para poder ejercerla en plenitud. Como hemos dicho, diversos expertos han considerado que la revocabilidad le otorga al proceso de descentralización un carácter *permanentemente inacabado*, cuestión que el catálogo de competencias a transferir puede atenuar.

Tal como se ha señalado en otros artículos (Ferreiro 2019) el beneficio de la predictibilidad que aportaría este instrumento debe considerar un horizonte fijo de ocho a doce años para la total transferencia de las competencias y servicios que se incluyen en el catálogo. Eventualmente, puede considerarse un traspaso por ley en dos fases: distinguiendo entre las materias relativas a ordenamiento territorial y fomento productivo, por un lado, y, por otro, las relativas a desarrollo social. Este proceso debe ser gradual y acorde a los bloques que contempla la ley actual.

Finalmente, es necesario tener en consideración no sólo las competencias de las que se hará cargo el nivel regional, sino también aquellas que tendrán los gobiernos locales. En un proceso de cambio de esta naturaleza, vale la pena hacer el ejercicio completo de analizar la composición del Estado y las labores que cumplen cada nivel de ellos para el beneficio y fomento de la población, con el objetivo de evitar duplicidades en todos los niveles y favorecer la coordinación entre los territorios y el país.

5.2. Sobre el financiamiento regional

El diseño del proceso de descentralización mantuvo los mecanismos de financiamiento actual de los gobiernos regionales, es decir, aunque sus autoridades serán electas, sus presupuestos deberán ser ejecutados como los demás servicios públicos, debiendo devolver las subejecuciones al Gobierno Central a final de año.

Actualmente, los ingresos y egresos en los gobiernos regionales están compuestos por los programas 01 de gasto de funcionamiento y 02 de inversión regional, ambos consignados anualmente en la ley de presupuestos. Una práctica recurrente es el traspaso adicional, desde la SUBDERE a los gobiernos regionales que presenten mejores niveles de ejecución presupuestaria, mecanismo discrecional del nivel central que impide a los gobiernos regionales tener un nivel de certidumbre presupuestaria deseable y acorde al nivel de descentralización política de la que gozarán iniciado el proceso. Aunque las competencias se transfieran después del 2020, ya para entonces será necesario despejar toda sospecha de arbitrariedad o favoritismos políticos en las transferencias a gobiernos regionales con autoridades electas.

Uno de los principales desafíos en estas materias es entonces establecer bases objetivas para la entrega de recursos a los gobiernos regionales. De esta forma será posible mitigar el riesgo de arbitrariedad por sesgos políticos, particularmente en las provisiones de la SUBDERE. Por otra parte, Irarrázaval y Rodríguez (2018) identifican como principal desafío de economía política en el proceso de descentralización evitar una excesiva presión por recursos sobre el gobierno central, motivado por gobernadores regionales que en un principio tendrán escasas competencias.

Los recursos que se entregarán a las regiones deben tener relación con las competencias que se van a transferir. Asimismo, deben conocerse los montos gastados por los ministerios y servicios públicos desconcentrados en cada región, para no duplicar gastos presupuestarios, en caso de que se entregue dicha competencia al gobierno regional.

En una primera etapa, se deberá poner especial énfasis en lo relativo a provisiones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, saldo inicial de caja y gastos regionales de los ministerios sectoriales (Irarrázaval y Rodríguez 2018). Asimismo, es necesario legislar de manera de dotar de la mayor transparencia y apertura los presupuestos de los gobiernos regionales. El resto de las definiciones fiscales podrán adoptarse, ya con las claridades necesarias, una vez que se conozcan las competencias a transferir por ministerio de la ley, el momento definido para aquello y las necesidades financieras consecuentes.

La incertidumbre presupuestaria a la que estarán expuestos los gobiernos regionales ha abierto un debate respecto de la necesidad de iniciar un proceso de descentralización fiscal. En términos generales, la literatura especializada aporta con dos grandes visiones sobre los efectos económicos de la descentralización fiscal. La primera de ellas es altamente entusiasta. Apoyada en la teoría del federalismo preservador de mercados (Weingast 1995), se asume que a mayor descentralización fiscal los niveles subnacionales generarán dinámicas competitivas que devienen en mayor progreso económico. Adicionalmente, se estima que los gobiernos locales disponen de mayor y mejor información orientada a determinar los canales de inversión más eficientes, dada su cercanía con la ciudadanía (Yáñez 1993).

Sin embargo, existe evidencia que contraviene estas posiciones, asociando la descentralización fiscal a menor crecimiento económico y fuertes desbalances en el erario nacional (Davoodi y Zou 1998; De Mello 2000), principalmente como consecuencia de mayores niveles de captura de recursos por los líderes locales y la corrupción (Gordin 2006), junto a dificultades en el pago de créditos y gasto ineficiente (Perry 1999). La competencia entre las unidades subnacionales que ofrecen mejores condiciones tributarias en busca de inversión, por su parte, puede generar desequilibrios macroeconómicos (Prud'homme 1995). Adicionalmente, investigaciones demuestran que los ciudadanos de países en vías de desarrollo no cuentan con las capacidades y recursos necesarios para elegir su domicilio en función de las ofertas de cada unidad subnacional, como sí sucede en países desarrollados (Rosales 1995; Montecinos 2005).

Ciertamente, la autonomía de los poderes regionales no puede concretarse sin transferencia de capacidades de autofinanciamiento. Por esto, el proceso de descentralización deberá enfrentar prontamente la discusión de la descentralización fiscal, cuyo objetivo sepa encontrar el óptimo entre las funciones de asignación de recursos, su distribución y control ciudadano y transparencia sobre el uso de ellos.

5.3. Sobre los órganos de control y el riesgo de corrupción

Uno de los riesgos del proceso de descentralización identificados en este estudio dice relación con el trabajo de los órganos de control y la corrupción. En efecto, la mayor discrecionalidad del nivel central en el proceso, en contextos políticos con instituciones subnacionales todavía débiles, puede ser terreno fértil para la captura de los recursos fiscales transferidos desde el gobierno central por parte de las élites locales. En este

aspecto, la literatura recomienda reforzar, en primera instancia, a las instituciones subnacionales para intentar evitar su corrupción, pues la adición de capas de gobierno, en primera instancia, reduce la capacidad de control ciudadano sobre el gobierno y sus burocracias (Rodden 2004).

La relación entre la descentralización y corrupción es objeto de controversia. La academia no ha logrado generar argumentos concluyentes respecto a la naturaleza del vínculo. Por un lado, se postula que la descentralización aumenta la corrupción. Ello responde principalmente a que se añaden nuevos niveles de gobierno, generando problemas de coordinación, creando espacios para conductas predatorias por parte de los funcionarios públicos (Cai y Treisman 2004) y dificultando la labor de fiscalización de los órganos de control, debido principalmente a la falta de claridad respecto de las responsabilidades y competencias de las entidades de gobierno, ya sea de las centrales como las subnacionales. Como hemos visto, a este riesgo estaría expuesto el proceso de descentralización chileno, por la alta incertidumbre respecto de la transferencia de competencias y presupuestaria que exhibe actualmente.

La literatura también reconoce que los gobiernos locales serían más corruptibles, pues los espacios que generan cercanía e interacción con la ciudadanía y las empresas son más profundos e intensos. Ello se refuerza con que la descentralización tiende a entregar mayor discrecionalidad a los gobiernos locales, ahora más susceptibles de recibir presiones directas. Esto es especialmente problemático en las fases iniciales del proceso descentralizador, en donde las instituciones aún no desarrollan estructuras fuertes ancladas en su aprendizaje histórico (Nupia 2007; Freille *et al.* 2007). Estas posibilidades aumentan en los países en desarrollo y también cuando la secuencia del proceso es conducida por el nivel central, cuyos efectos de dispersión del poder son menores, y las unidades subnacionales mantienen una fuerte dependencia de las transferencias nacionales.

Los presupuestos de los gobiernos regionales son, en principio, aprobados anualmente en la ley de presupuestos, tanto en lo referido a los ingresos como a los gastos, con márgenes muy estrechos para definir su uso, en el último caso. Por esto, los desafíos de gestión de los gobiernos regionales serán frente al gobierno central (Irarrázaval y Rodríguez 2018), que define el marco presupuestario, y los parlamentarios, que lo aprueban o rebajan. Esto implica un alto riesgo de clientelismo entre el gobierno regional y autoridades nacionales (como el gobierno central o los parlamentarios), y un latente conflicto político.

Ahora bien, también existen argumentos que apuntan a que la descentralización puede mitigar la corrupción. Treisman (2000) señala que, al seguir políticas descentralizadoras, los gobiernos pueden volverse “más honestos” y eficientes, pues los funcionarios se encuentran más cerca de la ciudadanía y buscan complacerlos, especialmente a través de la canalización de recursos para la ejecución de programas de política pública.

La proximidad entre la ciudadanía y sus representantes es un factor clave, pues aumenta la capacidad de escrutinio de los gobernados sobre los gobernantes, así como de penalización, por ejemplo, mediante la no reelección. Esto genera una mayor *responsabilización* de la clase política y administrativa de cara a la ciudadanía (Fjeldstad 2003). También aumenta la capacidad de gestión estatal, lo que disminuiría la corrupción (Huther y Sahah 1999).

Para fortalecer el trabajo de los órganos de control y disminuir así los riesgos de corrupción es necesario explicitar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia fiscal a las que se someterán los gobiernos regionales, así como adecuar las competencias y recursos de las contralorías regionales.

Además, debe considerarse la creación de una Comisión y Observatorio de Descentralización, que tenga un carácter permanente, y permita velar por el avance adecuado de un proceso complejo desde el ámbito técnico y político, apoyando a las regiones en su fortalecimiento para recibir las competencias previamente.

En tercer lugar, es necesario crear un estatuto específico para los funcionarios públicos a ser traspasados. La comisión de servicio debe ser sustituida por un arreglo adecuado que equilibre los derechos de los funcionarios con la concursabilidad meritocrática de los cargos relevantes de la administración regional. En adición, se deben considerar criterios de mérito en la provisión de los cargos técnicos en la conformación de las nuevas divisiones de los gobiernos regionales.

5.4. Otras propuestas y conclusiones generales

A las tres propuestas centrales descritas más arriba, consideramos relevante aportar al debate público otras iniciativas que, de acuerdo con los riesgos identificados en este estudio, pueden fortalecer el proceso de descentralización chileno.

El primer tema relevante es el del establecimiento de un mecanismo de resolución de conflictos de competencia entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional, en caso

de que un nivel de gobierno exceda su ámbito propio o se niegue a asumirlo. En un natural proceso de acople institucional que generará el proceso de descentralización, es deseable que el mecanismo de resolución de conflictos se explicita y recaiga en un órgano que garantice un nivel de imparcialidad aceptable en la resolución de este tipo de conflictos.

En ausencia de este, cada diferendo terminará, de facto, resolviéndose mediante la imposición de la voluntad del gobierno nacional. En Chile, es posible extender la jurisdicción del Tribunal Constitucional o de la Contraloría General de la República para abordar esta materia. Siguiendo la experiencia comparada, el órgano jurisdiccional más adecuado sería el Tribunal Constitucional⁴⁸. Sin embargo, como se ha señalado más arriba, actualmente el Congreso Nacional discute un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo para que sea la Contraloría General de la República el órgano encargado de resolver.

Por otra parte, y haciendo presente una debilidad de la institucionalidad chilena que la afecta más allá del proceso de descentralización, consideramos relevante la generación de una política de datos que aporte transparencia al proceso, por una parte, y evidencia para su evaluación y rediseño en diversos ámbitos, por otra. Desde el presupuesto necesario para el ejercicio de una competencia hasta la evaluación de programas y políticas que sean implementados con éxito por un gobierno regional, entre otras posibilidades, sólo será posible de realizar si se adopta una política de datos en estos términos.

En estrecha relación con el control social, una política de datos a la que se someta el gobierno regional facilitará la generación de climas de integridad y propiciará mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En este sentido, consideramos relevante también discutir la pertinencia de perfeccionar el deficiente sistema de protección al denunciante existente en Chile. La Ley N°20.205 que protege al funcionario público que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, está vigente desde julio de 2007 y establece el deber de los funcionarios públicos de denunciar los hechos de corrupción de los que tengan conocimiento, las protecciones que se le otorgan al realizar la denuncia y las sanciones a las denuncias infundadas y falsas, o efectuadas con el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

Sus deficiencias se centran, principalmente, en que no motiva la realización de denuncias, al igualar las sanciones a las que se expone el denunciante a las protecciones que recibe,

⁴⁸ El Tribunal Constitucional español conoce, entre otras materias, de: “c) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí”. (Art. 161, 1, literal c) de la Constitución española)

y contiene deficiencias procedimentales como la obligación de presentar la denuncia ante el jefe de servicio. En el caso de los gobiernos regionales, por ejemplo, un funcionario público que conozca un hecho de corrupción que quiere acogerse al sistema de protección que contempla esta norma, debiera realizar la denuncia ante el gobernador regional, cuestión que evidentemente pone en riesgo al funcionario si esa autoridad está en conocimiento o, incluso, involucrado en el acto corrupto.

El proceso de descentralización producirá también efectos en la relación entre el gobierno regional y los municipios. Esto exigirá mayores niveles de coordinación para evitar que la descentralización concentre el poder de decisiones en el nivel regional, abriendo un nuevo debate sobre la autonomía y las perspectivas de desarrollo de los gobiernos locales. Las regiones, en este sentido, deberían apuntar a erigirse como socios técnicos y administrativos de las municipalidades, especialmente de las más rezagadas, por ejemplo, a través del fomento de cooperaciones y coordinación interjurisdiccional (OCDE 2017).

En este contexto, urge perfeccionar las medidas relacionadas con la probidad en los municipios, por medio de reformas que fortalezcan las políticas de contratación y gestión de personal, hagan más eficiente y transparente la gestión financiera de los gobiernos locales, mejoren los estándares de los procesos de compras y adquisiciones y fortalezcan los procesos de fiscalización externos e internos.

Actualmente, Chile es un país altamente centralizado, donde la organización administrativa depende del Gobierno Central. Sus servicios públicos desconcentrados y con cobertura nacional responden directamente a los directores nacionales y ministros ubicados en el centro. Asimismo, los intendentes, figura administrativa superior en los gobiernos regionales, deben responder al presidente de la República, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, encargada de dotar de presupuesto a los gobiernos regionales, así como de administrar los fondos de inversión que se le entregan a cada uno de los gobiernos regionales, y finalmente, si no cumple con la labor encomendada, es removido de su cargo, generando incertidumbre en el manejo de la región.

Por esto, el proceso de descentralización que se desencadena actualmente es una oportunidad relevante para el desarrollo institucional del país. Ciertamente, el diagnóstico respecto de su necesidad parece ser compartido, pero esto no garantiza que existan los consensos necesarios para acordar la forma de implementarlo. Distintas visiones y priorización de reformas y acciones se debaten diariamente en la arena pública. Este estudio pretende ser una referencia para orientar a este debate, de modo que el proceso

de descentralización se vea fortalecido y produzca los beneficios que el país necesita y espera.

5.5. Descentralización y nueva constitución

La redacción de una nueva constitución fue de una las principales demandas de la ciudadanía desde el comienzo del estallido social a mediados de octubre, tal como dan cuenta una serie de encuestas de opinión. Activa Research fue una encuestadora que realizó las primeras series de encuestas luego del 18 de octubre. En la primera de ellas, realizada el 24 de octubre, mientras el país todavía se encontraba en toque de queda, el inicio del proceso constituyente como medida que debía impulsar el gobierno para terminar con la crisis social aparecía en cuarto lugar de las prioridades de las personas, mencionado por el 34,3% de la población.

La Encuesta Termómetro Social, también de octubre de 2019, del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), detectó que ante la pregunta abierta sobre cómo resolver el conflicto social las palabras que más se repitieron fueron Escuchando, Gente, Pueblo, Presidente y Constitución. Además, un 76% señaló estar muy disconforme o disconforme con la actual constitución, y el 80,7% manifestó que es bastante o muy importante para el país cambiar la actual constitución.

Después de casi un mes de manifestaciones sociales, el 12 de noviembre el Gobierno llamó a todos los sectores políticos al diálogo para la generación de tres acuerdos: por la paz, la justicia y una nueva constitución. Así, el 15 de noviembre los partidos políticos con representación parlamentaria firmaron un histórico acuerdo que fijó el itinerario para la redacción de una nueva constitución. Este acuerdo contempló:

- a. La realización de un plebiscito vinculante, con voto voluntario, en el que la ciudadanía deberá responder dos preguntas:
 - a. Si quiere una nueva constitución, marcando apruebo o rechazo.
 - b. Qué tipo de órgano prefiere para la redacción de la nueva constitución, entre dos opciones: i) una "convención mixta constitucional", compuesta en un 50% por parlamentarios y parlamentarias y otro 50% por ciudadanos y ciudadanas que serán electas para este efecto; o ii) una convención constituyente con un 100% de sus miembros electos para este efecto.

- b. A partir del resultado de la primera consulta, de ganar la opción “apruebo” se realizará la elección de los miembros de la instancia constituyente, en sufragio universal voluntario y con el mismo sistema electoral que rige en las elecciones de diputados y diputadas.
- c. El órgano constituyente funcionará según un reglamento interno por nueve meses, prorrogables hasta por tres meses más.
- d. Una vez redactada la nueva constitución, el documento será sometido a un nuevo plebiscito para su ratificación, esta vez mediante voto universal obligatorio.

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 contraponen 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 reajustes de un proceso complejo y dinámico

Existen dos ámbitos en los que es posible realizar nuevas investigaciones que contribuyan a fortalecer el proceso. En primer lugar, es necesario tener en consideración no sólo las competencias de las que se hará cargo el nivel regional, sino también aquellas que tendrán los gobiernos locales. En un proceso de cambio de esta naturaleza, vale la pena hacer el ejercicio completo de analizar la composición del Estado y las labores que cumplen cada nivel de ellos en diversos ámbitos, partiendo por lo que el proceso de descentralización en marcha se propone traspasar al nivel regional, con el objetivo de evitar duplicidades en todos los niveles y favorecer la coordinación entre los territorios y el nivel central.

En segundo lugar, junto a las labores de fiscalización de la Contraloría General de la República y otros órganos de fiscalización y control como el Consejo para la Transparencia, es fundamental comprender las lógicas de funcionamiento e incentivos de los órganos representativos encargados de propiciar la rendición de cuentas horizontal, como lo son los Consejos Regionales y los Concejos Municipales. Estas instancias, compuestas por representantes electos, tienen el mandato de fiscalizar la actuación del gobierno regional y del municipio, respectivamente, y atribuciones que no son ejercidas en plenitud. Estudiar las lógicas e incentivos que operan en estas instancias de representación puede dar luces de reformas que fortalezcan el control sobre los órganos ejecutivos subnacionales y fortalezcan el ideal democrático de pesos y contrapesos en el combate de la corrupción.

Referencias bibliográficas

- Akiran, Gulsun. 2004. Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? *International Tax and Public Finance* 11: 175-195.
- Alesina, Alberto y Spolaore, Enrico. 1997. On the Number and Size of Nations. *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1027-1056.
- Alexeev, Michael y Habodaszova, Luba. 2012. Fiscal decentralization, corruption, and the shadow economy. *Public Finance and Management* 12 (1): 74-99.
- Alvarado, Luis y Rodríguez, Rocío. 2010. La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción. *Análisis Económico* 60 (25): 241-271.
- Andrew, Caroline y Goldsmith, Michael. 1998. From Local Government to Local Governance: And Beyond? *International Political Science Review* 19 (2): 101-117.
- Bardhan, Pranab. 1997. Corruption and Development: a Review of Issues. *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320-1346.
- Bardhan, Pranab. 2002. Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives* 16 (4): 185-205.
- Bardhan, Pranab y Mookherjee, Dilip. 2005. Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview. En *International Handbook of Economic Corruption*. Editado por Rose Ackerman, S. y Elgar, E. Cornwall: Edward Elgar Publishing.
- Bednar, Jenna; Eskridge Jr., William, y Ferejohn, John. 2001. A political theory of federalism. En *Constitutional culture and democratic rule*. Editado por J. Ferejohn, J. Rakove, J. Riley, J., 223-267. New York: Cambridge University Press.
- Beer, Samuel. 1978. Nationalism and Democracy in America Latina. *The American Political Science Review* 72 (1): 9-21.
- Boisier, Sergio. 2000. Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar. *Estudios Sociales* 104 (2): 43-76.
- Cai, Hongbin y Treisman, Daniel. 2004. Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, globalizations and Public Policy. *American Economic Review* 95 (3): 817-830.

Caramani, Daniele. 2017. Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review* 111 (1): 54-67.

Cheema, Shabbir y Rondinelli, Dennis. 2007. From Government Decentralization to Decentralized Governance. En *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Editado por Cheema, S., y Rondinelli, 1-20. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.

Cifuentes, I., Valenzuela, E., Cárdenas, A. 2017. Consultoría identificación y caracterización de los procedimientos para el traspaso de competencias y definición de contenidos mínimos de estudios y resoluciones involucradas, según lo establecido en el proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley 19.175 (Boletín 7963-06). Informe N°3, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado.

Cifuentes, I., Valenzuela, E., Cárdenas, A. 2017. Consultoría identificación y caracterización de los procedimientos para el traspaso de competencias y definición de contenidos mínimos de estudios y resoluciones involucradas, según lo establecido en el proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley 19.175 (Boletín 7963-06), Informe N°4, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado. Santiago.

Davoodi, Hamid y Heng-Fu, Zou. 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics* 43: 244-57.

Defensoría del Pueblo, 2009, en Contraloría General de la República del Perú, Estudio del proceso de descentralización en el Perú.

De Mello, Luiz. 2000. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development* 28 (2): 365-380.

Delamaza, Gonzalo, Fernández, Margarita y Navarro, Iván. 2004. *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago: Programa de Innovación y Ciudadanía.

Dickovick, Tyler. 2011. *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa to Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press

Eaton, Kent. 2004. Designing subnational institutions, regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies* 37 (2): 218-244.

Falleti, Tulia. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99 (3): 327-346.

FAO. 2004. *Descentralización e impuesto predial rural*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Ferreiro, Alejandro. 2019. Horizontes claros: condición básica para una regionalización a la altura de las expectativas. En **Desarrollo Territorial Colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos**. Von Baer, H. y Bravo, N. (editores). Ediciones Universidad de la Frontera. Temuco: 141-152.

_____. 2013. Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia. En *95 propuestas para un Chile mejor*. Editado por Res Publica Chile, 71-81. Santiago de Chile: Grupo Res Publica Chile.

Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: ILPES/CEPAL.

Fisman, Raymond y Gatti, Roberta. 2002. Decentralization and corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics* 83 (3): 325-345.

Fjeldstad, Odd-Helge. 2003. Decentralization and corruption. A review of the Literature. *Utstein Anti-Corruption Resource Centre*.

Freille, Sebastian, Haque, Emranul, Kneller, Richard. 2007. Decentralization, corruption and economic development. *Conference Paper*, University of Nottingham.

Furniss, Norman. 1974. The Practical Signification of Decentralization. *The Journal of Politics* 36 (4): 958-982.

Garrett, Geoffrey y Rodden, Jonathan. 2001. *Globalization and Fiscal Decentralization*. Conferencia Globalization and Governance, California.

Gobierno de Chile 2019. *Agenda de Modernización del Estado*. Julio 2019

Gómez, Carlos. 2004. El análisis económico de la corrupción. *Quórum* 10: 127-147.

Gordin, Jorge. 2006. Intergovernmental Fiscal Relations, "Argentine Style". *Journal of Public Policy* 26 (3): 255-277.

Grindle, Merilee. 2007. Local Governments That Perform Well: Four Explanations. En *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Editado por Cheema, S., y Rondinelli, D., 56-74. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.

Hernández Palma, Víctor, *La agenda legislativa y jurisprudencia en el marco de la descentralización*, en SUBDERE (2017), **Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile**, División de Política y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Huerta, María, Pressaco, Carlos, Ahumada, Consuelo, Velasco, Marcelo, Puente, Jesús y Molina, Juan. 2000. *Descentralización, Municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Huther, Jeff y Sahah, Anwar. 1999. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. *World Bank Working Paper* 1984.

Ibáñez Zamora, Jorge, *Autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales en el área Pacífico-Andina*, en SUBDERE (2017), **Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo**, División de Políticas y Estudios y Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización.

Irrázaval, Ignacio y Rodríguez, Jorge. 2018. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? Temas de la agenda pública 108, año 13, noviembre de 2018. Centro de Políticas Públicas PUC-Chile.

Kaufmann, Daniel. 2000. Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica, *Revista Perspectivas*, vol. 3, N°2, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Klitgaard, Robert. 1988. Controlando la Corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Editorial Sudamericana: Buenos Aires.

Lake, David y Rothchild, Donald. 2005. Territorial decentralization and civil war settlements.

En *Sustainable peace: Power and democracy after civil wars*. Editado por Roeder, P., y Rothchild D., 109-132. Ithaca: Cornell University Press.

Manor, James. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Washington D.C.: The World Bank.

Mardones, Rodrigo. 2008. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure* 34 (102): 39-60.

Mauro, Paolo. 1997. The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross Country Analysis. En *Corruption and the Global Economy*. Editado por Elliott, K. Washington D.C.: The Peterson Institute for International Economics.

Moltó, José. 2015. Corrupción y descentralización fiscal en España: un enfoque de federalismo fiscal de segunda generación. Tesis doctoral en Economía Aplicada, Universidad de Valencia.

Montecinos, Egon. 2006. Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 191-208.

Montecinos, Egon. 2005. Los estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure* 31 (93): 77-88.

Morgan, Jana. 2018. Political Decentralization and Party Decay in Latin America. *Latin American Research Review* 53 (1): 1-18.

Murphy, Kevin, Shleifer, Andrei, Vishny, Robert. 1991. Allocation of Talent: Implications for Growth. *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 503-530.

Nickson, Andrew. 1998. Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*, 12: 71-88.

Nupia, Oskar. 2007. Decentralization, corruption and political accountability in developing countries. *Documento CEDE 2007-17*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.

OCDE. 2017. Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Santiago de Chile.

_____. 2009. Estudios territoriales de la OCDE. Chile.

O'Donnell, Guillermo. 2001. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* 14: 7-31.

Olivier, Philip, *El Prefecto*, en Embajada de Francia en Colombia, 2005.
<https://co.ambafrance.org/El-Prefecto-por-Olivier-Philip>

O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: elections, parties and local power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.

Perry, Guillermo. 1999. *Macroeconomic management in decentralized democracies*. Trabajo presentado en Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, Valdivia: Chile.

Peruzzotti, Enrique. 2007. *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia en la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS*. República Dominicana.

_____ 2002. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Temas. Buenos Aires.

Portales, D. 2016. *El proceso de reformas pro descentralización en Chile: Actores y escenarios*, en Von Baer, H., Varas, J., Valenzuela, E., Simon, J., (Editores), **El Arranque de la Descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno**, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco

Prats Catalá, Joan. 2009. *Chile será descentralizado o no será desarrollado*. En *Pensando Chile desde sus regiones*. Editado por Von Baer, H., 11-18. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Promcad-Inicam. 2018. *Criterios y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización*. Promoción y Capacitación para el Desarrollo y Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Primera Edición. Lima.

Prud'homme, Remy. 1995. *The dangers of decentralization*. *The World Bank Research Observer* 10 (2): 201-220.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia. 2001. *Descentralización. Nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo.

Rodden, Jonathan. 2004. *Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement*. *Comparative Politics* 36 (4): 481-500.

Rondinelli, Denis. 1981. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* 47: 133–45

Rosales, Mario. 1995. *Los secretos del buen alcalde*. Santiago de Chile: IULA/SACDEL.

Rosanvallon, Pierre. 2015. *El Buen Gobierno*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Sauviat, Agnès. 2017. Decentralisation in France: A Principle in Permanent Evolution. En José Manuel Ruano and Marius Profiroiu (2017). *THE PALGRAVE HANDBOOK OF DECENTRALISATION IN EUROPE*. Cap. 7. 157-200.

Schenone, Osvaldo. 2006. Un enfoque económico de la corrupción. *Journal of Management for Value* 1 (2).

Schlotfeldt, Carmen. 2017. *El endeudamiento en la descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales en el área Pacífico-Andina*, en SUBDERE, **Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo**. División de Políticas y Estudios y Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización.

SUBDERE. 2017. *Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo*. División de Políticas y Estudios y Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización.

Tanzi, Vito. 1998. Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures. *IMF Staff Papers* 45 (4).

Treisman, Daniel. 2000. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* 76: 399-457.

Treisman, Daniel. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Valenzuela, Arturo. 2016. *Intermediarios políticos en Chile: gobierno local en un régimen descentralizado*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

Vanneph, Alain y Revel-Mouroz, Jean. 1986. *La Descentralización en Francia; Poder Local, Poder Regional*; Colegio de México.

Vega, E., Rojas, J., Elías, L., Koechlin, J., Solórzano, X. 2018. El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de

Dios. Konrad-Adenauer-Stiftung y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo. Primera edición. Lima.

Von Baer, H., Rozas, M., y Bravo, N. 2016. *La elección de intendentes (gobernadores regionales): reforma madre de la descentralización en Chile*, en Von Baer, H., Varas, J., Valenzuela, E., Simon, J., (Editores), **El Arranque de la Descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno**, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.

Weingast, Barry. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization* 11, (1): 1-31.

Willis, Eliza, Garman, Cristopher y Haggard, Stephen. 1999. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34 (1): 7-50.

Yáñez Henríquez, José. 2017. *Los sistemas tributarios subnacionales en América del Sur*, en SUBDERE (2017), **Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo**, División de Políticas y Estudios y Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización.

_____ 1993. Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas. En *Desafíos de la descentralización: Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional*. Editado por Irarrázaval, I., 25-55. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.