

Consultoría para analizar el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo una vez que entre en régimen el funcionamiento de las disposiciones establecidas en la ley N°21.073 y 21.074, del organismo ejecutor del Programa de Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales (CH-L1147) y de otra documentación referida a la ejecución del Programa.

INFORME FINAL

Alejandro Caldarelli

Juan Sanguinetti

Noviembre 2020

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
PRESENTACIÓN.....	17
CAPÍTULO 1	19
ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS REGIONES	19
INTRODUCCIÓN	19
EL AUGE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA OECD.....	19
LOS NIVELES INTERMEDIOS DE GOBIERNO Y EL DISEÑO DE REFORMAS TERRITORIALES EN LOS PAÍSES DE LA OECD.....	23
RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN MATERIAL DE DESCENTRALIZACIÓN.....	27
ESTUDIOS DE CASOS.....	31
Portugal	31
Estructura y organización del estado portugués.....	31
El proceso de reforma de descentralización en Portugal	33
Corea del Sur	37
Estructura y organización del Estado Coreano	37
El largo proceso de descentralización coreano.....	39
Colombia	44
Estructura y organización del Estado en Colombia.....	44
La dinámica del proceso de descentralización colombiano.....	45
ALGUNAS LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS.....	49
CAPITULO 2	55
ANÁLISIS DE LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN, REQUERIMIENTOS Y ESPACIOS DE APOYO A LA SUBDERE Y LAS REGIONES	55
INTRODUCCIÓN	55
ANÁLISIS DE LOS REQUERIMIENTOS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO QUE TRAE CONSIGO PARA LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	56
a) Cohabitación de autoridades en las regiones.....	56
b) Asignación de competencias y atribuciones en las regiones	57
c) Procedimientos para la transferencia de competencias.....	58
d) El rol de la SUBDERE en el procedimiento de traspaso de competencias	60
e) Recursos de los Gobiernos Regionales	62
f) El proceso presupuestario de los Gobiernos Regionales	63
g) Organización de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales	63

ESPACIOS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA SUBDERE Y LOS GOBIERNOS REGIONALES	64
a) Desarrollo de un marco estratégico para el traspaso de competencias.....	64
b) Fortalecimiento de los marcos presupuestarios de los gobiernos regionales	66
c) Formular un proyecto de ley de rentas regionales.....	67
d) Revisión de los mecanismos de asignación de recursos de la SUBDERE.....	69
e) Fortalecer el rol de coordinación y articulador en el territorio de la SUBDERE	70
f) Fortalecimiento de la administración regional	71
g) Desarrollar mecanismos integrados de información y rendición de cuentas en los gobiernos regionales y municipales.....	73
h) Impulsar una campaña de comunicación sobre descentralización y fortalecimiento de las regiones.....	73
SÍNTESIS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS.....	74
CAPÍTULO 3	77
RECOMENDACIONES PARA LA ADECUACIÓN DEL QUEHACER DE LA SUBDERE	77
INTRODUCCION	77
PRINCIPALES HALLAZGOS EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE LIDERAZGOS EN LAS REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN	77
ESPACIOS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL QUE SE DERIVAN DE LAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES N° 21.073 Y 21.074.....	80
DESAFÍOS QUE DEBERÁ ENFRENTAR LA SUBDERE EN EL NUEVO ESCENARIO.....	83
ALGUNOS EJES ESTRATÉGICOS PARA GUIAR EL ROL DE LA SUBDERE EN RELACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS REGIONES	87
PROPUESTA PARA LA ADECUACIÓN DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA SUBDERE A LOS PRÓXIMOS DESAFÍOS.....	90
Organización interna	91
Funciones.....	95
Representación Regional	103
Perfiles de Cargo.....	103
Espacios de coordinación interna.....	106
Espacios de coordinación externa (vertical y horizontal).....	106
APUNTES PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL	108
BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXO 1: LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS.....	114
ANEXO 2: MISIONES Y FUNCIONES DE LA SUBDERE	115

RESUMEN EJECUTIVO

Objeto del estudio

Las leyes 21.073 y 21.074 plantean un nuevo escenario para la implementación del programa de descentralización y fortalecimiento de las regiones que lleva adelante Chile desde hace más de dos décadas. En particular, la descentralización política con la elección de los gobernadores regionales, la ratificación del esquema de desconcentración del gobierno con la figura de los delegados presidenciales y los procedimientos para el traspaso de competencias configuran un nuevo desafío para la SUBDERE en términos de la nueva gobernanza de los territorios.

Este informe tiene por objeto delinear una serie de recomendaciones de política y propuestas para adecuar la estructura y el funcionamiento de la SUBDERE para enfrentar los desafíos que surgen en esta nueva etapa del proceso chileno de descentralización y fortalecimiento de las regiones. Para ello, el informe revisa la experiencia internacional referida a los procesos de descentralización, analiza los espacios de apoyo que desde el nivel central se derivan de la implementación de las disposiciones establecidas en estas leyes y desarrolla una evaluación y análisis crítico de la acción de la SUBDERE, de acuerdo con la normativa señalada y buenas prácticas internacionales.

Enfoque metodológico

Para hacer este estudio se realizaron más de 20 entrevistas semi estructuradas a informantes claves sin la presencia de los funcionarios para que los entrevistados puedan dar su opinión libremente. Se entrevistaron a los cuatro Jefes de División de la SUBDERE, al Jefe de Gabinete y a varios Jefes de Departamento, a funcionarios de la Subsecretaría del Interior, de la DIPRES, de las regiones y los municipios, alcaldes, representantes gremiales, legisladores nacionales y regionales, ex subsecretarios de la SUBDERE y especialistas en descentralización que actúan en ámbitos académicos.

El objeto de las entrevistas fue componer una visión integral de los avances en el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones y analizar, en particular, el rol de la SUBDERE en todo este proceso. También se revisó una extensa bibliografía sobre reformas de descentralización para analizar la experiencia internacional y entender el proceso de descentralización chileno. El trabajo contó con un importante apoyo del equipo técnico de la SUBDERE en circunstancias excepcionales producto de la crisis sanitaria del COVID 19.

Análisis de la experiencia internacional

Del análisis de la experiencia internacional sobre los procesos de descentralización, surgen algunos hallazgos que pueden contribuir a la reflexión sobre los desafíos que enfrenta la reforma chilena. En primer lugar, la experiencia internacional muestra que no existe una receta única sobre cómo impulsar los procesos de descentralización, aun cuando los gobiernos puedan aplicar las mejores experiencias y buenas prácticas internacionales. El resultado de las reformas estará asociado a la naturaleza de los arreglos institucionales y los consensos que se logren entre los distintos niveles de gobierno y actores que intervienen. Por ello, el principal desafío es entender y manejar adecuadamente las relaciones que se generen entre los distintos niveles de gobierno y actores que participan en estos procesos de cambio. Y para ello es clave la capacidad de liderazgo que pueda ejercer el área responsable de la reforma, tanto hacia fuera como hacia el interior del gobierno, especialmente con los ministerios sectoriales que no siempre se acoplan velozmente a las políticas de descentralización implementadas, dado que le restarían poder y recursos económicos. Por eso es tan importante ocuparse de los cambios o reformas que deben producirse en el nivel central de gobierno para gestionar los procesos de descentralización

correctamente, es decir, la adaptación del gobierno central y especialmente de algunos ministerios claves a la nueva realidad que impone la descentralización.

En este estudio se revisaron tres países unitarios que emprendieron profundas reformas en la organización de sus Estados, con el propósito de extraer algunas lecciones que puedan contribuir al proceso de descentralización que lleva adelante Chile. Los casos analizados fueron Colombia, Corea del Sur y Portugal.

Lecciones de los tres casos analizados

La experiencia internacional muestra que, en general, los procesos de descentralización y muy especialmente de regionalización son muy diferentes entre países, con sus propios arreglos intergubernamentales, fruto de las tradiciones políticas y culturales, los eventos históricos o la relevancia relativa dada por cada sociedad a los diferentes principios que debe atender el diseño fiscal intergubernamental. Sin embargo, es posible identificar algunos patrones o tendencias que pueden contribuir a evaluar el proceso de reforma que lleva a cabo un determinado país.

En primer lugar, en los tres casos, los gobiernos establecieron un marco legal específico para la asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno y regulación del proceso de descentralización. Con mayor o menor grado de precisión, una ley definió la asignación de responsabilidades para el gobierno central, las regiones y los municipios. Posteriormente, con la aprobación de normas de menor rango los gobiernos definieron las condiciones en las cuales se debían realizar esas transferencias de funciones.

Un segundo elemento para destacar es la importancia de contar con un fuerte liderazgo en todo el proceso de descentralización, construido a partir del consenso entre todos los actores que intervienen, y muy especialmente, de los líderes regionales que serán una parte fundamental en este proceso.

Un tercer elemento a considerar es la existencia de comisiones permanentes de planeamiento de las políticas de descentralización y asesoramiento en las cuales participan políticos, parlamentarios, funcionarios, autoridades locales y especialistas en la materia. Este es el caso de Portugal y Corea, además de otros países que han impulsado estas reformas exitosamente. En el caso de Colombia, el rol de planeamiento y visión estratégica lo asumió el Departamento Nacional de Planeamiento que forma parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Por último, en los tres casos, se destaca la importancia de sumar al proceso de descentralización a todos los actores involucrados, buscando el consenso previo antes de avanzar con leyes y decretos que afectan intereses de los niveles subnacionales de gobierno y de los trabajadores públicos. En Portugal, por ejemplo, los decretos que reglamentan el traspaso de cada una de las funciones a los gobiernos municipales fueron validados por la Asociación Nacional de Municipios Portugueses.

Análisis de las leyes de descentralización y fortalecimiento de la regionalización

La sanción de las leyes N° 21.073 y 21.074 significó un paso muy importante en pos de la reforma y modernización de la estructura del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales. Sin embargo, las leyes requieren de una serie de procedimientos y acciones en la Administración Central y en los GORES para que puedan ser implementadas adecuadamente, pero también de ciertos ajustes en el marco regulatorio que rige el accionar de los gobiernos regionales mediante el dictado de reglamentos e inclusive la sanción de leyes o reglamentaciones complementarias que le den mayor claridad al marco regulatorio vigente.

Esta necesidad de perfeccionar el diseño legal e institucional del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones ha sido un reclamo unánime de los entrevistados. En particular, plantearon la necesidad de reglamentar en detalle la distribución de funciones y competencias entre el gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades.

En este contexto el informe plantea un conjunto de acciones y posibles espacios de apoyo a la SUBDERE, a los GORES y al proceso mismo de descentralización a partir de ciertos desafíos que surgen de las leyes 21.073 y 21.074 y del modelo de descentralización subyacente. A continuación se enumeran esos espacios de apoyo y fortalecimiento institucional.

- Desarrollar un marco estratégico para la implementación del traspaso de competencias.
- Fortalecer los marcos presupuestarios regionales brindando más autonomía y flexibilidad.
- Sancionar una ley de rentas regionales que brinde el marco para avanzar con la descentralización fiscal y la transferencia de recursos tributarios a las regiones.
- Revisar los mecanismos de asignación de recursos de la SUBDERE para darle mayor previsibilidad y simplificar los procedimientos y circuitos administrativos para la ejecución de los fondos de inversión.
- Fortalecer a la SUBDERE en su rol de coordinación y articulación en el territorio.
- Fortalecer las capacidades en los GORES para liderar y articular políticas públicas dirigidas a consolidar el desarrollo regional.
- Desarrollar mecanismos integrados de información y rendición de cuentas en las regiones, tanto para los gobiernos regionales como los delegados regionales.
- Impulsar una campaña de comunicación sobre la descentralización y fortalecimiento de las regiones.

Desafíos que enfrenta la SUBDERE

La SUBDERE fue creada bajo la órbita del Ministerio del Interior y Seguridad con el propósito principal de impulsar el desarrollo regional mediante la administración de fondos y programas de inversión y el diseño de políticas de desarrollo regional y local. En la actualidad cuenta con una estructura conformada por cuatro divisiones, 15 departamentos y más de 50 unidades de coordinación y programas. Constituye un organismo político con fuerte perfil técnico y personal profesional altamente capacitado, que cuenta con una estructura de mandos altos y medios con larga experiencia y profundo compromiso con el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la mayor parte de los entrevistados señalaron que si bien la SUBDERE viene impulsando múltiples acciones de fortalecimiento, la capacidad instalada en las regiones para impulsar los procesos de descentralización sigue siendo insuficiente. Pero no solo en materia de fortalecimiento la SUBDERE enfrenta un importante desafío para conducir el proceso de descentralización en esta nueva etapa. A continuación, se identifican algunos otros retos.

- Elaborar una visión estratégica de mediano y largo plazo para la descentralización
- Ganar mayor capacidad política para conducir el proceso de descentralización
- Lograr mayor compromiso a nivel central a favor del proceso de descentralización.
- Focalizar su accionar en los temas estratégicos.
- Impulsar herramientas para gestionar la nueva gobernanza territorial
- Implementar un enfoque territorial de las inversiones regionales
- Fortalecer la coordinación interna de la organización.

Ejes estratégicos para guiar el rol de la SUBDERE

Como paso previo a plantear las recomendaciones y propuestas para adecuar la organización y el funcionamiento de la SUBDERE a los nuevos desafíos que impone la implementación de las leyes 21.073 y 21.074 a continuación se plantean una propuesta con cuatro ejes estratégicos para guiar el quehacer de la SUBDERE.

Ejes estratégicos	Objetivos estratégicos
Promover el desarrollo territorial	Apoyar los procesos de planificación estratégica de desarrollo regional
	Fortalecer el proceso de planificación de las inversiones para que guarden coherencia con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD).
	Coordinar las acciones y las decisiones de inversión de los actores públicos de la administración central que actúan en el territorio para apuntalar las ERD.
	Alentar la movilización y participación del sector privado en el proceso de desarrollo regional.
Contribuir al proceso de gobernanza territorial	Desarrollar herramientas y espacios de coordinación vertical.
	Desarrollar herramientas y espacios de coordinación horizontal que permitan coordinar las acciones del gobierno central en los territorios
	Apoyar a los gobiernos regionales como actores centrales para la cohesión de los territorios.
Apoyar la transferencia de competencias a los gobiernos regionales	Proponer las reglamentaciones y resoluciones tendientes a perfeccionar el marco normativo para el traspaso de competencias
	Desarrollar los procedimientos y metodologías necesarias para el traspaso de competencias.
	Asistir a los ministerios sectoriales en la identificación de competencias para transferir y traspasar capacidades para la gestión de dichas competencias.
	Acompañar a los gobiernos regionales en la instalación de las nuevas competencias.
Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales	Capacitar a los gobiernos regionales en las áreas de competencia regional.
	Brindar capacitación y fortalecimiento institucional en los sistemas de gestión pública (planeamiento, inversión pública, administración financiera, presupuesto, recursos humanos, compras, gobierno digital, estadísticas).

Propuesta de adecuación de la estructura y el funcionamiento de la SUBDERE

Para muchos analistas la actual organización de la SUBDERE no responde cabalmente al modelo de descentralización de la gestión pública que se quiere impulsar en el país. Algunas de las observaciones recogidas consideran, incluso, que la SUBDERE no debería tener atribuciones en materias de gasto público, y por lo tanto debería transferir todos los instrumentos financieros a los municipios y gobiernos regionales vía la Ley de Presupuesto. Sólo debería enfocarse en cumplir un rol normativo, articulador y de conducción del proceso de traspaso de competencias y de apoyo en la planificación y gestión de los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Otros argumentan que a medida que avance el proceso de traspaso de competencias y fortalecimiento de las autonomías regionales y pierdan peso las provisiones como mecanismo de financiamiento de los gobiernos regionales, la SUBDERE debería asumir un importante cambio en sus prioridades. En particular, debería pasar a ser un órgano mucho más estratégico, de apoyo al proceso de descentralización y relegar a un segundo plano su labor de administración y transferencia de recursos.

Otros analistas sugieren que la SUBDERE debería salir de la órbita del Ministerio del Interior y Seguridad y pase a formar parte de la Secretaría General de la Presidencia, por su rol de coordinación con el Congreso y de articulación del aparato público o, en su defecto, se transforme en otro ministerio o agencia nacional, enfocada en la temática del desarrollo territorial y la descentralización.

Más allá de estas opiniones, es indudable que la SUBDERE necesita contar con el peso político-institucional para liderar un proceso tan trascendente en la vida institucional del país. Liderar este proceso requiere de un organismo fortalecido y con mayor autonomía dentro del gabinete nacional y con capacidad para interactuar y coordinar con el resto de los ministerios. La experiencia internacional que ha sido revisada en el marco de este estudio, muestra la importancia de contar con autoridades dedicadas y comprometidas con el proceso de descentralización para liderar estas reformas con representación en las propias regiones.

En la construcción de esta nueva gobernanza para la coordinación vertical y horizontal será clave el rol de la SUBDERE, ejerciendo el liderazgo político, impulsando la búsqueda de consensos y la construcción de acuerdos con todos los actores que intervienen en el territorio, así como también canalizando los reclamos de las regiones y actuando como intermediario con la DIPRES y el resto de los ministerios.

También es importante entender que este proceso de reforma tiene un carácter dinámico que requerirá cambios y adecuaciones continuas y, para ello, sería aconsejable plantear una adecuación más estructural en la organización del Gobierno Central que implique la creación de una nueva institucionalidad para coordinar el proceso de descentralización y gobernanza territorial. Sin embargo, la cercanía en el tiempo de la elección de gobernadores regionales requiere en lo inmediato de ciertos ajustes en la estructura y el funcionamiento de la SUBDERE a los efectos de poder responder a los desafíos que implica esta nueva etapa y luego, en la medida que exista consenso y decisión política, plantear una transformación más estructural en la organización de la SUBDERE que implique mayor autonomía y poder para coordinar el proceso de descentralización y gobernanza territorial.

En este marco, se sugiere una serie de cambios en la estructura y funcionamiento de la SUBDERE para fortalecer su liderazgo y afianzar el rol de coordinación en este proceso de descentralización y fortalecimiento regional que está encarando el país.

Macro estructura. Haciendo un paralelismo con las estructuras de las grandes organizaciones modernas se propone para la organización de la SUBDERE profundizar su actual estructura funcional manteniendo un área de coordinación y planeamiento estratégico, dos áreas de operaciones que deberán tener como clientes a los municipios y a los gobiernos regionales, un área de desarrollo o gestión del conocimiento que actúe de manera transversal a toda la organización y un área de apoyo administrativo y financiero a la organización.

Organización interna de la SUBDERE

Estructura administrativa	Función principal	Clientes
Jefatura de Gabinete	Planeamiento estratégico y coordinación interna	SUBDERE y su relación con otros actores
División de Desarrollo Regional	Gestión de las operaciones	Gobiernos Regionales
División de Municipalidades	Gestión de las operaciones	Municipalidades
División de Políticas y Desarrollo Territorial	Gestión de conocimiento	Áreas operativas de la SUBDERE, Gobierno Nacional, Congreso, Academia
División de Administración y Finanzas	Soporte administrativo y financiero	SUBDERE

A continuación se plantean los rasgos principales de la propuesta de cambio en la organización interna de la SUBDERE.

Jefatura de Gabinete. Se sugiere dotar a la Jefatura de Gabinete de mayores instrumentos para abordar sus responsabilidades en relación al planeamiento estratégico y la coordinación interna y externa de la institución, dos condiciones básicas para aumentar la efectividad de las acciones

y alcanzar mejores resultados por parte de la SUBDERE. En particular, se recomienda asignarle a la Jefatura de Gabinete las herramientas administrativas y las capacidades técnicas para coordinar y supervisar el plan de desarrollo estratégico de la organización. Esto le permitirá, por otro lado, contar con mejores herramientas para ejercer la coordinación interna y externa necesaria para que la SUBDERE pueda cumplir con los objetivos y las metas propuestas. Para ello se propone transferir el Departamento de Planificación y Gestión a la Jefatura de Gabinete para contar con un área de apoyo técnico para cumplir con estas dos responsabilidades claves de planeamiento y coordinación.

División de Desarrollo Regional. La División de Desarrollo Regional debería concentrar el conjunto de iniciativas, acciones y programas en base a tres ejes de trabajo: i) la ejecución de inversiones para el desarrollo, ii) la generación de capacidades de gestión en los gobiernos regionales para liderar y articular políticas de desarrollo territorial y iii) el fortalecimiento del proceso de descentralización. Con base en estos tres ejes, se sugiere organizar la división en tres departamentos, uno de Inversiones Regionales, otro de Gestión y Fortalecimiento Regional y finalmente un tercero de Apoyo al Programa de Descentralización.

El primero, debería enfocarse en la asistencia técnica y el apoyo permanente a los gobiernos regionales en el planeamiento y la gestión de las inversiones financiadas a través del FNDR y otros fondos o instrumentos de inversión. Su tarea principal debería ser apoyar a los gobiernos regionales en el fortalecimiento de los sistemas regionales de inversión. Una prioridad para este departamento debería ser la coordinación con el resto de los organismos nacionales que deciden las inversiones en las distintas regiones para alinear los objetivos de los proyectos de inversión con los objetivos y metas de la Estrategia Regional de Desarrollo.

También se sugiere consolidar los diferentes programas de inversión que administra este departamento para darle mayor integralidad y escala a los proyectos que serán financiados y de esa manera disminuir la fragmentación en las políticas de inversión y aumentar la sinergia de los proyectos. En este sentido el Departamento de Inversiones Regionales debiera en un futuro consolidar los programas de valorización del patrimonio, residuos sólidos, energización, saneamiento sanitario e infraestructura para el desarrollo territorial en un gran fondo de infraestructura regional con las mismas líneas programáticas y los mismos criterios de priorización, elegibilidad y ejecución de los actuales programas, pero siendo administrados en forma conjunta y así darle mayor coherencia e integralidad a las acciones que serán financiadas en términos de la estrategia regional de desarrollo. Una alternativa que se puede plantear para una etapa posterior es delegar todos estos programas que gestiona la SUBDERE a los gobiernos regionales. La idea sería transformar estos programas de inversión en fondos nacionales con asignación específica, es decir, transferir los recursos de manera automática o periódica en base a criterios objetivos de reparto con un fin específico y ejercer desde la SUBDERE las funciones de rectoría y control de los recursos.

Por su parte, el Departamento de Gestión y Fortalecimiento de las Regiones debiera retener las misiones y funciones referidas al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales. La prioridad de este departamento sería apoyar con iniciativas, programas y asistencia técnica a los gobiernos regionales en el fortalecimiento de sus capacidades para diseñar e implementar políticas públicas en las áreas de su competencia. Se trata, fundamentalmente, de transferir capacidad y proveer herramientas que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo de los gobiernos regionales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, fomento económico y productivo y desarrollo social y cultural.

Este departamento debiera asistir y apoyar a los gobiernos regionales en la elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo, en particular contribuir para que este instrumento de

planificación pueda constituirse en la guía para la evaluación y priorización de los proyectos que luego serán financiados en el marco de los presupuestos regionales.

Se sugiere, por otro lado, transferir el Programa de Coordinación del Gasto Público a este Departamento de Gestión y Fortalecimiento de las Regiones. Si bien esta unidad de coordinación del gasto brinda apoyo a los gobiernos regionales en el proceso de planeamiento presupuestario, actualmente ligado a la identificación y priorización de las inversiones de decisión regional, en el futuro el alcance y la composición de los presupuestos regionales irán cambiando a medida que avance el traspaso de competencias y se adopten medidas para dotar de mayor autonomía financiera y flexibilidad presupuestaria a las regiones. En un futuro cercano, el programa de coordinación del gasto ganará mayor relevancia por la necesidad de monitorear las finanzas de los gobiernos regionales.

Finalmente, el nuevo Departamento de Apoyo al Programa de Descentralización debiera concentrar su accionar en el desarrollo e implementación de los procedimientos diseñados para el traspaso de competencias y funciones a los gobiernos regionales como así también acompañar y asistir a la SUBDERE y a la División de Desarrollo Regional en la conducción y el liderazgo del proceso de descentralización en todas sus dimensiones (política, administrativa y fiscal). El nuevo departamento debería brindar apoyo y asistencia técnica al gobierno central y a los gobiernos regionales en la implementación del programa de descentralización y, en particular, acompañar a los Ministerios sectoriales en el traspaso de competencias y apoyar a los gobiernos regionales en la instalación de las mismas.

División de Municipalidades. La División de Municipalidades, como lo hace actualmente, debería focalizarse en dos grandes líneas de acción: el desarrollo local y el fortalecimiento y modernización de la gestión municipal. Para ello se sugiere mantener la actual estructura de tres departamentos, pero con ligeras modificaciones. El Departamento de Finanzas Municipales debería mantener las funciones de asistencia técnica y financiera a los municipios y de seguimiento y monitoreo de la gestión financiera municipal a través de la recopilación, sistematización y consolidación de la información presupuestaria.

El Departamento de Inversión e Infraestructura Municipal, por su parte, debiera mantener su rol de asistencia y apoyo a los equipos municipales que participan en las etapas de postulación, ejecución y cierre de proyectos de inversión, tanto para los que se financian con fondos de la SUBDERE como los que cuentan con otras fuentes de financiamiento. Se sugiere también consolidar en un solo programa los diferentes fondos que administra la División de Municipalidades. En el caso particular del Programa de Tenencia Responsable de Mascotas, se recomienda transferirlo a los gobiernos regionales. El objetivo del programa y la temática abordada resultan más apropiados para una gestión local en la cual se asignen las responsabilidades de rectoría, financiamiento y control a los gobiernos regionales y ejecución de los fondos a los municipios.

Finalmente, el Departamento de Desarrollo Municipal, se debiera ocupar, como lo hace actualmente, de las acciones de modernización y fortalecimiento de la gestión municipal a través de programas y líneas de fortalecimiento institucional. Sería importante que este departamento pudiera coordinar sus acciones con el Departamento de Gestión y Fortalecimiento Regional de la División de Desarrollo Regional dada la complementariedad de sus acciones. Incluso es posible imaginar acciones coordinadas e integrales de fortalecimiento a un gobierno regional y a sus municipios en relación a ciertos sistemas de gestión pública que necesitan ser abordados de manera integral, como la planificación estratégica o territorial, el sistema de transporte o la gestión integral de residuos sólidos urbanos. En cuanto a la organización interna se sugiere también transferir la Unidad de Gobierno Electrónico Local que actualmente depende del Departamento de Finanzas Municipales al Departamento de Desarrollo Municipal dado que se

trata de una temática de reforma y modernización de los gobiernos locales cada vez más relevante para la gestión municipal.

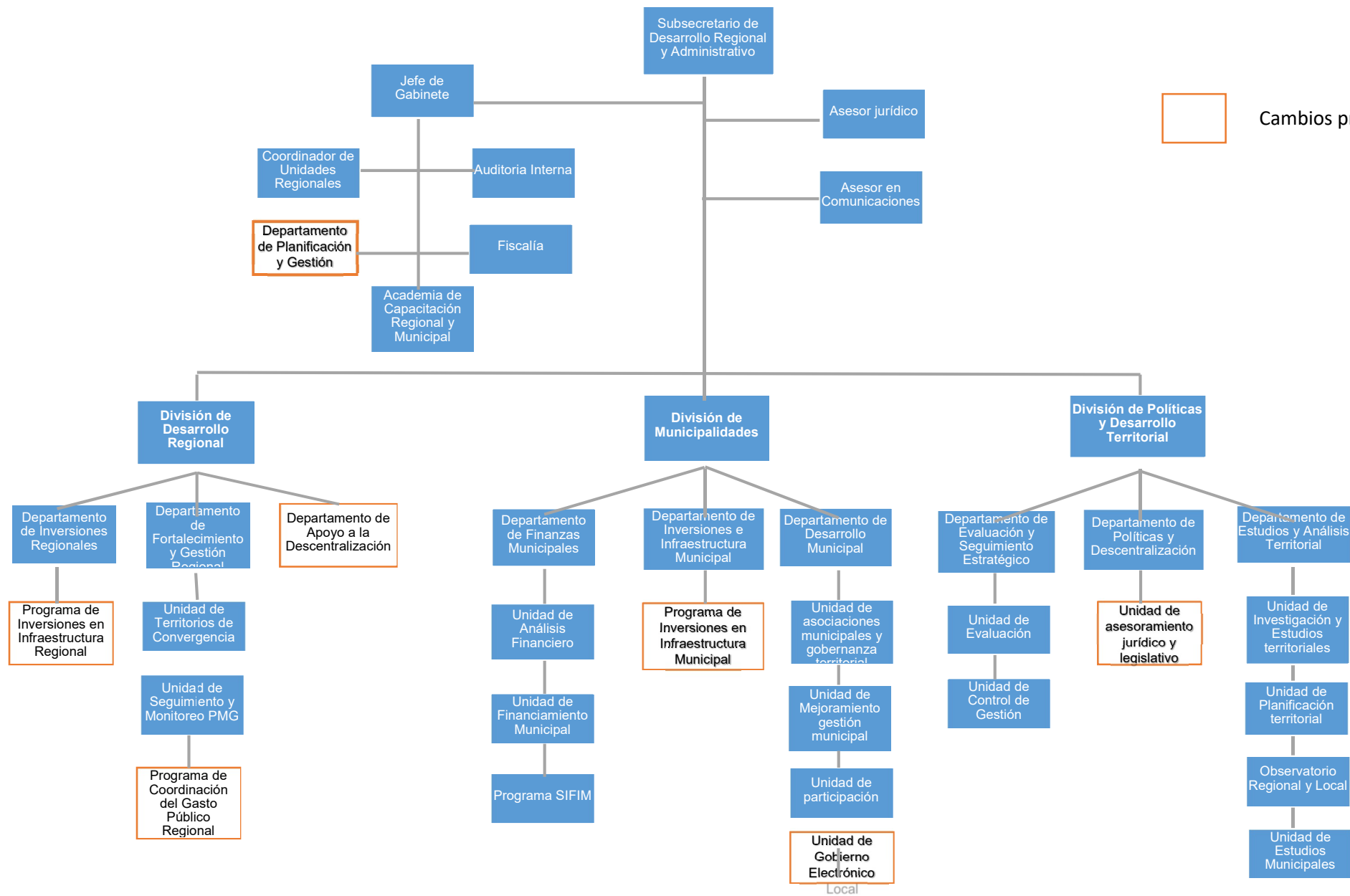
División de Políticas y Desarrollo Territorial. La División de Políticas y Desarrollo Territorial debiera poner el foco en el desarrollo y gestión de conocimiento. Tal como lo hace actualmente, esta división debería asistir al resto de la SUBDERE con la elaboración de estudios y análisis técnicos y el diseño de políticas, programas y proyectos de ley en aquellos temas y sectores estratégicos como el desarrollo territorial, la descentralización, el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales y la modernización de la gestión pública en las regiones y las municipalidades. También realizar y participar en actividades públicas de formación, capacitación y generación de publicaciones especializadas. En resumen, esta división debería constituirse en la principal usina de pensamiento y reflexión estratégica sobre desarrollo regional y descentralización de la SUBDERE. El principal cliente de esta División debería ser la SUBDERE en su conjunto y solo excepcionalmente relacionarse de manera directa con los gobiernos regionales y locales ante algún pedido específico.

A los efectos de poder responder de manera más eficaz y contundente a estas funciones se sugiere transferir las funciones del actual Departamento Jurídico y Legislativo al Departamento de Políticas y Descentralización, de esa manera se le podrá dar una mayor integralidad, coherencia y factibilidad a las propuestas de política tendientes a fortalecer el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones que surjan de este departamento.

Otro cambio en la organización de la SUBDERE que le daría mayor integralidad a las acciones de fortalecimiento y capacitación sería incorporar el Jefe de la División de Política y Desarrollo Territorial al consejo de administración de la Academia de Capacitación Municipal y Regional, para darle mayor coherencia a las temáticas que deberían ser abordadas en las capacitaciones de los funcionarios locales.

División de Administración y Finanzas. Por último, dado que la División de Administración y Finanzas constituye un área de apoyo a la SUBDERE no sería necesario que mantenga el rango de división. Sin embargo, reconociendo las tensiones que pudiera generar su transformación en un departamento se sugiere mantener el actual rango de división. La única modificación que se propone es el traspaso del Departamento de Planificación y Gestión a la Jefatura de Gabinete para reforzar su capacidad de coordinación y planeamiento.

En la siguiente página se presenta un diagrama con los cambios propuestos en la organización de la SUBDERE.



Cambios propuestos

SUBDERE: Cambios en el organigrama

Representación Regional. Las unidades regionales son relevantes en su tarea de representar y coordinar las acciones de la SUBDERE en el territorio. Sería aconsejable que estas unidades dependan funcionalmente del Jefe de Gabinete, en virtud del papel de coordinación que tiene el Jefe de Gabinete dentro de la organización de la SUBDERE. Sería importante, también, que estas unidades regionales mantuvieran algún grado de autonomía o distancia respecto de los delegados presidenciales, de tal manera que pueda actuar como un interlocutor imparcial entre los delegados presidenciales y los gobernadores regionales.

Perfiles de Cargo. Los perfiles de cargos para los jefes de división deberían estar asociados a las modalidades de actuación de cada una de las divisiones, es decir, perfiles muy ejecutivos y, a la vez, técnicos en las divisiones de desarrollo regional y municipalidades y esencialmente técnico en la división de políticas y desarrollo territorial.

Es importante mencionar que los cargos de jefes de División en la SUBDERE, aun cuando constituyen puestos políticos, exigen de profundos conocimientos técnicos. El desafío en esta nueva etapa será poder combinar perfiles políticos con un profundo conocimiento técnico en los temas de desarrollo económico, descentralización y fortalecimiento institucional. En el caso de los jefes de departamento sería recomendable mantener el perfil técnico que actualmente tienen.

En el cuadro que sigue se describe a manera de propuesta el perfil de cargos para los Jefes de División y Jefe de Departamento de las áreas sustantivas de la SUBDERE. No se incluyen los jefes de unidad ni los perfiles de cargo de la División de Administración y Finanzas.

Espacios de coordinación interna. La SUBDERE necesita reforzar sus espacios de coordinación interna para potenciar las acciones que realizan sus divisiones (y departamentos) y, en particular, alinear las intervenciones que se desarrollan en el territorio a los ejes estratégicos internos y externos de la organización. Para ello, en primer lugar, será necesario definir una visión de conjunto para la organización, definiendo las políticas, los programas y las acciones mediante las cuales se piensa cumplir con esa visión y alcanzar así las metas o resultados esperados. El plan estratégico tiene por finalidad establecer no sólo la coherencia interna y externa de las distintas metas, sino también definir prioridades, distribuir responsabilidades y asignar recursos. Esto permitiría alinear las acciones del conjunto de la SUBDERE en términos de los objetivos y las metas acordadas y facilitaría entonces, la coordinación de las acciones y su seguimiento y monitoreo.

En términos de estructura será necesario poder identificar un área responsable de la coordinación al interior de la SUBDERE. Una alternativa es asignar esta responsabilidad al Jefe de Gabinete que tiene bajo su responsabilidad la coordinación, seguimiento y supervisión de las diferentes áreas dependientes de la SUBDERE.

Sin embargo, la actual estructura de la Jefatura de Gabinete deberá fortalecer su capacidad operativa para llevar a adelante esta tarea. Por eso se sugiere transferir al Jefe de Gabinete el Departamento de Planificación y Gestión que actualmente depende de la División de Administración y Finanzas. Este departamento debería asistir al Jefe de Gabinete en la formulación e implementación de los lineamientos estratégicos de la SUBDERE y proporcionar información relevante respecto de los avances y cumplimiento de las metas y compromisos institucionales. Esto le dará un espacio institucional y contenido a la coordinación interna de la SUBDERE.

Perfil de cargo para áreas sustantivas

Área	Formación	Habilidades	Experiencia
Jefe de Gabinete	Profesional universitario egresado de carreras de abogacía, ciencias económicas o a fines	Habilidades para enfrentar situaciones de conflicto, competencias para la coordinación de equipos, la negociación y la comunicación interpersonal e institucional	Al menos 10 años de experiencia en puestos de alta gerencia preferentemente en la función pública
Jefe de Departamento de Planificación y Gestión	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o afines con estudio de maestría en administración pública o planeamiento estratégico	Capacidad para el análisis estratégico y gestión de procesos. Habilidades para la comunicación interpersonal y articulación institucional	Al menos 5 años de experiencia en actividades de planeamiento estratégico en organizaciones públicas o privadas
Jefe de División de Desarrollo Regional	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines con estudio de maestría en políticas de desarrollo económico, territorial o regional	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 10 años de experiencia en puestos de alta gerencia en la función pública
Jefe de Departamento de Inversiones Regionales	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública, experiencia en la gestión de proyectos de administración pública
Jefe de Departamento de Fortalecimiento Y Gestión Regional	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública con experiencia en la formación profesional y asistencia técnica
Jefe de Departamento de Apoyo para la Descentralización	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública con experiencia en implementación de reformas en la administración pública
Jefe de División de Municipalidades	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines con estudios de maestría en administración pública o especialización en gobiernos locales	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 10 años de experiencia en la función pública en cargos de alta gerencia
Jefe de Departamento de Finanzas Municipales	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública

Jefe de Departamento de Inversión e Infraestructura Municipal	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de Departamento de Desarrollo Municipal	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de División de Políticas y Desarrollo Territorial	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines con estudios de maestría en administración pública o desarrollo territorial	Capacidad de liderazgo y habilidades para la coordinación de equipos técnicos. Desarrollo de pensamiento científico.	Al menos 10 años de experiencia en cargos de investigación en instituciones públicas o privadas
Jefe de Departamento de Evaluación y Seguimiento Estratégico	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad para el análisis estratégico y gestión de procesos	Al menos 5 años de experiencia en actividades de planeamiento estratégico en organizaciones públicas o privadas
Jefe de Departamento de Políticas y Descentralización	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de Unidad Jurídica y seguimiento legislativo	Abogado con especialización en administración pública	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de Departamento de Estudios y Análisis Territorial	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública

Espacios de coordinación externa. La gobernanza territorial es un gran desafío que debe enfrentar la SUBDERE en esta nueva etapa de la descentralización y el fortalecimiento de las regiones. Ahora más que nunca se necesita crear un espacio de coordinación con las nuevas autoridades electas de las regiones. El traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales, la posibilidad de avanzar en el corto plazo en una mayor flexibilidad y autonomía presupuestaria y en un plazo más largo, avanzar en una mayor descentralización fiscal requerirá de la participación de las nuevas autoridades regionales para lograr los consensos que necesita la implementación de estas reformas. Será necesario comenzar a pensar desde ahora en la creación de un ámbito institucional donde el gobierno central (SUBDERE y DIPRES, por ejemplo) se encuentre con las nuevas autoridades electas para diseñar, discutir y acordar los cambios futuros logrando evitar posibles conflictos intergubernamentales.

Pero también es cierto que se requiere incorporar a otros actores a esta mesa de coordinación para la gobernanza territorial, como representantes de las autoridades municipales, las organizaciones de la sociedad civil con representación regional, el sector privado, las universidades y los centros de pensamiento estratégico con representación regional y local.

En relación a la gobernanza territorial, los especialistas señalan la importancia de fomentar espacios para la participación público privada en materia de desarrollo, la creación de redes de innovación y conocimiento y el impulso de capital social en cada una de las regiones. La gobernanza territorial supone, por lo tanto, un enorme desafío en términos de articulación multinivel y multiactor para lograr una mayor coherencia entre las acciones y estrategias de intervención que realizan las diferentes organizaciones públicas y privadas que actúan en los territorios y los objetivos y metas de la estrategia regional de desarrollo.

Una alternativa para fortalecer la capacidad de coordinación vertical y horizontal de la SUBDERE sería tomar la propuesta de la Fundación Chile Descentralizado de 2017 en relación a la creación de un Consejo Asesor de Descentralización y Desarrollo Territorial, como órgano asesor del Ministro del Interior y Seguridad para que, bajo ciertas reglas de funcionamiento, emita recomendaciones y dictámenes sobre el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones. Se trataría de un Consejo asesor con participación de representantes de la SUBDERE, la DIPRES y los gobiernos regionales para recrear un espacio de coordinación intergubernamental efectivo que opere en un ambiente de diálogo, cooperación y construcción de consensos.

PRESENTACIÓN

En el marco de la implementación de las leyes N° 21.073 y 21.074, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) le ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyo para continuar avanzando en el proceso de descentralización y fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales para asumir las nuevas competencias y mejorar el ejercicio de las actuales.

En este contexto se formuló esta asistencia técnica que tiene por objeto delinear propuestas y recomendaciones de política que permitan introducir las adecuaciones en la organización y funcionamiento de la SUBDERE para enfrentar los desafíos que surgen de la puesta en marcha de la nueva legislación.

De esta asistencia técnica se desprenden los siguientes objetivos específicos que fueron previstos en los términos de referencia: i) Analizar la experiencia internacional pertinente referida a procesos de descentralización (al menos tres países); ii) analizar los espacios de trabajo que desde el nivel central se derivan de la implementación de las disposiciones establecidas en las leyes N° 21.073 y 21.074; y iii) efectuar una evaluación y análisis crítico de la acción de la SUBDERE en relación con los gobiernos regionales, de acuerdo con la normativa señalada y buenas prácticas internacionales.

En este marco el presente informe se organiza en tres partes, además de esta breve introducción. El primer capítulo presenta el análisis de la experiencia internacional en materia de regionalismo y descentralización en los países miembros de la OECD poniendo el foco en tres dimensiones básicas: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal. El análisis se completa con una breve síntesis de la visión de los organismos multilaterales de crédito sobre los procesos de implementación de reformas de descentralización. Finalmente, se presenta un análisis detallado de tres casos de reformas de descentralización: Portugal, Corea del Sur y Colombia. El análisis busca identificar y desarrollar las principales lecciones aprendidas de estas experiencias para el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones que impulsa Chile.

El segundo capítulo analiza los requerimientos y potenciales espacios de apoyo a la SUBDERE que surgen de la implementación de las leyes 21.073 y 21.074, las recomendaciones de la Mesa Técnica de Descentralización, así como también las normas dictadas más recientemente en el marco de la implementación de la reforma. Este capítulo pretende también alertar sobre potenciales riesgos y conflictos que pueden surgir de la implementación de estas leyes y delinear algunas recomendaciones para acotar estos desafíos. Pero no sólo analiza las implicancias de estas leyes sino que, además, recoge el abundante debate y análisis que han realizado especialistas, políticos, funcionarios y ex funcionarios sobre esta materia y las opiniones de actores claves de este proceso de descentralización recopiladas en las entrevistas que se realizaron en el marco del presente estudio¹.

Finalmente, el tercer capítulo presenta una serie de propuestas y recomendaciones de política para adecuar la estructura y organización de la SUBDERE en esta nueva etapa de implementación de las leyes de descentralización y fortalecimiento de las regiones. Las propuestas que se presentan surgen del análisis realizado y el proceso de reflexión realizado a partir de las entrevistas realizadas en profundidad y el debate e intercambio de ideas con el equipo de la SUBDERE que actuó como contraparte técnica para este estudio.

¹ El Anexo 1 exhibe el listado de personas entrevistadas para este estudio.

El trabajo contó con un importante apoyo del equipo técnico de la SUBDERE. En particular, queremos agradecer la colaboración y predisposición brindada por Felipe Petit, Rodrigo Candia y Geraldine Espinoza Calderon en circunstancias excepcionales producto de la crisis del COVID 19.

Para finalizar esta breve presentación es importante destacar que Chile se encuentra inmerso en un profundo cambio institucional que pondrá a prueba su actual sistema de organización de Estado y administración de los recursos públicos. Un sistema de gestión pública ha sido evaluado de manera muy satisfactoria en los ámbitos internacionales por sus altos estándares de transparencia y responsabilidad fiscal pero que aún muestra un nivel alto de concentración en la toma de decisiones en su nivel central. Es lógico, que el paso hacia un esquema de mayor descentralización en la gestión pública plantee dudas y genere algunos riesgos, factores que se deberían mitigar con la formulación de marcos regulatorios adicionales más completos y mejor diseñados. Sin embargo, en materia de políticas públicas y como en muchos otros órdenes de la vida, lo perfecto es enemigo de lo posible. Desde este punto de vista, este informe trata de contribuir con análisis y recomendaciones al éxito de la reforma y la descentralización del Estado chileno que como todo proceso dinámico generará intensos debates, requerirá de ajustes en su marco normativo y su implementación no estará exenta de marchas y contramarchas.

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS REGIONES

INTRODUCCIÓN

Este primer capítulo presenta el análisis de la experiencia internacional en materia de regionalismo y descentralización haciendo foco en las reformas que emprendieron los países miembros de la OECD. Para ello se han seleccionado tres casos: Portugal, Corea del Sur y Colombia. El análisis buscará identificar y desarrollar las principales lecciones aprendidas de estas experiencias para el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones que impulsa Chile.

EL AUGUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA OECD

Según datos de la OECD, con la crisis financiera de 2009 y las demandas crecientes por mayores autonomías, más de la mitad de los países de la Unión Europea emprendieron de manera voluntaria o forzosa algún tipo de reforma en la organización del Estado en su territorio. En menos de treinta años Europa ha pasado de estar dominada por Estados centralistas a otra en la que los Estados centralizados son cada vez más la excepción a la regla. Esto ha generado un desplazamiento de los modelos clásicos de gobernanza multinivel, en términos de países federales o unitarios hacia esquemas de administración territorial híbrida en donde conviven, por un lado, países constitucionalmente unitarios, pero con crecientes autonomías locales y regionales, como es el caso de Reino Unido, España e Italia y, por el otro, organizaciones tradicionalmente federales y altamente descentralizadas, como Alemania, Bélgica y Austria (OECD, 2017).

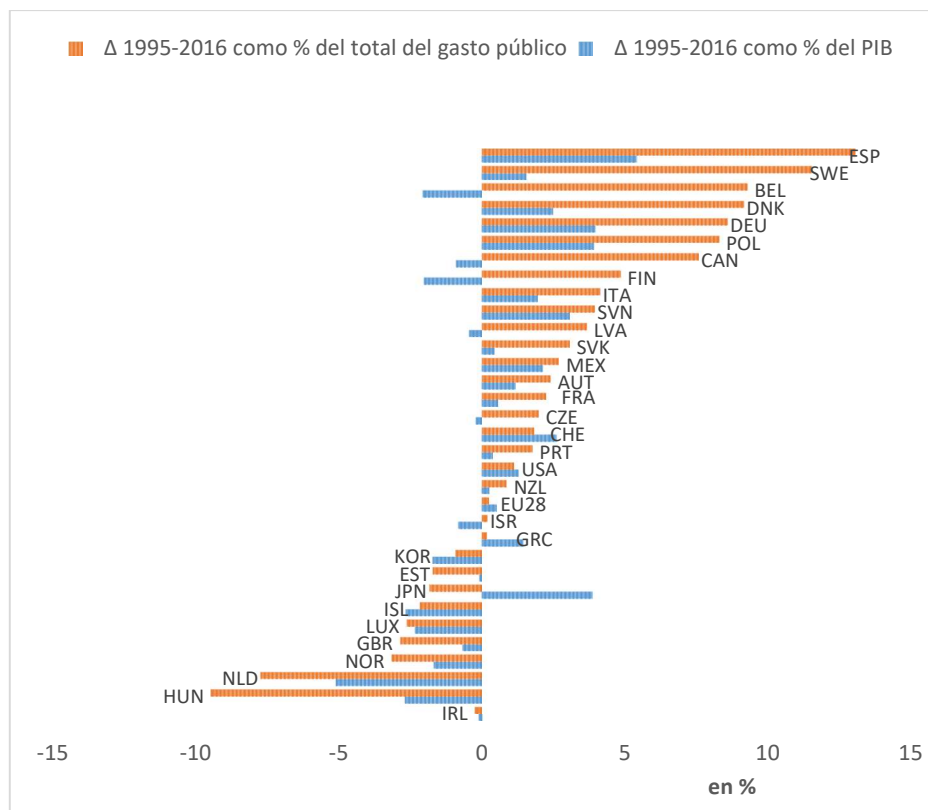
En general estas reformas, tanto en países de organización federal como unitaria, no sólo buscaron reducir los gastos en los niveles centrales de gobierno, sino también mejorar los resultados de las políticas públicas acercando las decisiones a la comunidad mediante el fortalecimiento de las autonomías locales y regionales.

En países federales, las reformas institucionales incluyen una mejor distribución de las responsabilidades, nuevos y más sofisticados sistemas de transferencias intergubernamentales y la implementación de acuerdos federales y de coordinación intergubernamental. En países unitarios, también se han producido importantes progresos en favor de la descentralización, como en Portugal, Grecia y Corea del Sur. Países federales como Bélgica, Alemania, Suiza y Austria también han emprendido reformas tendientes a una mayor descentralización en las últimas décadas. Esto ha generado, como se exhibe en la Figura 1, un aumento considerable de la participación de los gastos de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público consolidado (OECD, 2018).

En términos conceptuales, la descentralización comprende tres dimensiones: la descentralización política (DP), la descentralización administrativa (DA) y la descentralización fiscal (DF). En la primera fase, el objetivo de la reforma es otorgar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, con el objeto de fortalecer la democracia e incrementar la participación de la población. La descentralización política, frecuentemente impulsada por reformas constitucionales, consiste entonces en promover cambios que otorguen al ciudadano

la posibilidad de participar en las decisiones locales como puede ser la elección directa de autoridades ejecutivas o legislativas, la participación en consultas populares o referéndums sobre un asunto estratégico que requiere de mayorías especiales o consenso mas amplios.

Figura 1: cambios en el gasto subnacional entre 1995 y 2016, como porcentaje del gasto público total y del pib



Fuente: OECD (2018)

La descentralización administrativa implica, en cambio, una reorganización de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno con el propósito de mejorar la eficiencia, efectividad y transparencia de la gestión pública. Esta transferencia de competencias o responsabilidades puede implicar una delegación de facultades cuando el nivel central retiene el control y el monitoreo de dichas funciones, o devolución cuando el traspaso se efectúa sin mayores controles o monitoreos desde el nivel central; en este segundo caso, la autonomía es mayor.

La descentralización fiscal, por su parte, consiste en la delegación de responsabilidades de gasto y fuentes de financiamiento a los niveles subnacionales de gobierno. En este caso el grado de descentralización depende de la cantidad de recursos que son delegados y la autonomía concedida para gestionar dichos recursos o responsabilidades. La autonomía es mayor cuando los gobiernos subnacionales pueden decidir sobre las bases tributarias, las alícuotas y la asignación de esos recursos con mayor libertad.

Claro que estas tres dimensiones no son independientes, sino que existe una clara complementariedad e interacción entre ellas, y lo que es más importante, los resultados de los programas de descentralización dependen muy especialmente de cómo interactúan estos tres elementos en las distintas fases de implementación de la reforma (ver Falleti, 2010; Navarrete-Yáñez y Higuera-Seguel, 2014).

Para Tulia Falleti (2010) la descentralización es un proceso multidimensional que integra las tres dimensiones con una probable secuencia de concreción congruente al nivel en que se toma la

primera decisión relevante del proceso, cuyos intereses predominarían sobre los otros niveles de gobierno. El modelo secuencial de descentralización asume que los niveles nacionales y subnacionales prefieren secuencias diferentes de descentralización, pues participan interesadamente y compiten por mejorar sus capacidades y competencias en cada proceso de reforma, lo que caracteriza el modelo decisional y de interacción entre los niveles de gobierno. En ese sentido, la secuencia de descentralización A>F>P tiene más probabilidades de realizarse cuando el interés de las autoridades nacionales predomina en el inicio del proceso, y P>F>A cuando el proceso se inicia impulsado por el nivel regional o local de gobierno (Navarrete-Yáñez y Higuera-Seguel, 2014).

Por lo tanto, es relevante analizar las secuencias debido a sus efectos —positivos o negativos— en las restantes áreas descentralizadas y en los niveles de autonomía de los subniveles de gobiernos beneficiados, ya que descentralizar servicios o traspasar poder político sin nuevas atribuciones ni facultades administrativas ni recursos que distribuir, terminará anulando el propósito de dicha reforma y generará efectos negativos en dicho traspaso, lo cual podría incluso aumentar la dependencia de transferencias del gobierno central (Galilea, Letelier y Ross, 2011; Letelier, 2008: 263).

Una secuencia adecuada para la implementación de una descentralización exige adoptar, al menos, las siguientes decisiones:

- Qué competencias y funciones de gasto deben trasladarse a los gobiernos subnacionales.
- Qué recursos le serán asignados para hacer frente a estas responsabilidades.
- Si la delegación de recursos no es suficiente, cuál será el esquema de transferencias intergubernamentales que permitirá cerrar la brecha de financiamiento.
- Qué grado de autonomía tendrán los gobiernos subnacionales para decidir sobre los gastos y los ingresos delegados.
- ¿Cómo serán elegidas las autoridades locales?

Una modalidad alternativa para la gestión de ciertos bienes y servicios públicos es la desconcentración de las decisiones del nivel central de gobierno en el territorio, algo que no debería confundirse con una política de descentralización. La gestión pública desconcentrada altera la manera en que se toman las decisiones dentro de un mismo nivel de gobierno, por ejemplo, cuando ciertas tareas o responsabilidades se gestionan a través de oficinas o delegaciones locales del nivel central. Desde esta óptica, el gobierno central cuenta con delegaciones administrativas en el territorio para gestionar algunos servicios públicos o implementar ciertas políticas públicas, en muchos casos cohabitando en el territorio con gobiernos subnacionales autónomos, como será el caso de las regiones en Chile en donde convivirán dos autoridades en el territorio.

La desconcentración es una práctica común en Europa y muchos países de la OECD. En Francia, por ejemplo, aún con la sanción de varias leyes de descentralización, el gobierno central sigue desempeñando un papel importante en los territorios a través de las prefecturas que actúan en representación del primer ministro. Tanto a nivel regional como departamental, las prefecturas y los llamados "servicios desconcentrados" tienen bajo su responsabilidad la planificación e implementación de muchas políticas nacionales, como, por ejemplo, el mantenimiento del orden y la seguridad pública, la organización de emergencias y socorro en casos de desastre, el arbitraje de disputas económicas y laborales en las empresas, la supervisión administrativa de municipios y comunas y, por último, la administración de cualquier otra política nacional, con la excepción de asuntos educativos, militares, judiciales y fiscales.

Otro caso relevante de desconcentración administrativa son los Consejos de Coordinación y Desarrollo Regional de Portugal (CCDR). Los CCDR son entidades nacionales enclavadas a lo largo del territorio que tienen como misión más importante gestionar las áreas de medio ambiente,

planificación del territorio y desarrollo urbano y regional. Además, gestionan los fondos estructurales y de inversión europeos (OECD, 2019).

Sin embargo, la coexistencia de sistemas descentralizados y desconcentrados puede acentuarse, lo que resulta en un intrincado sistema de gobernanza multinivel. Esto puede crear focos de confusión, generando tensión y reduciendo la transparencia y la rendición de cuentas. En algunos países, los gobiernos subnacionales son entidades "mixtas" o "duales" (es decir, tanto desconcentradas como descentralizadas), donde el mismo organismo subnacional es una administración desconcentrada que representa al gobierno central (el poder ejecutivo) y un autogobierno autónomo elegido localmente, como ocurre en Turquía y en Ucrania.

La descentralización tiene fervientes defensores, como también muchos detractores. Está claro que la descentralización puede ser una gran oportunidad, pero también un riesgo en términos de eficiencia, gobernabilidad y cohesión política. Por un lado, favorece la estabilidad social en contextos de alta conflictividad, fortalece la democracia y las identidades locales y puede contribuir a reducir las disparidades regionales y alentar un mayor desarrollo económico local.

Los riesgos están asociados, principalmente, a los problemas de eficiencia en la gestión de los servicios públicos y los incentivos que se puedan generar en detrimento de una mayor restricción presupuestaria en los gobiernos subnacionales. Otro aspecto negativo a tener en cuenta es la proliferación y superposición de cargos y responsabilidades, generando sobrecostos y mayor burocracia estatal.

Por otro lado, la resistencia a la descentralización puede ser más fuerte cuando proviene de los propios interesados, por ejemplo, cuando el proceso se encuentra desbalanceado en alguna de las tres dimensiones que fueron mencionadas. En el supuesto caso que la transferencia de responsabilidades no se vea acompañada de una suficiente delegación de recursos financieros y capacidades de gestión, es común que las autoridades locales presenten resistencia.

Esto sucedió en muchos países que emprendieron programas de descentralización como consecuencia de la crisis financiera global, que buscaban entre otras cosas, reducir el tamaño del gasto público nacional. Pero también es cierto que en algunos procesos de descentralización los detractores principales se encuentran en el mismo gobierno central, como pueden ser los empleados estatales que se resisten a pasar a los gobiernos subnacionales por temor a perder beneficios, los funcionarios nacionales que no quieren compartir con autoridades locales el diseño e implementación de muchas políticas públicas regionales, o los sindicatos de empleados públicos, que pueden pensar que perderán afiliados y, por consiguiente, poder al descentralizar funciones.

Los procesos de descentralización pueden surgir también como consecuencia de presiones externas. En Corea del Sur, por ejemplo, en respuesta a la crisis financiera de 1997, el FMI impulsó una serie de reformas en la administración pública entre las cuales se destacaba un ambicioso programa de descentralización. Lo mismo ocurrió en ciertos países europeos que fueron severamente afectados por la crisis financiera global de 2009 y que recibieron ayuda del FMI y del Banco Central Europeo, como Portugal, Irlanda, Grecia y España. En particular, estos países, presionados por la comunidad financiera internacional y los propios miembros de la Eurozona, debieron aplicar en 2011 reformas estructurales en la organización de sus gobiernos y territorios tendientes a una mayor austeridad y reducción de los déficits fiscales.

La experiencia de los países de la OECD indica también que no hay una receta única respecto de cuál debe ser el grado óptimo de descentralización. El resultado final de la descentralización estará asociado más directamente a la naturaleza de los arreglos institucionales y los consensos que se alcancen entre los distintos niveles de gobierno. Por ello, en muchos países de la OECD ha sido clave el desarrollo de nuevos arreglos formales e informales de cooperación y colaboración intergubernamental. Estos arreglos institucionales procuraban promover el diálogo y la coordinación vertical y horizontal entre gobiernos. En algunos países existía una

larga tradición en la organización y el trabajo de comisiones federales o regionales que permiten coordinar políticas a lo largo de todo el territorio como en Alemania y Australia. En algunas ocasiones se trata de comisiones temporales *ad hoc* que buscan liderar la implementación de una reforma específica. En Portugal, por ejemplo, se instauró en 2015 un Consejo de Diálogo Territorial para favorecer el trabajo conjunto del gobierno central y los gobiernos subnacionales. En Corea del Sur, se creó una Comisión presidencial permanente para asesorar al gobierno en el proceso de descentralización.

Un factor fundamental en cualquier proceso de descentralización fiscal que prevea el traspaso de nuevas competencias, es que este proceso sea acompañado por una delegación suficiente de recursos. No necesariamente estos recursos deben surgir del traspaso o delegación de facultades tributarias, sino que por distintas razones es aconsejable el diseño de transferencias intergubernamentales mayormente de libre disponibilidad que permitan completar los recursos que los gobiernos subnacionales requieren. Esto es muy importante cuando el proceso de descentralización genera disparidades regionales apreciables por diferencias en la capacidad económica o desequilibrios regionales manifiestos (BID, 2017).

Los procesos de descentralización fiscal requieren también de un sólido y transparente marco presupuestario común a todos los niveles de gobierno que permita realizar un adecuado y efectivo control y seguimiento consolidado de las finanzas públicas. Esto requiere sistemas locales robustos de administración financiera y presupuesto integrados a los sistemas nacionales y de capacidad en el nivel central de gobierno para consolidar y gestionar esta información clave para el seguimiento y monitoreo de la gestión fiscal subnacional.

Dada la relevancia que tienen las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión financiera y presupuestaria, es frecuente el diseño e implementación de programas de generación y/o fortalecimiento desde los niveles centrales de gobierno financiados por los organismos multilaterales de crédito, que mayormente se focalizan en mejorar los sistemas de gestión fiscal y administrativa de los gobiernos subnacionales.

LOS NIVELES INTERMEDIOS DE GOBIERNO Y EL DISEÑO DE REFORMAS TERRITORIALES EN LOS PAÍSES DE LA OECD

En los países de la OECD que cuentan con tres estamentos, el nivel intermedio de gobierno muestra, en general, características heterogéneas, especialmente en términos de superficie y población. Un aspecto que sí tienen en común es que en la mayoría de los casos su existencia está asociada a una fuerte raíz histórica, lingüística y cultural, como en el caso de las regiones insulares de las Azores y Merida en Portugal. Sin embargo, es bastante común también que este nivel de gobierno no tenga prácticamente funciones o competencias específicas y, por lo tanto, sus presupuestos sean magros y prácticamente carezcan de potestades tributarias, como en Italia y Francia. Con frecuencia las regiones se encuentran presionadas por las crecientes autonomías locales y al mismo tiempo por la necesidad de los gobiernos centrales de reducir los déficits públicos. Esto ha generado un intenso debate sobre el rol y la relevancia que ocupan actualmente las autoridades regionales, especialmente en zonas urbanas.

En los años 80 y 90 se produjeron en algunos países de la OECD procesos de regionalización que llevaron a la creación de gobiernos autónomos regionales, como en España, Italia, Francia y Reino Unido y también en algunos países de Europa del Este. En la actualidad, esas mismas corrientes siguen siendo consideradas, sin embargo, los procesos no terminan de concretarse en la realidad.

También hubo procesos de regionalización y descentralización individuales o asimétricos impulsados muchas veces de abajo hacia arriba. En estos países, determinados gobiernos subnacionales asumen diferentes facultades en materia de autonomía política, administrativa y fiscal, respecto de otras regiones del mismo país. En este caso los gobiernos cuentan con un estatus legal especial que les permite diferenciarse en materia de elección de autoridades, de competencias o de fuentes de ingresos del resto de los gobiernos subnacionales. En general se trata de regiones con mayores capacidades en términos económicos y poblacionales o con diferencias significativas en términos de cultura e historia. El objetivo para avanzar con esquemas asimétricos de regionalización o descentralización puede ser, por ejemplo, salvaguardar la unidad de un Estado-nación al otorgar a algunas regiones un estatus especial con mayores autonomías.

La asimetría política es común en algunos países federales como en Bélgica, Canadá, India, Rusia o España. En otros casos, las federaciones tienden a favorecer la simetría, como Australia, Austria, Alemania, Suiza y los Estados Unidos (OECD, 2019).

RECUADRO 1: DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA

Los arreglos fiscales asimétricos contemplan una amplia variedad de medidas entre las cuales se incluyen la asignación diferencial de responsabilidades y de bases tributarias, fondos nacionales adicionales y diferencias en términos de autonomías. Las principales formas de descentralización fiscal asimétrica se pueden resumir de la siguiente manera:

- Asignaciones de gastos diferenciales. Por ejemplo, algunas regiones o territorios pueden tener la responsabilidad sobre ciertos servicios específicos, que de otro modo deberían ser provistos por el gobierno central o un nivel superior de gobierno.
- Mayores autonomías fiscales. Los gobiernos subnacionales con mayor capacidad económica pueden disponer de más autonomía fiscal. La autonomía asimétrica podría usarse también para cobrar ciertas tasas por servicios que otros gobiernos subnacionales no disponen.
- Tratamiento diferencial en el sistema de transferencia. En este caso, las regiones con un servicio único o un entorno operativo excepcional pueden justificar el uso de un propósito especial de subvenciones o uso de ciertos criterios en subvenciones basadas en fórmulas. Se pueden usar transferencias específicas como alternativa a las autonomías diferenciales de ingresos.
- Reglas fiscales diferenciales. Algunos gobiernos subnacionales pueden tener más espacio para gestionar otras fuentes de financiamiento, como, por ejemplo, préstamos o acceso al mercado de crédito internacional. Este podría ser el caso si el gobierno subnacional tiene necesidades especiales para inversiones públicas y si es capaz de cumplir con sus obligaciones.

Fuente: OECD (2019)

En los estados unitarios, la simetría es a menudo uno de los principios básicos del estado, motivado por la equidad e integración del país, como en Chile o Francia. Sin embargo, algunos estados unitarios presentan fuertes elementos de asimetría, en particular para reconocer un estatus diferente en ciertos territorios con fuerte identidad regional como en Italia y el Reino Unido o la presencia de islas o regiones periféricas como en Finlandia, Francia y Portugal. En Colombia, por ejemplo, la Constitución de 1991 reconoció un estatus especial a las comunidades indígenas. También a nivel metropolitano, Bogotá dispone de un estatus especial. La Constitución de 1991 le otorgó a Bogotá más autonomía política, fiscal y administrativa que al resto de los municipios. En Corea del Sur, en tanto, Seul tiene un estatus especial en términos de responsabilidades de gobierno y fuentes de ingreso.

El fortalecimiento de los gobiernos intermedios o regionalización involucra también a múltiples actores e intereses, muchas veces, contrapuestos. Por eso, el principal desafío de las reformas de gobierno multinivel es entender y manejar eficientemente las relaciones que se generan

entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido es clave la capacidad de liderazgo que debe ejercer el área responsable de dicha reforma, la mayoría de las veces enfocada en el gobierno central.

Por otro lado, el proceso de reforma, tanto en su etapa de diseño, implementación como evaluación, debe ser pensado desde una perspectiva abierta, que pueda adaptarse a las circunstancias locales, que no son iguales para todos y que por otra parte pueden ser cambiantes. Pero, además, en todo proceso de descentralización es importante no sólo garantizar la capacidad y los recursos de los gobiernos subnacionales, sino también ocuparse de los cambios que se deben producir en el nivel central de gobierno para gestionar el proceso de descentralización correctamente, es decir, la adaptación del gobierno central y especialmente algunos ministerios claves a la nueva realidad.

Los procesos de reformas que contemplan avances en cada una de las dimensiones tienen más probabilidades de éxito. Esto requiere un diseño lo más completo posible que no sólo contemple la dimensión política, administrativa y fiscal, sino que también plantee las reformas necesarias para fortalecer las autonomías locales, los servicios civiles, la capacitación y asistencia técnica, una mayor transparencia y rendición de cuentas y la participación de los niveles locales de gobierno en todo el proceso.

El momento elegido para la implementación de una reforma es también un punto crucial. El respaldo y la legitimidad de los que participan es fundamental, por ello se sugiere que estén acompañados al proceso electoral. En aquellas reformas que buscan fortalecer los niveles intermedios de gobierno es recomendable, casi fundamental, iniciar el proceso con la participación de los referentes locales y evitar de esa manera la resistencia que puedan manifestar. Especialmente cuando se impulsan elecciones en nivel intermedio que pueden generar la idea de pérdida de poder y autonomía de los gobiernos locales, o cuando dicha reforma implica la delegación o traspaso de responsabilidades de gobierno.

El otro factor de peso a considerar en cualquier reforma institucional son los trabajadores públicos que pueden generar una importante resistencia si no se establecen esquemas claros que garanticen la continuidad de sus puestos de trabajo. También se necesita involucrar a la sociedad civil mediante la difusión de información y realización de debates y referéndums o consultas populares.

En varios países europeos se han impulsado programas de descentralización mediante la creación de nuevas regiones o fortalecimiento de las regiones existentes. Es posible de una manera estilizada identificar cuatro variantes claras de regionalización en los países de la OECD como se indica en el Cuadro 1.

Los procesos de regionalización a través de la desconcentración no son más que una reorganización administrativa territorial de los gobiernos centrales. Las autoridades desconcentradas no tienen ningún tipo de autonomía y solo se trata de movilizar un área del nivel central en el territorio para lograr más eficiencia y efectividad en las políticas públicas.

Cuadro 1: tipos de regionalismos en países de la OCDE

	Objetivo	Alcance	Origen	Países
Regionalismos a través de la desconcentración	Mayor eficiencia en las políticas públicas	Desconcentración de la administración central a nivel regional	Principalmente central	Bulgaria, Denmark, Greece, Lithuania, Norway, Portugal, Romania, Slovak Republic, Slovenia, Sweden
Regionalismos a partir de la cooperación intermunicipal	Mayor eficiencia en las políticas públicas	Poder limitado solo al planeamiento	Principalmente central	Finland, German <i>Länders</i> , Ireland, Portugal
Descentralización regional	Mayor eficiencia y autonomía local	Descentralización al nivel regional	Central y subnacional	Czech Republic, Denmark, France, Poland, Norway, Sweden
Regionalización política	Consolidar identidad cultural y autonomía local	Autonomía política al nivel regional	Central y subnacional (algunas veces complementario otras conflictivo)	France (overseas territories), Italy, Portugal (Azores, Madeira), Spain, UK

Fuente: Pasquier, R. (2019), “Decentralisation and regionalisation in Portugal: Lessons from international experience and recommendations”, Unpublished manuscript.

El caso de Portugal es particularmente interesante porque la creación de autoridades a nivel regional siempre ha sido recibida con desconfianza por parte de los municipios, que son relativamente grandes en tamaño y reducidos en número; estos municipios pueden temer que las autoridades regionales les quiten autonomía, a pesar de las garantías establecidas en la Constitución. Por ello, hasta el momento, Portugal sólo pudo avanzar en la creación de regiones administrativas que dependen del gobierno central para coordinar políticas públicas en el territorio.

En Europa del Este la regionalización basada en la desconcentración es la forma dominante, en parte porque el pequeño tamaño de los países no justifica la creación de niveles intermedios de gobierno.

El proceso de regionalización puede tomar lugar a partir de la cooperación entre los gobiernos locales mediante algún tipo de acuerdo institucional, como puede ser dos o mas municipios que se asocian para proveer algún servicio público en conjunto, como la disposición final de residuos sólidos urbanos o la gestión del transporte interurbano en un área metropolitana. Este tipo de regionalización es típico en Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania e Irlanda.

En ciertas regiones de los Países Bajos, Portugal y Suecia los acuerdos de cooperación intermunicipal también se utilizan. En Portugal, por ejemplo, se crearon dos áreas metropolitanas (Lisboa y Porto) con autoridades propias a través de un Consejo Metropolitano conformado por representantes de los gobiernos locales que forman el área metropolitana. Su objeto es contar con un espacio de coordinación intermunicipal en el área de planeamiento urbano.

Los procesos de descentralización regional son aquellos en los que se crean o sustituyen nuevas autoridades electas en un nivel intermedio de gobierno. La elección directa de autoridades es un rasgo característico de este tipo de reformas. La región obtiene un nuevo estatus institucional a partir de un cambio legal y/o constitucional. Francia es el único país de la Union Europea que implementó un proceso de descentralización regional en 1986 que la llevó a conformar originalmente 25 regiones, 4 de las cuales en territorios de ultramar. Sin embargo, las competencias de estas regiones están solo asociadas al planeamiento territorial dado que

prácticamente no cuentan con otras facultades o responsabilidades, que siguen perteneciendo a los municipios. Las regiones no pueden ejercer o arrogarse ninguna facultad o autoridad por sobre las autoridades locales.

En Europa del Este, la República Checa y Polonia son dos países que han impulsado reformas regionales de descentralización. Solo en Polonia se encuentra vigente dado que en República Checa existe un cronograma de implementación que comienza recién en 2021. En los dos casos se introduce la figura de las autoridades regionales en la constitución y sus autoridades han sido electas. Otro rasgo central es la protección o resguardo de las autonomías locales, la capacidad financiera es también muy limitada comparada con los sistemas federales o regiones autónomas. En muchos casos conviven modelos de gestiones desconcentradas del gobierno central con descentralización regional.

Finalmente, la regionalización política y administrativa es el proceso en el cual se le otorga mayor autonomía a las regiones. Este proceso incluye la elección de autoridades ejecutivas como legislativas. El regionalismo político domina en Bélgica, Italia y España. En Portugal y Reino Unido es practicado solo parcialmente en algunos territorios.

A diferencia de los estados federados, la regionalización política no resulta en un doble poder constituyente, sino que las regiones son supervisadas por un estatuto sujeto a un voto del parlamento nacional, aunque elaborado por la asamblea regional y no por una Constitución como en los estados federales. Si bien existen múltiples formas de cooperación institucional entre estados y regiones, estas últimas no participan en el ejercicio del poder legislativo nacional a través de su propia representación. Esta asimetría refleja el hecho de que la regionalización política resulta del reconocimiento de factores étnicos, culturales y lingüísticos específicos, en cuyo nombre se otorga una mayor autonomía a las regiones en cuestión y estas características específicas definen su identidad. En este aspecto, la regionalización política es regionalismo institucional. También puede producir un efecto de difusión o contagio que probablemente conduzca a una generalización de la organización regional basada en los mismos principios, generalmente con una autonomía más estrecha. Esto es lo que ocurrió en España, donde el régimen de autonomía tenía como objetivo inicial satisfacer las demandas de las nacionalidades "históricas".

RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN MATERIAL DE DESCENTRALIZACIÓN

La OCDE viene impulsando desde hace tiempo el diseño de sistemas de gobernanza multinivel que permitan mejorar los resultados de los países en términos de crecimiento, equidad y disminución de la pobreza. La descentralización y el fortalecimiento de las autonomías locales es una pieza fundamental de esta agenda, tanto para los países desarrollados como para los de menor desarrollo relativo. En el caso de América Latina y el Caribe, la OCDE ha contribuido con análisis y recomendaciones de política en los procesos de descentralización de México, Colombia y Chile (ver OECD, 2017; OECD 2019; OECD 2020).

En particular, sostiene que, bajo ciertas condiciones, la descentralización puede contribuir al fortalecimiento de las democracias locales, a una provisión más eficiente de los servicios públicos y al desarrollo regional, en la medida que estos procesos de descentralización estén bien diseñados e implementados (OECD, 2019). En este marco, identificó 10 condiciones para que la descentralización tenga los resultados esperados (ver Recuadro 2). Estas condiciones básicas incluyen una clara división de responsabilidades y funciones entre los distintos niveles de gobierno, contar con ciertas capacidades de gestión en los gobiernos locales y disponer de buenos mecanismos de coordinación intergubernamental. La posibilidad de desarrollar políticas

territoriales específicas y esquemas asimétricos de descentralización para diferentes tipos de regiones y/o ciudades también puede contribuir al éxito de la descentralización cuando las diferencias económicas y culturales sean muy manifiestas.

RECUADRO 2 DIEZ PRINCIPIOS RECTORES PARA LA ASIGNACIÓN EFECTIVA DE RESPONSABILIDADES

- 1) Aclarar la división de responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno: si bien hay ciertas responsabilidades de gasto compartidas entre los diferentes niveles de gobierno en muchas áreas es necesario asignar con claridad el papel de cada nivel de gobierno para evitar la duplicación, la ineficiencia y la pérdida de responsabilidad.
- 2) Precisar las funciones asignadas a los diferentes niveles de gobierno en ciertas responsabilidades que pueden ser compartidas: En aquellas responsabilidades compartidas es muy importante aclarar la asignación de funciones en términos de financiamiento, regulación, planificación estratégica, implementación y monitoreo.
- 3) Garantizar el equilibrio en la forma en que se descentralizan las diferentes responsabilidades y funciones: el equilibrio en la forma en que se descentralizan las responsabilidades y funciones políticas es esencial para permitir complementariedades entre los distintos niveles de gobierno.
- 4) Alinear la asignación de responsabilidades de gasto e ingresos y propender a cierta dosis de autonomía fiscal en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales. Para lograr mayor responsabilidad en la gestión de los gobiernos es muy importante garantizar cierta correspondencia entre las responsabilidades y la delegación de recursos financieros. Por otro lado, los gobiernos subnacionales deberían poder controlar una parte de los recursos subnacionales para promover la rendición de cuentas.
- 5) Apoyar activamente el fortalecimiento de las capacidades subnacionales: un mayor número de responsabilidades de gobierno a nivel local debe complementarse con los recursos humanos capaces de gestionarlos y buenos sistemas de gestión. El desarrollo de capacidades a nivel subnacional, particularmente en municipios o regiones pobres o muy pequeños debe ser apoyado activamente con recursos del nivel central en un compromiso a largo plazo.
- 6) Crear mecanismos de coordinación intergubernamental adecuados: dado que la mayoría de las responsabilidades son compartidas, es fundamental establecer mecanismos de gobernanza para gestionar esas responsabilidades. Dichas herramientas para la coordinación vertical incluyen, por ejemplo, plataformas de diálogo, consejos fiscales, arreglos contractuales, condicionalidades, comisiones permanentes y juntas intergubernamentales de consulta.
- 7) Apoyar la cooperación entre jurisdicciones a través de arreglos organizacionales específicos o incentivos financieros para aumentar la eficiencia a través de economías de escala. Las escalas técnicas de ciertas responsabilidades o funciones pueden exceder el límite de un determinado gobierno local, con lo cual deben existir mecanismos de gobernanza que permitan aprovechar estas economías de escala mediante la asociación de gobiernos locales o gestiones regionales.
- 8) Permitir experiencias piloto y arreglos asimétricos de descentralización: permitir la posibilidad de arreglos asimétricos de descentralización, en la que se otorgan conjuntos diferenciados de responsabilidades a diferentes tipos de regiones y/o ciudades, según el tamaño de la población, la clasificación urbana o rural de su población o criterios de capacidad fiscal.
- 9) La descentralización efectiva requiere reformas complementarias en la gobernanza del uso de la tierra, marcos regulatorios, sistemas públicos subnacionales de empleo y participación ciudadana.
- 10) Mejorar la recopilación de datos y fortalecer el monitoreo del desempeño: el monitoreo permanente a partir de la recolección y sistematización de información es clave para evaluar la efectividad de los servicios o competencias que fueron descentralizados. La mayoría de los países necesita desarrollar sistemas efectivos de monitoreo de gasto y resultados subnacionales.

Source: Allain-Dupré (2018) Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guiding principles for policy-makers, OECD Working Paper, Fiscal Federalism series and OECD (2019a) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers.

Otro aspecto que plantea la OCDE en sus recomendaciones de política es la importancia de contar con adecuados mecanismos de gobernanza y coordinación multinivel. Como se mencionó al comienzo de este capítulo, no hay recetas universales para los diseños institucionales, sino que dependen de una multiplicidad de factores locales asociados por lo general a la historia y la cultura de cada país. Todos los procesos de descentralización contemplan riesgos asociados al traspaso de poder, competencias y probablemente recursos desde el nivel central a los gobiernos subnacionales. Es así que las reformas de descentralización además de reglas y procedimientos para la asignación de competencias y de recursos necesitan de un adecuado sistema de gobernanza y mecanismos apropiados de coordinación que permitan mitigar estos riesgos.

La OCDE ha propuesto un marco conceptual y ha sistematizado las experiencias de muchos países con el propósito de aprender de las buenas prácticas, pero también de los errores. El análisis de estos casos permite destacar un conjunto de prácticas y procedimientos que resultaron eficaces (Serrano, 2019):

- El principal desafío de la reforma para mejorar la gobernanza multinivel es comprender y gestionar de manera eficiente las relaciones de mutua dependencia entre niveles de gobierno.
- Las reformas deben abordarse en forma multidimensional y comprehensiva.
- Facilita los procesos el vincular las reformas territorial, institucional y fiscal.
- Ayuda que los reformistas cuenten con un claro mandato electoral para llevar adelante los procesos.
- Considerar la alternativa de desarrollar programas pilotos.
- La oposición de los gobiernos locales puede ser abordada mediante cooperación, consultas, incentivos y buenas relaciones con asociaciones y OSC.
- Movilizar y generar adhesión de funcionarios públicos del nivel central y local mediante incentivos, compensaciones y training.
- Ganar apoyo de la sociedad civil mediante información, debates públicos y consultas.
- Ganar adhesión política en los partidos mediante comités de expertos.
- Es importante contar con guías, asesoría experta y soporte técnico.
- Promover la fusión / asociación y colaboración entre municipios.
- Instalar mecanismos de evaluación de las reformas.

El BID es otro organismo internacional que impulsa activamente la agenda de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe. En su documento sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales señala que los resultados de los programas de descentralización dependen del contexto en el cual se desarrollan y en particular de ciertos factores de la economía política. La clave para el BID está en los detalles relacionados con la implementación, alcance, secuencia y velocidad de las reformas y, muy especialmente, de los diseños institucionales (BID, 2018).

En ese marco el BID desarrolló seis recomendaciones tendientes a lograr mejores resultados en términos de los procesos de descentralización (ver Figura 2). En primer lugar, debe existir una definición clara sobre las responsabilidades de gasto y servicios que ofrece cada nivel de gobierno. En segundo término, se deben asignar fuentes propias de ingreso a los gobiernos subnacionales para que éstos puedan cumplir con sus obligaciones de gasto. En tercer lugar, las transferencias intergubernamentales deben diseñarse pensando en cubrir adecuadamente la brecha entre gasto e ingreso propio a nivel local, así como en ayudar a compensar a aquellos gobiernos subnacionales menos desarrollados mediante transferencias de igualación. En cuarto lugar, los gobiernos subnacionales deben desarrollar capacidades de gestión y contar con tecnologías de la información como herramientas que les ayuden a cumplir con sus responsabilidades. Como quinto punto, es necesario crear mecanismos que faciliten la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional. Por último, todo esto debe darse

dentro de un marco de referencia sobre la responsabilidad fiscal que fomente la sostenibilidad fiscal entre los gobiernos subnacionales.

FIGURA 2: SEIS LECCIONES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN



Fuente: Huascar Equino y Axel Radics 2018

En el caso del BID es importante destacar el concepto de igualación fiscal en los sistemas de financiamiento intergubernamental que este organismo viene impulsando en América Latina y el Caribe en respuesta a las crecientes desigualdades en la distribución del ingreso regional entre sus entidades territoriales (ver Muñoz y Radics, 2017). Esta desigualdad asociada a diferencias de tamaño, perfil, ubicación y dinamismo de las bases económicas y poblaciones de las regiones genera marcadas disparidades en el nivel de ingresos públicos de los gobiernos subnacionales y, de no mediar esquemas de igualación territorial, pueden presentar notables diferencias en la provisión de bienes y servicios públicos. Las transferencias de igualación buscan, por lo tanto, equiparar las oportunidades de la población para acceder a bienes y servicios subnacionales de similar calidad independientemente del lugar en el cual residan, mediante la distribución de los recursos teniendo en cuenta la combinación de necesidades de gasto y capacidades de generar recursos fiscales propios.

Para cerrar este breve análisis, el Banco Mundial también planteó tres condiciones básicas para que los gobiernos subnacionales puedan cumplir adecuadamente con las expectativas en la prestación de servicios públicos y provisión de infraestructura en los procesos de descentralización (Banco Mundial, 2018):

- Marcos intergubernamentales claros y consistentes para definir los principios y prácticas que regulan la asignación de responsabilidades y funciones entre los distintos niveles de gobierno. Estos marcos regulatorios pueden incluir dimensiones administrativas, fiscales, políticas y especificar las relaciones entre y dentro de los diferentes niveles de gobierno.
- Políticas e instituciones sólidas para la gestión económica y financiera de los gobiernos subnacionales. En particular, la disponibilidad de sistemas y capacidades adecuadas para gestionar los ingresos, gastos, activos y deudas públicas, así como también una buena capacidad de gestión financiera pública en general.

- Políticas, instituciones e incentivos de los gobiernos subnacionales fuertes para el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto incluye una gestión adecuada de los recursos humanos y del servicio civil, mediante mecanismos consolidados de transparencia, rendición de cuentas y acuerdos anticorrupción.

ESTUDIOS DE CASOS

En las últimas décadas los procesos de descentralización han sido una constante en la mayoría de los países desarrollados, en vías de desarrollo o de menor desarrollo relativo. Como se señaló en las secciones anteriores, los procesos de reformas varían en términos de las propias dinámicas, actores que intervienen e intereses en juego. No existe una receta única, los procesos difieren en términos de la velocidad de la reforma y la profundidad de la descentralización.

En esta sección se presentan tres experiencias de descentralización que pueden ser útiles para analizar el caso chileno. Por un lado, Portugal, que lleva varias décadas intentando avanzar en un proceso de regionalización que no termina de concretarse. Por el otro lado, Corea del Sur, que ha logrado avanzar a paso firme en un proceso integral de descentralización, fortalecimiento de las regiones y democratización local. Y finalmente, el caso de Colombia que lleva también un largo proceso de descentralización crecientemente asimétrico en el marco de una política económica con buenos resultados, al punto que ha logrado ingresar recientemente a la OECD. En el Cuadro 2 se exhiben algunos datos generales comparativos de estos tres países seleccionados.

CUADRO 2: DATOS COMPARADOS DE PAÍSES SELECCIONADOS

	Colombia	Corea	Portugal
Población	49.292.000	51.446.000	10.291.000
Territorio (Km2)	1.141.748	99.461	92.226
PIB per capita (US\$)	14.406	38.350	31.673
Organización del Estado	Unitario	Unitario	Unitario

Fuente: Elaboración propia en base a OECD/UCLG Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles

Portugal

Estructura y organización del estado portugués

Portugal es un país relativamente pequeño con un territorio de 92.226 km² y una población de algo más de 10 millones de habitantes. Su ingreso per capita de 31.673 dólares anuales se ubica entre los más bajos de Europa.

Se trata de una república democrática semipresidencialista con un jefe del Gobierno —el primer ministro— y un jefe del Estado —el presidente—, que tiene el poder de nombrar al primer ministro y a otros miembros del gobierno. Según su Constitución es un Estado unitario que respeta, en su organización y funcionamiento, el régimen autonómico insular y los principios de subsidiariedad de la autonomía de las instituciones locales (autarquias locales) y de descentralización democrática de la administración pública.

El Estado se organiza en su área continental en dos niveles de gobierno: el central, 308 municipios autónomos y 3.091 parroquias con autoridades electas. El territorio, por su parte, está dividido en cinco regiones administrativas (Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve) gestionadas desde los Consejos de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR).

Los CCDR, creados en 2003, son entidades desconcentradas de la administración pública nacional dotadas de autonomía administrativa y financiera con funciones técnicas en planeamiento económico y regional, apoyo a la administración local y gestión de los fondos europeos para infraestructura. Estos CCDR gozan, por lo tanto, de mucha influencia en el desarrollo regional y la gestión del territorio, pero no tienen autonomía política ni legitimidad democrática, hechos que confirman el fuerte poder del gobierno central. La estructura organizativa de los CCDR está compuesta por un presidente, designado por el Gobierno central, un consejo administrativo, un comité de inspección y un consejo regional.

Aunque la Constitución de 1976 previó la creación de regiones autónomas, aún no se han implementado, con la excepción de las dos regiones insulares (las islas de Madeira y las Azores) dotadas de estatutos políticos y administrativos y órganos de gobierno propio. Estas regiones autónomas tienen amplias facultades para decidir sobre las políticas de salud, educación, protección social, transporte, infraestructura básica, desarrollo económico y cultura. También son responsables de la organización, financiamiento y supervisión de sus municipios.

En ausencia de las regiones previstas en la Constitución², Portugal inició un proceso de fortalecimiento de los niveles subnacionales de gobierno a través de la creación de entidades cooperativas intermunicipales para la coordinación de ciertas políticas públicas locales (IMC, por sus siglas en inglés).

El marco legal para la descentralización administrativa y fiscal de los gobiernos regionales autónomos se establece en normas especiales para la región de las Azores, por un lado, y de Madeira, por el otro. Las asignaciones de competencias son diferentes para cada región. Las regiones pueden ejercer su propio poder fiscal, según los términos de la ley, y ajustar el sistema tributario nacional a las especificidades regionales de acuerdo con la ley marco de la asamblea de la República.

Para las municipalidades y parroquias, una ley define la asignación de responsabilidades de gobierno y otra, el régimen de financiamiento. Las competencias en materia de gasto son suficientemente amplias, incluyendo entre las principales funciones a los servicios de transporte y comunicaciones, educación, salud, recreación, asistencia social, vivienda, seguridad, saneamiento básico, protección del consumidor, desarrollo local y planeamiento urbano. Sin embargo, la gestión pública en Portugal continúa siendo muy centralizada; solo el 12,6% del gasto total es ejecutado por el nivel subnacional de gobierno, cuando el promedio de los países de la OECD es del 40,4% y 33,4% en Europa (OECD, 2018).

Los recursos fiscales son una fuente importante de ingresos para las regiones y municipios portugueses, en 2016 representaban el 41% de sus ingresos, en línea con el promedio de la OCDE para países unitarios del 38,7%. Sin embargo, los ingresos tributarios son más limitados, representan sólo el 2,5% del PIB y el 10% de los ingresos fiscales públicos, en comparación con el 4,1% del PIB y el 19,8% de los ingresos fiscales públicos en los países unitarios de la OCDE (OECD/UCLG, 2019).

Las dos regiones autónomas (Azores y Madeira) tienen un grado mayor de autonomía fiscal, ya que pueden retener casi todos los ingresos fiscales nacionales generados dentro de sus territorios, decidir sobre el nivel de alícuotas y crear nuevos impuestos.

Los impuestos municipales de fuente propia incluyen el impuesto a la propiedad y el impuesto a la transferencia de inmuebles. Los municipios también imponen un impuesto a los vehículos y una sobretasa municipal sobre el impuesto a las ganancias corporativas. Sin embargo, la mayor parte de los recursos municipales provienen del Fondo de Equilibrio Financiero, una subvención de propósito general que corresponde al 19,5% del promedio del monto recaudado con el

² En 1998 se implementó un referéndum para crear ocho regiones autónomas pero el proyecto fue rechazado.

impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades y el impuesto al valor agregado. Este fondo se divide en dos componentes con diferentes propósitos y posteriormente se redistribuye entre municipios con diferentes criterios:

1. Fondo General Municipal - para financiar sus asignaciones legales.
2. Fondo de Cohesión Municipal - con el objetivo de corregir las asimetrías entre municipios, particularmente con respecto a la capacidad fiscal y el desequilibrio de oportunidades.

Los municipios también tienen derecho a una transferencia condicional del presupuesto nacional, el Fondo Social Municipal, diseñado para ajustarse a la transferencia de asignaciones adicionales, principalmente las relacionadas con funciones sociales como salud, educación y asistencia social.

Los ingresos propios de las parroquias se basan en una pequeña fracción del impuesto a la propiedad y los cargos de los usuarios relacionados con algunos servicios públicos que brindan. Las parroquias también tienen derecho a una subvención de propósito general, el Fondo Financiero de las Parroquias, que corresponde al 2% del promedio del monto recaudado con el impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades y el impuesto al valor agregado.

Los gobiernos locales están limitados con respecto al endeudamiento. El monto total de la deuda municipal no puede exceder 1,5 veces el promedio de 3 años de los ingresos actuales. En 2011, 141 municipios (46%) excedieron el límite de deuda, lo que obligó al gobierno nacional a adoptar medidas severas. En primer lugar, el régimen legal de 2013 ya reconoció la importancia de prever la existencia de municipios que necesitan recuperación financiera. En consecuencia, esta ley creó un Fondo de Apoyo Municipal, con igual participación de los gobiernos central y locales, para ayudar financieramente a los municipios más endeudados. La ley también creó un Fondo Municipal de Regularización correspondiente a las transferencias financieras retenidas por el gobierno central cuando los municipios no cumplieron con el plan de reencuadramiento.

El proceso de reforma de descentralización en Portugal

En Portugal, el proceso de descentralización que parecía estancado adquirió nuevos bríos a mediados de 2018 con la sanción de la ley marco para la descentralización de competencias a municipios y entidades intermunicipales y la formulación de una agenda pública de descentralización. Esta agenda de descentralización y fortalecimiento de las regiones que forma parte del programa de gobierno 2019- 2023 plantea dos grandes líneas de acción (ver Recuadro 3). Por un lado, la reorganización del estado a nivel regional y subregional mediante el fortalecimiento de las CCDRs y el impulso de las nuevas IMC. Por el otro, la transferencia de competencias a los municipios y en algunos casos a las IMC con el objetivo de fortalecer las estructuras intermunicipales, proceso que se completará en una primera etapa antes de finalizar el año 2021.

RECUADRO 3: LINEAMIENTOS GENERALES DEL PROGRAMA DE GOBIERNO 2019–2023 EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

El programa de gobierno de la actual administración plantea la profundización del proceso de reforma y descentralización del Estado y avanzar con la democratización de la gobernanza territorial. En base a estos dos ejes el programa propone las siguientes acciones:

Democratización de la gobernanza territorial

- Consagrar la elección democrática de las direcciones ejecutivas de las cinco CCDR, por un colegio electoral compuesto por miembros de los consejos municipales y asambleas parroquiales.
- Armonizar las circunscripciones territoriales de la administración estatal desconcentrada y proceder a la integración en los CCDR de los servicios desconcentrados de carácter territorial en las áreas de educación, salud, cultura, planificación espacial, conservación de naturaleza y bosques, formación profesional y turismo, así como los organismos de gestión de programas operativos regionales y otros fondos territoriales, sin perjuicio de la descentralización de algunas de estas competencias a comunidades y áreas metropolitanas.
- Democratizar las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, con una asamblea legislativa elegida junto a las elecciones municipales de 2021.
- Asignar a las áreas metropolitanas competencias supramunicipales en sus respectivos territorios en los ámbitos de la movilidad y el transporte, la planificación del uso del suelo y la gestión de fondos europeos.

Profundizar el proceso de descentralización

- Completar la transferencia a los IMC, municipios y parroquias de las competencias previstas en la Ley Marco de Descentralización.
- Aprobar las nuevas competencias para descentralizar a los IMC, municipios y parroquias en el ciclo 2021-2025 en las áreas que sean identificadas por la Comisión de Seguimiento de la Descentralización y en diálogo con las asociaciones de municipios y parroquias.
- Desarrollar estructuras de soporte técnico compartido, a nivel interurbano, para apoyar el ejercicio de nuevos poderes por parte de municipios y parroquias.
- Crear proyectos piloto para la gestión descentralizada en las áreas de educación, salud, desarrollo rural, políticas sociales y formación profesional.

Fuente: Elaboración propia en base a Programa de Gobierno XXII Constitucional 2019-2023 Portugal

El listado de funciones a transferir a los municipios y IMC conforme a la ley marco para la descentralización (Ley Nro 50) es muy amplio e incluye las siguientes áreas de gobierno:

- 1) Educación, todo lo que se refiere a la educación no terciaria, excepto la gestión del personal docente y la definición de contenidos curriculares.
- 2) Acción social a nivel local, especialmente en la lucha contra la pobreza.
- 3) "Juzgados de Paz", reintegración social y apoyo a las víctimas de delitos.
- 4) Equipamiento local de salud y gestión de personal no clínico.
- 5) Protección civil municipal.
- 6) Cultura, patrimonio local y museos no clasificados como nacionales.
- 7) Gestión de activos inmobiliarios no utilizados por el estado.
- 8) Vivienda social, gestión de alquiler urbano y programas de rehabilitación.
- 9) Gestión de las áreas portuarias marítimas: puertos pesqueros secundarios, navegación recreativa y áreas urbanas para el desarrollo turístico.
- 10) Turismo (entidades intermunicipales): gestión de fondos de inversión, planificación y promoción turística subregional.
- 11) Atracción de inversiones y gestión de fondos comunitarios (entidades intermunicipales): definición de la estrategia territorial para el desarrollo y gestión de programas de desarrollo local con financiación comunitaria.

- 12) Licencias, gestión y equipamiento de playas marítimas, fluviales y lacustres integradas en el dominio público del estado.
- 13) Gestión de bosques y áreas protegidas.
- 14) Infraestructuras y equipamiento de transporte dentro de los perímetros urbanos.
- 15) Servicio al ciudadano: atención a vecinos.
- 16) Policía de proximidad.
- 17) Protección y sanidad animal.
- 18) Seguridad alimentaria.
- 19) Seguridad contra incendios en edificios.
- 20) Estacionamiento público: regulación, supervisión y gestión de mala conducta administrativa.
- 21) Otorgamiento de licencias de juegos de azar a nivel local.

El poder ejecutivo nacional ya dictó los 23 decretos reglamentarios para la descentralización a los municipios y entidades intermunicipales de cada una de estas funciones³. En estos decretos, que contaron con la aprobación de la Asociación Nacional de Municipios, el gobierno nacional estableció las disposiciones generales y particulares para el traspaso de estas competencias, como por ejemplo, el alcance de los servicios transferidos, los mecanismos de control y rendición de cuentas, las condiciones para el traspaso del personal afectado a dichos servicios, así como también las fuentes de financiamiento.

En el plano de la regionalización el gobierno viene impulsando la creación de asociaciones intermunicipales como una de las alternativas de gobernanza a nivel intermedio. Estas entidades supra municipales pueden asumir también funciones y tareas asignadas por ley a los municipios. Sin embargo, las IMC sólo pueden proporcionar servicios mediante un acuerdo específico. En el marco legal actual, las IMC están diseñadas para realizar las siguientes tareas:

- 1) Promover la planificación y gestión de la estrategia de protección económica, social y ambiental de su territorio.
- 2) Coordinar las inversiones municipales de interés intermunicipal.
- 3) Participar en la gestión de programas de desarrollo regional.
- 4) Planificar las actividades de las entidades públicas, de carácter supramunicipal.

También es responsabilidad de las IMC garantizar la coordinación de las acciones entre los municipios y el gobierno central en las siguientes áreas:

- 1) Redes de suministro público, infraestructuras básicas de saneamiento, tratamiento de aguas residuales y residuos municipales.
- 2) Red de equipos de salud.
- 3) Red de formación educativa y profesional.
- 4) Planificación espacial, conservación de la naturaleza y recursos naturales.
- 5) Seguridad y protección civil.
- 6) Movilidad y transporte.
- 7) Promoción del desarrollo económico, social y cultural.
- 8) Equipamiento cultural, deportivo y de ocio.

En Portugal la agenda de descentralización la lleva adelante la Secretaria de Estado de la Descentralización que depende del Ministerio de Modernización del Estado. Esta secretaria de Estado es la encargada de supervisar el proceso de traspaso de competencias e impulsar las políticas de descentralización previstas en el programa de gobierno.

³ Los decretos reglamentarios de cada una de las transferencias de competencias se pueden ver en la pagina web de la Asociación Nacional de Municipios Portugueses, <https://www.anmp.pt/index.php/temas/descentralizacao-de-competencias>.

La Dirección General de Autarquías Locales (DGAL) que depende actualmente del Ministerio de Modernización del Estado es la responsable de diseñar, estudiar, coordinar e implementar medidas y programas para apoyar a la administración local y fortalecer la cooperación entre las autarquías locales y la administración central. En este marco la DGAL brinda apoyo técnico y financiero a los CCDR, realiza el monitoreo del proceso de descentralización de competencias, establece los criterios, en colaboración con los organismos competentes, para las transferencias financieras a las autarquías locales y sus asociaciones, sistematiza y consolida la información de las transferencias de recursos a los gobiernos locales y diseña y desarrolla los sistemas de información relacionados con la gestión administrativa y financiera, de activos y de personal de las entidades autárquicas. La DGAL también asesora al parlamento en relación a los temas de descentralización y fortalecimiento de las autarquías locales.

RECUADRO 4: TRES CAMINOS POSIBLES PARA AVANZAR EN LA REGIONALIZACIÓN EN PORTUGAL

A pedido de la Comisión Independiente para la Descentralización, la OCDE realizó en 2019 un estudio sobre las alternativas para avanzar con el proceso de regionalización en Portugal. A continuación se describen de manera sintética los tres escenarios planteados.

Descentralización y fortalecimiento de las administraciones desconcentradas sin la creación de nuevas regiones administrativas. En este escenario, la OCDE recomienda reforzar el papel de coordinación de los CCDR en relación a los servicios desconcentrados regionalmente. Por otro lado, propone alentar con mayores incentivos fiscales la prestación de servicios bajo esquemas de cooperación municipal y transferir mayor número de funciones a estas entidades intermunicipales. A nivel metropolitano, sugieren dotarle de mayor autonomía a las áreas metropolitanas vía la elección directa de autoridades y mayor capacidad de intervención en políticas estratégicas para el desarrollo de las áreas metropolitanas. Finalmente, recomienda darles mayores competencias a los municipios.

Descentralización basada en el fortalecimiento de los municipios y las entidades intermunicipales. En este caso, la idea de la OCDE es crear asociaciones municipales para todo el ámbito regional, con lo cual desaparecerían los CCDR. Estas nuevas asociaciones, que serían dirigidas por representantes elegidos por las autoridades municipales, deberán contar con financiamiento del Gobierno central y de los propios municipios. Bajo este esquema más flexible, en algunas regiones las asignaciones de ciertas responsabilidades podrán según la escala y/o externalidades estar asignadas al ámbito regional o intermunicipal. Los municipios también deberán asumir mayores responsabilidades de gobierno.

Descentralización a partir de una reforma regional y de mayor cooperación intermunicipal. En este caso, la OCDE recomienda la creación de regiones administrativas tal como lo prevé la constitución, con mayores responsabilidades y financiamiento propio, particularmente en aquellos servicios que sean provistos desde este nivel de gobierno. Se trataría de regiones autónomas con autoridades electas mediante el voto popular. Este esquema sería complementario a la existencia de asociaciones intermunicipales. Lo más destacado es la existencia de una clara delimitación de competencias entre los tres niveles de gobierno (central, regional y municipal).

Fuente: OECD (2019), “Decentralisation and regionalisation in Portugal: lessons from international experience and reform alternatives”.

Además, la ley creó una Comisión Independiente de Seguimiento de la Descentralización⁴ integrada por representantes de todos los grupos parlamentarios, el Gobierno nacional, la Asociación Nacional de Municipios y la Asociación Nacional de Parroquias. Esta Comisión, que funciona en el ámbito del parlamento, se ocupa de evaluar los decretos que regulan el traspaso de competencias y la asignación de recursos previstos para su financiamiento, así como también asesorar al gobierno en materia de descentralización. Desde su creación en 2018 la comisión produjo una gran cantidad de informes con análisis técnicos y propuestas sobre fortalecimiento

⁴ La comisión fue creada teniendo en cuenta dos objetivos: 1) Promover el estudio profundo sobre la organización y funciones del Estado a nivel regional, metropolitano e intermunicipal, y 2) Desarrollar un programa de desconcentración de la localización de las entidades y servicios públicos, asegurando la coherencia de la presencia del Estado en el territorio.

de las regiones y descentralización⁵. Actualmente el gobierno esta debatiendo de qué manera avanzar en el proceso de regionalización previsto en la Constitución. Si bien el plebiscito de 1998 rechazó la creación de regiones administrativas autónomas en el continente, en el seno de la Comisión independiente de seguimiento de la Descentralización se están estudiando alternativas para que las CCDR adquieran mayor autonomía y responsabilidades en la gestión de ciertas políticas públicas y, en el futuro, permitir la elección directa de autoridades mediante el voto popular (ver Recuadro 4).

El proceso de descentralización de Portugal brinda algunas lecciones útiles para el caso chileno. Por un lado, la ley marco de descentralización describe con claridad los objetivos y principios que rigen en el traspaso de competencias a las entidades subnacionales, especialmente a municipios y asociaciones intermunicipales, pero lo más importante es que identifica con suficiente claridad cuáles son aquellas funciones que deberán ser transferidas y los plazos para llevar a cabo estas transferencias. La ley garantiza, por otro lado, los recursos a los municipios para poder financiar estas funciones. Además, el Poder Ejecutivo aprobó cada uno de los decretos reglamentarios que regulan el traspaso de estas competencias con la validación de la Comisión de Seguimiento de la Descentralización. Por otro lado, el gobierno, además de sancionar una ley marco para la descentralización de competencias a los gobiernos locales, elaboró una agenda de descentralización que constituye la hoja de ruta para seguir avanzando en este proceso.

Un último aspecto para destacar del caso portugués es la presencia de cierta asimetría en su proceso de descentralización. Por un lado, la existencia de dos regiones insulares con mayores autonomías en términos administrativos, políticos y fiscales respecto de las otras regiones que no son más que representaciones regionales del gobierno central. Por otro lado, el impulso que se le está dando a la organización de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto con atribuciones y competencias adicionales al resto de los gobiernos locales.

Corea del Sur

Estructura y organización del Estado Coreano

Corea del Sur es una república de organización política unitaria desde su primera Constitución de 1948. Cuenta con un Presidente elegido por el voto popular y un primer ministro propuesto por el Presidente y ratificado por el Parlamento. En su territorio, de algo menos de 100.000 km², residen más de 50 millones de habitantes. Se trata de un país de ingreso medio alto, como el resto de los países del sudeste asiático (38.350 dólares per cápita según datos de la OECD de 2018).

Por varias décadas, en Corea gobernó un régimen autoritario (1961-1987) que impulsó un modelo de desarrollo económico con fuerte control estatal y altamente centralizado. Sin embargo, a partir de su democratización en 1987, y muy especialmente después de la crisis financiera de fines de los 90, Corea impulsó un programa de ajuste fiscal ortodoxo que incluía, entre otras cosas, la liberación financiera, la privatización de empresas, la desregulación de la economía y la descentralización fiscal.

Corea del Sur está organizado en tres niveles de gobierno sin vínculo jerárquico con una estructura territorial diversa y bastante compleja. El nivel intermedio o regional consta de nueve provincias, seis ciudades metropolitanas, la ciudad autónoma de Sejong y la ciudad capital de Seúl, ambas con un estatus jurídico especial. El nivel local incluye 218 gobiernos autónomos con

⁵ Los informes de relatoría producidos por la Comisión se pueden ver en: <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>

autoridades electas (alcalde y consejo local) y 17 distritos educativos que proveen servicios de educación pública para todos los niveles exceptuando el universitario. Bajo ciertas condiciones de población, urbanización y capacidad económica los gobiernos locales pueden cambiar de estatus legal, aunque es poco habitual.

La Ley de Autonomía Local sancionada en 1991, con varias reformas posteriores, distingue las funciones que le corresponden al gobierno central, las asignadas al nivel intermedio y las que han sido delegadas a los gobiernos locales. Al respecto, la Ley enumera las funciones del gobierno central de la siguiente manera:

1. Aquellas que son necesarias para la existencia del estado (diplomacia, defensa, justicia, administración tributaria, etc.);
2. Aquellas que exigen conductas uniformes a nivel central (control de precios, finanzas, política de exportación, etc.);
3. Aquellas que se realizan a escala nacional (control de sanidad animal y vegetal, control del comercio exterior, etc.);
4. Aquellas que son de escala nacional o equivalente (planificación del desarrollo económico nacional, manejo de grandes cuencas hídricas, planificación del desarrollo físico nacional, grandes puertos, carreteras, parques nacionales, etc.);
5. Aquellas que requieren un estándar y coordinación nacional (policía laboral, sistema de medición, etc.);
6. La provisión de servicios públicos de escala nacional o equivalente (servicio postal, servicio de ferrocarril, etc.);
7. Aquellas que exceden la capacidad del gobierno local (pruebas y experimentación sofisticadas, investigación y desarrollo, gestión de la aviación, servicio meteorológico, desarrollo nuclear, etc.).

El nivel intermedio o regional, por su parte, asume aquellas responsabilidades de escala metropolitana, o al menos aquellas que excedan el ámbito local, que requieren uniformidad en el tratamiento por parte de los gobiernos locales y aquellos asuntos relacionados con la comunicación y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Finalmente, la ley identifica seis categorías de funciones delegadas a los gobiernos locales: administrativas y de gestión; bienestar y desarrollo económico (promoción de la industria, agricultura, comercio, etc.); desarrollo regional y protección del medio ambiente; educación (aún cuando la educación es responsabilidad primaria de las regiones educativas independientes), deporte y cultura; y orden público y seguridad. Sin embargo, la ley prevé que el gobierno central puede usar su propio poder y control sobre cualquier función. Tanto el nivel regional como local tienen las mismas funciones, pero a diferentes escalas. Como resultado, hay un alto grado de superposición en la división de responsabilidades entre el nivel intermedio de gobierno y el local (OECD, 2016).

En Corea, el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total es bastante elevado, se encuentra incluso por encima del promedio de los países de la OCDE (40,4%). Las principales categorías de gasto son educación⁶ (28%), transporte y desarrollo económico (19%), servicios públicos (17%) y protección social (13%).

En materia de ingresos los gobiernos subnacionales dependen fuertemente de los recursos que les transfiere el gobierno central. Las transferencias nacionales representan el 61% del total de

⁶ Este gasto lo ejecutan en su gran mayoría los distritos educativos.

recursos de este nivel de gobierno (las transferencias y subsidios representan el 8,3% del PIB). Los ingresos tributarios propios de los gobiernos subnacionales representan el 4,7% del PIB.

El sistema local de impuestos fue reformulado en varias oportunidades, la última en 2011, en orden de aumentar la participación de los tributos propios y simplificar la estructura tributaria subnacional. Los impuestos provinciales comprenden el impuesto a la adquisición de bienes y servicios específicos, licencias, ocio y consumo local e impuestos asignados (recursos e instalaciones comunitarias y locales impuestos a la educación). Actualmente, los gobiernos locales tienen potestad sobre nueve impuestos. Los principales tributos locales están asociados a la compra y venta de propiedades, vehículos y embarcaciones, el impuesto a los ingresos de las personas y de las empresas mediante una sobretasa, el impuesto a la propiedad y a los vehículos, y un impuesto al consumo local. Las ciudades metropolitanas pueden imponer impuestos propios provinciales y municipales. Es importante destacar que los gobiernos locales tienen muy pocas facultades para aumentar los ingresos fiscales. La Constitución estipula explícitamente que las bases y tasas impositivas deben ser determinadas por las leyes de la Asamblea Nacional. Esto significa que los consejos locales tampoco pueden introducir nuevos impuestos en su sistema tributario, ni cambiar las tasas impositivas locales. Pero, además, los ingresos impositivos son muy susceptibles a los cambios en la política tributaria del gobierno central. Por ejemplo, el gobierno central decidió reducir la tasa del impuesto sobre la renta durante la recesión causada por la crisis financiera de 2009, y de esta manera afectó severamente los recursos de los municipios en forma unilateral.

Las transferencias del gobierno central incluyen un régimen de coparticipación de impuestos nacionales y de transferencias para fines específicos o subsidios. Los recursos nacionales de libre disponibilidad se asignan en su mayor parte mediante un esquema de igualación fiscal en base a necesidades de gasto e ingresos fiscales. El resto de las transferencias son muy diversas y están destinadas a ayudar a los gobiernos locales a proporcionar servicios que de otro modo serían demasiado costosos, financiar tareas delegadas y proyectos de inversión, proporcionar asistencia financiera y compensaciones.

El largo proceso de descentralización coreano

El proceso de descentralización en Corea lleva varias décadas de implementación. Comenzó en 1987 con la "Declaración para la Democratización" y la sanción y promulgación en 1988 de las leyes de autonomía local y de finanzas locales. La primera elección se celebró en 1991 con la elección de los consejeros locales, luego en 1995 se eligieron las autoridades ejecutivas. Sin embargo, recién después de la crisis financiera de 1997 la descentralización administrativa y fiscal ganó un mayor impulso (OECD, 2016).

Corea del Sur era conocido como un estado fuerte y altamente centralizado donde los mercados y los gobiernos locales estaban estrictamente controlados por el gobierno central, particularmente durante el período de rápida industrialización ocurrido a partir de los años 60, en el marco de los planes quinquenales de desarrollo impulsados por el gobierno militar. Los pilares del modelo de desarrollo impuesto por el general Park Chung Hee en 1961 incluían la promoción de las exportaciones industriales mediante un esquema de incentivos y subsidios a grandes conglomerados locales (*chaebol*), una fuerte inversión pública en educación para todos los niveles, la nacionalización de los bancos y un gran impulso al ahorro doméstico y la inversión en infraestructura. Esto generó un período de fuerte crecimiento y prosperidad para la economía coreana.

Sin embargo, a partir de la década de los 90, ocurren dos fenómenos que desaceleran el crecimiento económico coreano. Por un lado, los *chaebols* adquirieron fuerza suficiente para oponerse a las políticas dirigistas del Estado, por el otro lado, el mismo Estado fue perdiendo

sus herramientas de política económica, en parte como consecuencia del cambio en el pensamiento económico predominante y la crisis financiera, ocasión usada por el FMI y el Banco Mundial para imponer sus políticas. En el nuevo contexto, la banca privatizada ya no seguía los dictámenes estatales, sino los propios de una ortodoxa economía de libre mercado, y la inversión extranjera fortalecía a los *chaebols* para liberarse de la tutela estatal (León, 2006).

CUADRO 3: HITOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN COREANO

Periodo	Marco legal	Políticas	Racionalidad
Administración Kim Young-Sam (1993–1998)	Reforma Ley de Gobiernos Locales (1994).	Elección directa de autoridades (Gobernadores, Alcaldes y legisladores).	Descentralización política
Administración Kim Dae-Jung (1998–2003)	Ley de Promoción de Transferencias de Autoridades Centrales (1999).	<ul style="list-style-type: none"> Creación de Comité Presidencial para la promoción de transferencia de funciones (actual Comité Presidencial de Autonomía y Descentralización). Delegación de funciones. Monitoreo de funciones delegadas. 	Descentralización administrativa y fiscal
Administración Roh Moo-Hyun (2003–2008)	Ley especial para la promoción de la descentralización (2004).	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Comité Presidencial de Innovación y Descentralización (2003). Elaboración de hoja de ruta para la descentralización (2003). Delegación de funciones. Estudios para la descentralización de la educación y seguridad pública. Reforma del sistema nacional y local de impuestos. Fortalecimiento de los consejos locales 	Mayor Descentralización fiscal
	Ley especial para crear la provincia de Jeju (Isla) (2006)	Eliminación del territorio federal de la Isla de Jeju	Regionalización
	Otras medidas en favor de la descentralización	<ul style="list-style-type: none"> Consulta popular (2004). Pedidos de informes de vecinos (2006). Pedidos de remoción de funcionarios locales (2007). Estatus legal especial para Seul (2006). Creación de las regiones educativas con autonomía para proveer servicios educativos en regiones metropolitana, provinciales y municipios (2009) 	Profundización de la descentralización política y fiscal.
Administración Lee Myung-bak (2008 – 2013)	Delegación de nuevas potestades tributarias y responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> Se delegan 1.178 funciones a los gobiernos locales. Creación del impuesto local al consumo (2010) Creación de sobre tasa local para el impuesto a los ingresos (2014). Creación del impuesto local a la venta de cigarrillos. 	Profundización de la descentralización política y fiscal
Administración Park Geun-hye (2013 – 2018)		<ul style="list-style-type: none"> Creación del Comité Presidencial de Desarrollo Regional. Implementación de políticas de promoción de regiones rezagadas 	Desarrollo regional balanceado

Fuente: Bae and Kim (2013); MOGAHA (2005) y elaboración propia.

Con la agitación política y la crisis financiera desatada a fines de 1997, el modelo de desarrollo autoritario y centralizado comenzó a resquebrajarse (Bae, 2016). Aunque la noción de un estado fuerte y un régimen de desarrollo sigue siendo una constante, el gobierno central comenzó a perder poder y las autonomías locales a ganar terreno. En esta nueva etapa, la descentralización constituye una estrategia del gobierno para enfrentar los desafíos económicos, políticos, sociales e internacionales que aquejaban a toda la región.

El Cuadro 3 exhibe de manera estilizada los hitos principales del proceso de descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales de Corea del Sur. Es importante tener presente que en todo este proceso el país transitaba un largo camino de democratización. Es más, buena parte de la sociedad sostenía que la descentralización constituía uno de los ingredientes principales del proceso de democratización iniciado en 1987 (Bae, 2016). Sin embargo, también se pensaba que el alto grado de intervención estatal en la economía y de poder centralizado constituyó un factor clave para sostener el proceso de industrialización y rápido crecimiento de la economía coreana ocurrido antes de la crisis financiera de fines de los 90. Esto generó dudas respecto de los resultados del proceso de descentralización en marcha.

Sin embargo, el presidente Kim (1993-1998) aprovechó la "presión externa" ejercida por el FMI y otros organismos internacionales para implementar un ambicioso programa de reformas estructurales de raíz neoliberal. El proceso de descentralización fue parte sustancial de este programa. La descentralización fue en gran medida una respuesta a la crisis económica y los efectos devastadores que esta tuvo sobre el modelo de gestión estatal altamente centralizado. Pero, el proceso de descentralización no fue algo sencillo, inicialmente hubo una marcada resistencia, que sólo pudo ser doblegada cuando los "reformadores" comenzaron a ocupar puestos claves en la estructura de gobierno, como el Ministro del Interior y Seguridad, que provenía de una pequeña localidad del interior del país o el presidente del Comité Presidencial de Autonomía y Descentralización. La mayor resistencia provenía del propio gobierno central, en particular de los funcionarios y empleados del Ministerio del Interior que consideraban que las delegaciones de funciones a los gobiernos locales los dejarían sin empleos. También dudaban de las capacidades técnicas de los funcionarios de los gobiernos locales. Por otro lado, los funcionarios de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Planificación y Presupuesto tenían serias dudas respecto de los resultados de la descentralización tributaria.

Si bien desde una perspectiva histórica, la descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales en Corea comenzó con la Administración Kim Young-Sam mediante la promulgación de la Ley de Autonomías Locales y la elección de autoridades en los municipios, se puede decir que fue durante la administración de Roh Muh-Hyun (2003-2008) que la descentralización ganó mayor protagonismo. La administración de Roh adoptó la descentralización y el desarrollo equilibrado como los dos ejes principales de su programa de gobierno.

El desarrollo desigual entre regiones, y en particular, entre el área metropolitana de Seúl y sus alrededores y el resto del país fue una constante en todo este proceso. Las acciones regulatorias del estado, que representan intereses nacionales, no necesariamente servían a los intereses de todas las regiones. En particular, debido a la selectividad espacial de las políticas de subsidios a la industria y a ciertas localidades, era imposible que los beneficios se pudieran distribuir de manera uniforme entre todas las regiones. Esto resultó en un desarrollo regional muy desigual con tensiones crecientes entre el Área Metropolitana de Seúl y el resto del país. En este contexto, autoridades de ciudades y regiones fuera del Área Metropolitana de Seúl comenzaron a criticar las políticas industriales y regionales del gobierno central.

La mayor autonomía local ha contribuido al surgimiento de estas voces locales contra los efectos geográficamente desiguales de las políticas de desarrollo impulsadas desde Seúl. En particular, los alcaldes y gobernadores elegidos democráticamente han sido especialmente críticos. En mayo de 2000, por ejemplo, siete alcaldes y gobernadores del sureste y el suroeste celebraron

una reunión en Daegu para imponer restricciones más estrictas a las actividades económicas desarrolladas en el área metropolitana de Seúl, y solicitar la reubicación de institutos de investigación y oficinas del gobierno central ubicados en Seúl (Bae-Gyoon Park, 2008).

En este contexto es que las últimas dos administraciones vienen impulsando una nueva agenda de descentralización y desarrollo regional más balanceado. El mecanismo principal de esta nueva estrategia son los fondos asignados a proyectos de inversión en las regiones del interior priorizados desde la Comisión Presidencial de Desarrollo Regional Equilibrado.

Recuadro 5: Ministerio del Interior y Seguridad de Corea. Ejes estratégicos y estructura

En Corea del Sur el Ministerio del Interior y Seguridad es el responsable de impulsar la agenda de descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales, apoyar los negocios y las finanzas subnacionales, así como también mediar en las disputas entre los gobiernos locales.

Sus ejes estratégicos son los siguientes:

Apoyar el desarrollo de las capacidades de las administraciones locales. El MOIS trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos locales a través de consultas administrativas y diálogos de políticas para fortalecer la capacidad del nivel local de gobierno.

Brindar más autonomía y más responsabilidad para los gobiernos locales. El MOIS supervisa de cerca las finanzas locales con la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la participación de los residentes en la operación de los presupuestos locales. También apoya asuntos relacionados con la prohibición de cargos concurrentes para concejales locales, reforzando así la ética del servicio civil en los gobiernos locales.

Apoyar los sistemas locales de gestión de servicios. Los gobiernos locales, en colaboración con el MOIS, llevan a cabo diversos esfuerzos de reforma a través de la fusión administrativa local para la alineación funcional y ajuste de escala en la provisión de ciertos servicios públicos.

Impulsar la coordinación central-local en planificación fiscal. El MOIS formula políticas fiscales para el desarrollo equilibrado de los gobiernos locales. Apoya también el fortalecimiento de la consulta interministerial sobre la coordinación del gasto del gobierno local. Además, colabora con los gobiernos locales a redactar planes financieros locales a medio plazo en relación con el plan financiero nacional.

Promover una gestión fiscal y financiera más responsable. El MOIS monitorea regularmente las condiciones fiscales para identificar tempranamente a los gobiernos locales en riesgo financiero. Los gobiernos locales en riesgo financiero deben formular un plan de saneamiento fiscal y difundirlo entre sus residentes. Los préstamos están estrictamente prohibidos a estos gobiernos locales hasta que se resuelvan los factores de riesgo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MOIS website

En Corea la descentralización ha estado liderada desde un principio por el Ministerio del Interior y Seguridad (MOIS, por sus siglas en inglés) y el Comité Presidencial de Autonomía y Descentralización. El MOIS es el organismo que lleva adelante la relación con los gobiernos subnacionales, tanto en materia de desarrollo regional, como política fiscal y asuntos electorales (Ver Recuadro 5). Para ello cuenta con áreas específicas, como la Dirección general de administraciones locales, la Dirección general de descentralización y la Dirección general de política fiscal local. El MOIS constituye el organismo que ejecuta las políticas de descentralización que son delineadas por el Presidente a través del Comité Presidencial de Autonomía y Descentralización. El Comité Presidencial sobre Autonomía y Descentralización es un consejo asesor responsable de la coordinación general de las políticas de autonomía y descentralización. La función del Comité es diseñar los planes anuales para la reforma de los sistemas de administración, ampliar la autonomía del gobierno local y mejorar sus capacidades de gestión. El Comité está compuesto por 27 miembros en total: el Ministro del Interior y Seguridad, el Ministro de Estrategia y Finanzas y el Jefe de Gabinete, más 24 especialistas

nombrados por el Presidente, el Parlamento, la Asociación de Gobernadores regionales y los Alcaldes.

El Comité se constituye en 1999 y desde entonces ha tenido un rol destacado en todo el proceso de descentralización. En 2017 elaboró el anteproyecto de ley especial de autonomía y sistema de descentralización y administración local que después fue aprobado por la Asamblea Nacional y luego promulgado por el poder ejecutivo.

En el artículo 5° de dicha Ley se establece la responsabilidad del Comité de formular el Plan Integral de Autonomía y Descentralización, dicho artículo señala:

El Comité Presidencial sobre Autonomía y Descentralización en virtud del Artículo 44 (en adelante, el "Comité") consultará a los jefes de las agencias administrativas centrales relacionadas y recabará opiniones de los gobiernos locales sobre la autonomía y la descentralización y la reestructuración de los sistemas administrativos locales, y formulará un plan integral para el avance de la autonomía local, a fin de promover efectivamente la autonomía y la descentralización y la reestructuración de los sistemas administrativos locales.

El plan integral de autonomía y descentralización incluirá los siguientes asuntos:

- I. Dirección básica y objetivos para la autonomía y descentralización y para la reestructuración de los sistemas administrativos locales;*
- II. Principales tareas y métodos para llevarlas a cabo;*
- III. Un plan de financiamiento;*
- IV. Otros asuntos necesarios para la autonomía y la descentralización y la reestructuración de los sistemas administrativos locales.*

El plan será revisado por el Consejo de Estado y luego informado al Presidente de la República de Corea. El mismo procedimiento también se aplicará cuando se pretenda revisar el plan integral ya formulado para la autonomía y la descentralización.

El Comité informará a la Asamblea Nacional del plan integral formulado para la autonomía y descentralización.

Es importante también mencionar que la mencionada ley le asigna al Comité Presidencial de Autonomía y Descentralizaciones facultades para establecer un sistema de cooperación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización de Corea muestra algunas coincidencias con la descentralización chilena. En primer lugar, como en Chile los impulsos en favor de la descentralización sucedieron después de un largo periodo de autoritarismo y fuerte centralización del poder en manos de un régimen militar. Por su parte, en los dos casos, se conformaron comisiones especiales de asesoramiento al Presidente de la República en materia de descentralización para elaborar recomendaciones de política que luego se transformaron en proyectos de ley claves para avanzar en el proceso de descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales. La diferencia con el caso chileno y que es muy relevante, es que el comité coreano es permanente, no se constituye *ad hoc* para tratar la descentralización de una función en particular. Esto le otorga mayor liderazgo y autonomía de los ministerios sectoriales que pueden ejercer algunas resistencias a la descentralización. Además, tanto en Corea del Sur como en Chile, la descentralización política precedió a la descentralización administrativa y fiscal. Y finalmente, se destaca en ambos casos el liderazgo del Ministerio del Interior en todo este proceso de descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales.

Colombia

Estructura y organización del Estado en Colombia

Con una superficie de 1.141.748 Km² y una población de casi 50 millones de personas, Colombia es uno de los países de mayor tamaño de América Latina. Con un ingreso per capita de 14.406 dólares, se ubica en el grupo de los países de ingreso medio.

En las últimas décadas ha logrado importantes progresos en materia económica y social, incluso ha logrado ingresar recientemente a la OECD. El crecimiento económico sostenido ha contribuido a mejorar los niveles de vida y ha reducido significativamente los índices de pobreza. Sin embargo, los buenos resultados económicos no se han distribuido uniformemente entre todas las regiones y las diferencias regionales en las condiciones de vida siguen siendo considerables.

Colombia, adoptó a partir de su Constitución de 1991 una organización unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. El país cuenta con tres estamentos: el gobierno nacional, los 32 departamentos (incluyendo el Distrito Capital de Bogotá) y 1.103 municipios a cargo de los servicios públicos esenciales. Los municipios son las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalan la Constitución y las leyes especiales.

Se trata de uno de los países unitarios más descentralizados de América Latina, prácticamente el 40% del gasto colombiano lo ejecutan los gobiernos subnacionales, especialmente los municipios. Este nivel de gobierno se financia mediante transferencias que realiza el gobierno central (representan el 50% de todos sus ingresos), impuestos propios (25%) y otros ingresos no tributarios (el otro 25%).

Los ingresos fiscales departamentales incluyen impuestos al consumo de cerveza, tabaco y bebidas alcohólicas (representan alrededor del 60% de sus ingresos fiscales), impuesto sobre el uso de vehículos (10%) e impuesto a los combustibles. Por su parte, existen alrededor de veinte tributos municipales diferentes, pero el 80% de estos ingresos provienen de solo tres impuestos: impuesto a la industria y al comercio (alrededor del 40% de los ingresos fiscales municipales), impuesto a la propiedad (33%) y sobretasa al impuesto a los combustibles (7%).

En diciembre de 2016, el Congreso aprobó una reforma fiscal (Ley nº 1.819) que fijó ciertos límites para algunos impuestos locales como el impuesto de alumbrado público y el tabaco, definió nuevas reglas para la territorialidad del impuesto a la industria y al comercio y creó un impuesto sobre las ventas en línea, entre otros impuestos (OECD/UCLG, 2019).

CUADRO 4: HITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COLOMBIANAS

Año	Evento
1968	Ley 33: cesión del impuesto de ventas a las entidades territoriales. Departamentos y municipios son habilitados para prestar servicios públicos domiciliarios. Municipios obtienen autonomía administrativa para planificar y coordinar el desarrollo regional y local.
1971	Ley 46 de Situado fiscal: Ordena al gobierno nacional compartir sus ingresos corrientes con departamentos y municipios. A partir de 1973 se deberá transferir a los gobiernos subnacionales un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación.
1983	Ley 14: delega a municipios y departamentos los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles, explotación industrial y comercial, uso de automotores y consumo de licores, cigarrillos y gasolina. Para fortalecer la generación de ingresos propios de las entidades territoriales el gobierno central ordena: <ul style="list-style-type: none">- Actualizar el avalúo catastral cada cinco años.- Aumentar las tarifas del impuesto predial entre 4% y 12%.- Incrementar el impuesto de industria y comercio entre 2% y 7% para actividades industriales, y entre 2% y 10% para actividades comerciales y de servicios.- Ceder a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá, el impuesto de uso de automotores y de consumo de licores.- Aumentar y unificar las tarifas del impuesto de consumo de cigarrillos.

1986	Ley 12: extiende el porcentaje de los recaudos de IVA a los gobiernos subnacionales. Indicador de transferencias: población y esfuerzo fiscal (capacidad de recaudación) de los gobiernos subnacionales. Acto Legislativo 1 de 1986: permite la elección popular de alcaldes por un periodo constitucional de tres años.
1991	Nueva Constitución. Colombia se declara como un Estado unitario descentralizado. Las transferencias intergubernamentales adquieren el papel de rentas de propiedad exclusiva de los departamentos y municipios mediante el Sistema General de Participaciones (SGP). SGP: privilegia la financiación de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. El sistema se complementa con regalías y cofinanciación. Entidades territoriales facultadas para establecer contribuciones, tasas e impuestos en el marco de la Ley.
1992	Primera elección de Gobernadores
1993	Ley 60: determina las competencias de la nación, departamentos, distritos y municipios en la administración de los recursos del situado fiscal. Ley 100: crea el sistema de seguridad social integral. Asigna a departamentos funciones de demanda, asociadas a la administración de fuentes de financiación. Obliga a gobernadores y alcaldes crear fondos de pensiones para provisionar pasivos.
1994 - 1995	Ley 141 de 1994: crea el Fondo Nacional de Regalías. Regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, establece reglas para su liquidación y distribución.
1996	Decreto 111: actual Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), compuesto por: - Marco fiscal de mediano plazo. - Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). - Presupuesto anual o general de la nación.
1997	Ley 358: Control administrativo de endeudamiento (Ley semáforo). Establece el ahorro operacional como indicador de capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, prohíbe la contratación de crédito para gastos de funcionamiento.
1999	Ley 549: Administración del pasivo pensional. Crea el FONPET (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales). Ley 550: Reestructuración de pasivos corrientes. Solo puede ser aplicada una única vez por las entidades territoriales.
2000	Ley 617: Racionalización del gasto público. Establece límites máximos en gastos de funcionamiento para las entidades territoriales.
2001	Ley 715 y Acto legislativo 01: modifica el sistema general de participaciones. Ley 819: Responsabilidad fiscal en las finanzas públicas territoriales. Permanente rendición de cuentas sobre el monto y la utilización de los recursos.
2007	Decreto 3402: crea un sistema único de reporte trimestral de la información financiera a través del Formato Único Territorial (FUT). Ley 1176: se establece un tope al crecimiento de las transferencias intergubernamentales (SGP) y precisa competencias entre los niveles del gobierno.
2008	Decreto 028: establece el monitoreo, seguimiento y control en el SGP.
2010	Decreto 4830: Por el cual se modifica el Decreto 4702 de 2010. Art. 1 - El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

Fuente: Publicación de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. DAF. "10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008"; Legislación y planes de desarrollo citados.

La dinámica del proceso de descentralización colombiano

El proceso de descentralización colombiano comenzó a gestarse a principios de la década de los 80, con la descentralización administrativa de algunas responsabilidades a los municipios y las elecciones de alcaldes y más tarde de gobernadores (ver Cuadro 4).

En la primera etapa de este proceso el gobierno sancionó varias leyes para delimitar ciertas responsabilidades y funciones. Se asignaron a los municipios algunas responsabilidades sobre la educación, la salud, la provisión de agua potable y saneamiento básico y el transporte urbano, entre las más importantes. En los casos de educación y salud no se asignó la prestación completa del servicio sino la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura. Simultáneamente se suprimieron estas funciones en la Nación y se liquidaron o modificaron las entidades nacionales que las venían prestando. El énfasis del traspaso de funciones fue netamente municipalista por cuanto no se efectuaron cambios sustanciales con respecto a los departamentos (DNP, 2002).

CUADRO 5: ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES POR NIVEL DE GOBIERNO

Función	Supervisión	Provisión
Defensa	C	C
Relaciones internacionales	C	C
Comercio exterior	C	C
Política monetaria y fiscal	C	C
Seguridad social	C	C,D,M
Transporte	C	C,M
Recursos naturales	C	C,D,M
Medio ambiente	C,D,M	C,D,M
Educación	C,D,M	C,D,M
Salud	C,D,M	C,D,M
Asistencia social	C,D,M	C,D,M
Seguridad	C,M	C,M
Agua y saneamiento	C,M	C,M
Protección contra incendios	M	M
Parques y recreación	C,D,M	C,D,M

Nota: C Gobierno central, D Departamentos y M Municipios.

Fuente: OECD (2019)

La idea original, era transformar a los departamentos en entidades de planeamiento, coordinación intergubernamental y de asistencia técnica a los municipios, pero el proyecto no prosperó y los departamentos mantuvieron las mismas competencias generales vinculadas a la promoción del desarrollo económico y social y la ejecución de obras públicas, lo que significó que podían realizar prácticamente las mismas funciones que los municipios.

En materia de recursos en la primera etapa de la descentralización el gobierno nacional impulsó medidas tendientes al fortalecimiento de los ingresos impositivos municipales (impuesto predial e impuesto de industria y comercio) y departamentales (impuesto al consumo de cerveza, cigarrillos y licores), mediante la actualización de bases y racionalización de procedimientos de administración tributaria (DNP, 2002).

En una segunda etapa, iniciada con la reforma constitucional de 1991, el Gobierno avanzó con una mirada más integral y sistémica de la descentralización, reordenando las competencias en los tres niveles de gobierno y fijando mecanismos más apropiados de financiamiento para los departamentos y municipios. Con esta perspectiva se ratificaron las funciones anteriores asignadas a los municipios y se ampliaron, para contemplar no solamente la inversión en infraestructura, sino también el pago del personal del sector educativo y de salud, la administración del servicio, y el pago de subsidios en estos y otros sectores claves.

En el caso de los departamentos se decidió trasladar las funciones de administración de los servicios de salud y educación como una etapa intermedia mientras los gobiernos locales demostraban que estaban en condiciones de brindar dichos servicios garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia (Ley 715 de 2001)⁷. En el caso de los servicios educativos actualmente son 95 las entidades territoriales certificadas y que por lo tanto están en condiciones de prestar los servicios de educación pública.

En materia de recursos, el gobierno aumentó la participación de los municipios y los departamentos en la recaudación de los impuestos nacionales a través del Sistema General de Participaciones, lo que derivó en mayores ingresos por transferencias automáticas, distribuidas

⁷ Los “municipios certificados” para la provisión de los servicios de educación y salud o la provisión de agua y saneamiento tienen más libertad para asignar los fondos de transferencia y operar los servicios que los no certificados. Los municipios no certificados comparten la responsabilidad con los departamentos o el departamento es el único responsable de la prestación del servicio en estos municipios.

en función de indicadores de población y pobreza, inicialmente de libre disponibilidad, pero después con afectación específica para educación (30%), salud (25%), agua y saneamiento (20%), cultura, recreación y deporte (5%) y otros sectores (20%).

Por otra parte, se creó el Fondo Nacional de Regalías para financiar proyectos de inversión para el desarrollo de municipios y departamentos. Sus recursos se deben destinar a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión. Para la asignación de estos recursos las entidades territoriales deben presentar los proyectos a la Comisión Nacional de Regalías, quien es la encargada de elegir los proyectos a financiar o a cofinanciar. Sin embargo, el proceso de aprobación es muy burocrático y bastante discrecional, ya que sólo financia proyectos que sean de interés para el gobierno nacional.

La descentralización política continuó después de la reforma constitucional de 1991 con la elección de gobernadores y la adopción de medidas tendientes a promover una mayor participación ciudadana: la posibilidad de realizar consultas populares, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, la creación de Juntas administradoras locales y la contratación de obras con organizaciones de la comunidad. En el sector salud se crearon los comités de participación comunitaria como medio para acercar la administración a los vecinos.

Es importante mencionar, como señala Bonet *et al* (2014), que inicialmente los municipios se opusieron a la elección de gobernadores por verlos como futuros rivales en la búsqueda de poder y fundamentalmente recursos nacionales. Sin embargo, una vez electos la coalición entre alcaldes y gobernadores logró impulsar la tercera fase de la descentralización (la fiscal), con la cual se garantizaba un aumento significativo en el monto de los recursos que recibirían los gobiernos subnacionales en forma de transferencias.

Por otro lado, la relación directa del nivel nacional con los municipios le había restado posibilidades al departamento, como intermediario, asesor y asistente técnico de los gobiernos locales, impidiendo que asuma el papel que le definió la Constitución de 1991. Esta situación se hizo más crítica por la ausencia de estrategias, tanto nacionales como departamentales, orientadas a rescatar el papel del departamento en la estructura del Estado y a fortalecer su capacidad de gestión para que pueda ejercer el liderazgo regional en materia de planificación del desarrollo económico, social y ambiental.

Una de las limitaciones que afrontaba el gobierno colombiano para consolidar el proceso de descentralización era la inexistencia de una entidad del más alto nivel que lidere y coordine el proceso, realice su seguimiento y evaluación, convoque, consulte y proponga los cambios necesarios para lograr los resultados esperados (DNP, 1995).

En base a este diagnóstico y con el propósito de fortalecer la coordinación de la descentralización, el Departamento Nacional de Planeación elaboró una estrategia para que el Ministerio del Interior asuma el rol de interlocutor político de las entidades territoriales, con el propósito de coordinar la tarea descentralizadora, acompañar el proceso de creación de las entidades territoriales, brindar espacios de concertación para el reordenamiento del territorio y servir de canalizador de las solicitudes de las entidades territoriales en materia de acciones para el mejoramiento de su capacidad de gestión (DNP, 1995).

En esta estrategia el Ministerio del Interior debía ejercer las siguientes funciones: (a) velar por la cohesión y armonía del proceso de descentralización; (b) coordinar las acciones en materia de desarrollo institucional de las entidades territoriales; (c) convocar a las entidades del orden nacional para realizar un seguimiento general, periódico y sistemático sobre los avances y problemas en el proceso de consolidación de la descentralización, sobre la base del fortalecimiento de las relaciones de las entidades territoriales con el Gobierno Nacional; y (d) presentar periódicamente informes sobre el estado del proceso de descentralización y propuestas para hacer los correctivos necesarios.

Además, el Ministerio del Interior debía liderar el diseño y divulgación de una campaña masiva de comunicación sobre las ventajas de la descentralización, la distribución de competencias y recursos, y la responsabilidad de las autoridades territoriales y de los ciudadanos frente a la gestión regional y local en virtud del escaso conocimiento que tenía el programa de descentralización en el territorio. Los ministerios sectoriales, por su parte, debían apoyar y consolidar la descentralización en su sector y facilitar semestralmente la información relativa al estado general de la descentralización en sus respectivos sectores, con el propósito de contribuir al balance del proceso.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación que actúa como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES) debía ejercer el seguimiento y la evaluación periódica de la gestión pública, mediante la consolidación de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación, así como en el monitoreo al proceso de cesión y adopción de competencias por parte de los distintos niveles de gobierno.

La coordinación de las agendas de desarrollo a nivel nacional y territorial es otro aspecto que requiere de mejoras en el proceso de descentralización colombiano. Al respecto un estudio de la OCDE (OCDE, 2014) destaca la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación intergubernamental para alinear las políticas de inversión de las entidades territoriales y las del Gobierno Central. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), que debe ser considerado por las entidades territoriales al momento de formular sus políticas de inversión, es una de las herramientas de coordinación. El otro mecanismo de coordinación es el propio Sistema General de Regalías (SGR) que financia proyectos de inversión de las entidades territoriales, solo si cuentan con la priorización de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Se trata de órganos de gestión del sector público que cubren grandes áreas geográficas. Los seis OCAD regionales de Colombia son responsables de la definición, evaluación, viabilidad, priorización, aprobación y designación de la ejecución de los proyectos de inversión presentados por los gobiernos territoriales dentro del marco del SGR. La gobernanza de los OCAD incluye representantes de municipios y departamentos, del Senado y la Cámara de Representantes y representantes de las comunidades indígenas y otras minorías. El otro mecanismo de coordinación intergubernamental son los contratos-Plan entre el gobierno central y las entidades subnacionales. El objetivo de estos contratos es implementar y financiar proyectos estratégicos de desarrollo, mencionados en el PND, en determinados territorios, que implican a más de una entidad subnacional.

El proceso de descentralización en Colombia lleva mucho tiempo de implementación, y no ha sido lineal, sino que hubo algunas contramarchas en todo este proceso. Los inicios se remontan a principios de los años 70 con un fuerte impulso a la descentralización municipal. El proceso se fue profundizando hasta el gobierno del Presidente Uribe (2002 – 2010) que debió adoptar algunas medidas centralizadoras para contener el crecimiento de las transferencias, el gasto y el endeudamiento de los departamentos y municipios. Luego, el gobierno del Presidente Santos relanzó el proceso de descentralización reforzando el papel de los departamentos. Para ello introdujo ciertas modificaciones en el marco normativo, como la posibilidad de creación de nuevas regiones, la ejecución de proyectos regionales y la creación de un fondo de desarrollo regional y de compensación. Estos cambios han vuelto a poner en primer plano el proceso de reforma y descentralización del Estado en Colombia.

Una de las mayores dificultades que enfrentó el proceso de descentralización en Colombia ha sido la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. Esto derivó en el diseño e implementación de una serie de programas de fortalecimiento institucional para los municipios con financiamiento del BID y el Banco Mundial.

No obstante, el marco de la descentralización de Colombia no ha logrado otorgar funciones muy específicas a los departamentos. En la práctica, el marco regulatorio de las actividades que

desarrollan los departamentos y los municipios se basa en un esquema bipolar en el que el Gobierno central define las políticas y los municipios las ejecutan, dejando a los departamentos en algún punto intermedio. La incertidumbre acerca de los roles y responsabilidades de los departamentos ha llevado a frecuentes enfrentamientos con los municipios (Banco Mundial, 2014).

Esta dinámica también es propicia para la atomización de la inversión pública, es decir, el uso generalizado de los fondos públicos para pequeños y micro proyectos con muy bajo impacto regional. Es evidente que muchos municipios, en particular, los más pequeños se beneficiarían del apoyo de los departamentos en áreas como la administración tributaria y la prestación de servicios de las competencias regionales clave (por ejemplo, salud, educación y mantenimiento de la infraestructura local).

ALGUNAS LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS

Una de las principales lecciones que surge del presente análisis es que los procesos de descentralización y muy especialmente de regionalización son muy diferentes entre países, cada país tiene sus propios arreglos intergubernamentales, fruto de las tradiciones políticas y culturales, los incidentes históricos o la idea que puede tener cada sociedad sobre el diseño y la organización de un Estado a lo largo de su territorio. Esto hace más difícil desarrollar recomendaciones de política tendientes a delinear un determinado diseño institucional para conducir un proceso de descentralización y fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, sí es posible identificar algunos patrones que pueden contribuir a evaluar el proceso de reforma que lleva a cabo un determinado país, y hasta incluso arriesgar algunas recomendaciones de política en términos de ciertos principios institucionales básicos.

Un marco legal para la asignación de competencias entre los niveles de gobiernos

En primer lugar, en los tres casos analizados los gobiernos centrales establecieron un marco legal específico para la asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno y una regulación del proceso de descentralización o transferencia de competencias. Con mayor o menor grado de precisión, en las tres experiencias analizadas una ley definió la asignación de responsabilidades para el gobierno central, el nivel intermedio de gobierno y los municipios. Posteriormente, con la sanción de normas de menor rango los gobiernos centrales reglamentaron las condiciones en las cuales se debían realizar esas transferencias de funciones. En el caso de Portugal, por ejemplo, el parlamento aprobó en agosto de 2018 una ley marco para el traspaso de competencias que incluía principios y garantías y un detalle exhaustivo de las competencias y los servicios que serían transferidos a los municipios y a las asociaciones de municipios. Luego, durante el año 2019, se reglamentaron, en particular, cada uno de estos traspasos de competencias mediante decretos que fijaban objetivos, parámetros técnicos, asignación de responsabilidades y competencias específicas, financiamiento, traspaso de personal, equipamiento e infraestructura y mecanismos de revisión y evaluación ex post.

El Cuadro 6 presenta la asignación de responsabilidades a los gobiernos subnacionales para estos tres países comparada con Chile. En los tres casos analizados la transferencia de competencias ha sido importante, tanto en lo que se refiere a funciones de planeamiento, control y regulación de políticas públicas como también de provisión de servicios públicos esenciales. Si fuera posible trasladar esta lección al caso chileno la recomendación sería realizar el máximo esfuerzo posible para perfeccionar el marco legal que regula la asignación de competencias entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los municipios. Esto requiere de un enorme trabajo técnico que la SUBDERE podrá ofrecer, pero lo más importante será la decisión política y el consenso que se requiere para avanzar en un proceso más ambicioso de transferencia de competencias a las regiones.

Cuadro 6: Asignación efectiva de responsabilidades de los Gobiernos Subnacionales. Principales responsabilidades por sectores y subsectores

Competencias	Colombia		Corea del Sur		Portugal		Chile	
	Departamentos	Municipios	Regiones	Municipios	Regiones autonomas	Municipios	Regiones	Municipios
Administración pública en general	Emisión de pasaportes	Registros civiles. Licencia de obras. Gestión de bienes inmuebles y de empresas municipales	Gestión de propiedades e instalaciones públicas.	Gestión de propiedades e instalaciones públicas.	Organización de la administración regional y servicios relacionados; Asuntos municipales	Administración interna	Administración interna. Asesoramiento municipal	Administración interna
Orden público y seguridad	Gestión de riesgos y desastres			Control de incendios y desastres		Seguridad local		Seguridad ciudadana (compartida)
Desarrollo económico y transporte	Desarrollo rural, políticas regionales, planificación territorial regional, gestión del tráfico	Promoción del desarrollo social, económico y ambiental		Transporte público local. Habilitación de comercios	Desarrollo agrícola y pesquero; Comercial e industrial; Turismo; Transporte incluyendo carreteras, tráfico y transporte terrestre y marítimo y aéreo entre las islas.	Caminos locales; Parques; Puertos locales (2021); Transporte urbano y público; Transporte escolar; Turismo local; Protección del Consumidor; Desarrollo local; Cooperación externa	Desarrollo regional. Carreteras rurales. Gestión del suelo	Desarrollo local. Turismo. Regulación del transporte local. Regulación del tráfico (compartido), desarrollo económico
Protección del medioambiente	Protección medioambiental	GIRSU y saneamiento	Regulaciones ambientales generales	Protección ambiental, incluyendo gestión de residuos y reciclado	Ambiente; Protección de la Naturaleza; Recursos hídricos, minerales y térmicos. y energía producida localmente	Agua y saneamiento; Waste protección de incendios; Sanidad animal (2021).		
Vivienda e infraestructura	Coordinación y cofinanciación de las obras hidráulicas	Planificación territorial, infraestructura local, agua y saneamiento, vivienda	Vivienda	Ordenamiento territorial y uso del suelo, Planeamiento y control y política habitacional	Planeamiento, ordenamiento, urbanismo y planificación regional	Infraestructura rural y urbana; Energía; Comunicaciones; Cuidados en el hogar para ancianos: uso de la tierra y planificación urbana; Suministro de agua	Planificación regional. Plan intermunicipal (compartido)	Plan de zonificación municipal. Urbanismo y construcción. Vivienda social (compartida)

Competencias	Colombia		Corea del Sur		Portugal		Chile	
Salud	Salud pública, servicios de salud para población sin cobertura, funcionamiento de la red de hospitales	Salud pública. Administración de programas de ayudas. Servicios para población sin cobertura			Salud pública	Asistencia sanitaria (construcción y mantenimiento de los centros de atención primaria de salud) en 2021		Salud pública básica. Servicios de higiene. Infraestructura sanitaria (compartida)
Cultura y ocio		Deporte. Cultura y ocio	Gestión cultural	Servicios de recreación, Deportes y Librerías	Patrimonio y creación cultural; Folklore y artesanía; Deportes	Patrimonio; Cultura y ciencia; Ocio y deporte.	Desarrollo social y cultural	Cultura (compartida)
Educación	Gestión del personal docente y administración de la educación básica y primaria	Educación no superior. Infraestructura escolar. Comedores y actividades extracurriculares. Pago de salarios	Educación no universitaria	Educación no universitaria	Educación primaria y secundaria	Preescolares; Educación no superior; educación vocacional e instalaciones de entrenamiento		Educación primaria y secundaria (compartida)
Asistencia social			Bienestar social	Benestar social	Protección social	Programas sociales municipales		

Fuente: Elaboración propia en base a SNGWOFI / OECD

Contar con una institución política que lidere el proceso de descentralización

La importancia de contar con una institución nacional que pueda desarrollar un fuerte liderazgo técnico y político en todo el proceso de descentralización es otro elemento para destacar de los casos analizados. Un liderazgo construido a partir del consenso entre todos los actores que intervienen, y muy especialmente, de los líderes territoriales que serán una parte fundamental en todo este proceso. En Corea, por ejemplo, el proceso de descentralización se encontraba empantanado y con mucha resistencia interna de la propia administración central hasta que asumió en el Ministerio del Interior un referente del interior del país con capacidad y voluntad de avanzar con la reforma. En Chile el Ministerio del Interior, pero especialmente la SUBDERE son los referentes del gobierno central para liderar el proceso de descentralización. Sin embargo, el Ministerio del Interior por su función primordial de mantener el orden público, la seguridad y la paz social desarrolla una agenda muy enfocada en la coyuntura y las emergencias, cuando en verdad un programa de descentralización requiere, por sobre todo, de una visión de largo plazo, de la construcción de consensos y especialmente de continuidad para transformar la reforma en una política de Estado.

Apoyarse en un comite técnico permanente de planeamiento de la descentralización con participación de todos los actores

La experiencia muestra también la importancia de contar con la presencia de comisiones permanentes de planeamiento de las políticas de descentralización y asesoramiento en las cuales participen políticos, parlamentarios, funcionarios, autoridades locales y especialistas en la materia. Este tipo de reformas requieren de la construcción en base al consenso de un marco general que defina el modelo de descentralización que se busca alcanzar en un horizonte de tiempo determinado, ejes estratégicos y medidas concretas que requerirán de la sanción de leyes del congreso nacional, decretos reglamentarios y resoluciones de menor rango para la implementación y el ajuste de muchas de las medidas y acciones que se irán impulsando. Se trata de un proceso dinámico que exige ajustes permanentes que necesitan de un ámbito de planeamiento de mediano y largo plazo para que la reforma se transforme en una política de Estado. En el caso de Portugal y Corea las responsabilidades sobre el planeamiento de la descentralización están a cargo de comisiones permanentes con una amplia participación de todos los actores relevantes. En el caso de Colombia, el rol de planeamiento y visión de mediano y largo plazo recae en el Departamento Nacional de Planeamiento que forma parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social. En el caso de la reforma de descentralización chilena es indudable la importancia estratégica de sumar a representantes de los gobiernos subnacionales al trabajo de las comisiones de estudios y de transferencia de competencias.

Construir consensos previos

En la misma línea es importante impulsar acuerdos previos antes de avanzar con la sanción de leyes o el dictado de decretos que afectan intereses de los gobiernos subnacionales o a otros actores claves como los trabajadores públicos. En Portugal, por ejemplo, los decretos que reglamentan el traspaso de cada una de las funciones a los gobiernos municipales fueron validados por la Asociación Nacional de Municipios Portugueses. En el marco del proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos regionales la SUBDERE podría jugar un papel central como facilitador de estos consensos previos.

No descuidar la secuencia de la descentralización

En este tipo de reformas también importa el orden o secuencia en el cual se implementan los procesos de descentralización. En Corea y Colombia se observa un proceso de reforma que arrancó con el traspaso de algunas competencias a los gobiernos subnacionales, algo que se fue profundizando y perfeccionando con el paso del tiempo; luego la descentralización política le otorgó legitimidad y mayor autonomía a las autoridades locales para ejercer estas funciones, no solo permitiendo la elección de autoridades del nivel intermedio (la elección de alcaldes había

ocurrido antes) sino que también impulsando reformas tendientes a fortalecer la participación popular. Luego, el proceso se fue completando con la descentralización fiscal, delegando recursos tributarios a los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo aumentando los recursos locales mediante transferencias de igualación fiscal. Cuando los procesos de descentralización muestran cierto desbalance y, por lo tanto, se generan tensiones o conflictos entre los distintos niveles de gobierno la demanda de coordinación para conducir el proceso de descentralización es mucho mayor con el propósito de evitar que estos conflictos puedan frustrar los procesos de reforma.

Plantear una agenda de reformas en el nivel central de gobierno consistente con el programa de descentralización

En todo proceso de descentralización es importante no sólo garantizar la capacidad y los recursos de los gobiernos subnacionales, sino también entender e implementar los cambios que deben producirse en el nivel central de gobierno para gestionar el proceso de descentralización correctamente, es decir, la reforma, modernización y adaptación del gobierno central y especialmente en algunos ministerios claves para la nueva asignación de competencias y funciones. Esto implicará necesariamente una readecuación y achicamiento de las estructuras de los ministerios nacionales y, en algunos casos, modificaciones sustanciales de las estructuras programáticas. De otra manera el proceso de descentralización implicará la duplicidad de funciones, nuevos conflictos y tensiones intergubernamentales y un aumento tendencial en el gasto público consolidado. En cierto modo se torna más difícil avanzar en un proceso de descentralización sino esta acompañado por una reforma en la administración central, algo que no siempre pueden implementar los propios ministerios involucrados, sino que en general se requiere la participación de un área específica de reforma y modernización del sector público.

Desarrollar mecanismos de coordinación y gobernanza multinivel

La presencia de mecanismos adecuados de gobernanza y coordinación multinivel es otro elemento para destacar. Como se mencionó al comienzo de este capítulo, no hay recetas universales para los diseños institucionales, sino que dependen de una multiplicidad de factores locales asociados por lo general a la historia y la cultura de cada país. En gran medida el éxito de este tipo de reformas depende no solo de reglas claras y procedimientos detallados para la asignación de competencias y recursos sino también poder concebir un sistema consolidado de gobernanza y mecanismos apropiados de coordinación que permitan mitigar los riesgos inherentes a cualquier reforma que implique el traspaso de poderes, competencias y recursos del gobierno central a gobiernos subnacionales.

Trabajar en la coordinación fiscal intergubernamental

Por último, en los tres casos analizados se observa la falta de una institución de coordinación fiscal intergubernamental con algún tipo de participación de los gobiernos subnacionales a los efectos de coordinar la asignación de responsabilidades y la distribución y el ejercicio de las potestades tributarias. En Corea la coordinación se realiza desde el Ministerio del Interior y el Comité Presidencial de Autonomía y Descentralización (CPAD), pero no existe un organismo colegiado en el cual participen los representantes de los gobiernos subnacionales. En Colombia y Portugal existen instancias de coordinación regional para alinear los planes de desarrollo de las regiones a los planes y programas de desarrollo nacional, pero que están referidos casi exclusivamente las decisiones de inversión.

Para finalizar, en el Cuadro 7 se presenta de manera estilizada una comparación de los procesos de descentralización de Colombia, Corea, Portugal y Chile.

CUADRO 7: ANALISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION SELECCIONADOS

	Colombia	Corea	Portugal	Chile
Niveles autonomos de gobierno	Central, Departamentos (33), Municipios (1102)	Central, Regional (17), municipal (226) y Distritos educativos (17)	Central, Regiones autonomas (2), Municipios (308)	Central y Municipal (345). Chile cuenta además con 16 regiones con autonomía parcial
Ley con asignación de competencias	La Constitución y leyes especiales	Ley especial de asignación de competencias	Ley marco con identificación de transferencias de competencias y decretos reglamentarios para el traspaso de cada competencia	Ley que define algunas competencias específicas y un procedimiento para el traspaso de competencias
Organismo responsable de la Descentralización	Ministerio del Interior (ejecutor) y Departamento Nacional de Planeamiento (planificación)	Ministerio del Interior y Seguridad	Ministerio de Modernización	Ministerio del Interior y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)
Comisión permanente para la descentralización con participación de representantes de gobiernos subnacionales	No	Sí. Integrada por funcionarios, representantes de gob locales y especialistas	Sí. Integrada por legisladores, funcionarios, especialistas y representantes de Municipios	Sí. Se constituye de manera ad hoc al momento de evaluar el traspaso de competencias, integrada por funcionarios nacionales
Mecanismos de coordinación actores	Priorización de proyectos a través de los OCAD. No existe un organismo con representación intergubernamental de coordinación fiscal.	El CPAD junto al Ministerio del Interior actúa como organismo de coordinación con los Gobiernos subnacionales	El principal mecanismo de coordinación son los CCDR. No existe un organismo con representación intergubernamental de coordinación fiscal.	No dispone de un organismo con representación de los gobiernos subnacionales de coordinación fiscal. MIDEPLAN participa en la evaluación de las iniciativas de inversión de las regiones
Gasto de los gobiernos subnacionales (en % del gasto total)	40,4	42,2	12,6	14,5
Ingresos tributarios subnacionales (en % de los ingresos tributarios totales)	21,2	24,1	10,0	8,2
Transferencias intergubernamentales	Transferencias automáticas con afectación específica (Sistema General de Participaciones y coparticipación de regalías)	Transferencias de igualación fiscal (automáticas y de libre disponibilidad) y transferencias con destino específico	Fondo de equilibrio financiero (automático y de libre disponibilidad) y Fondo Social Municipal (asignación específica)	Fondos para ejecución de proyectos de inversión en Municipios y Regiones (FNDR) y transferencias automáticas para municipios (Fondo Común Municipal)
Secuencia de la descentralización	DA, DP, DF	DA>DF>DP	DA>DP>DF	DP>DA>DF (?)

Nota: DA (Descentralización Administrativa), DP (Descentralización Política), DF (Descentralización Fiscal)

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO 2

ANÁLISIS DE LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN, REQUERIMIENTOS Y ESPACIOS DE APOYO A LA SUBDERE Y LAS REGIONES

INTRODUCCIÓN

A principios de 2018, se promulgaron dos importantes leyes para avanzar con el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones en Chile: la Ley 21.073, que regula la elección de los Gobernadores Regionales, y la Ley 21.074 que promueve el fortalecimiento de la regionalización. Estas dos leyes implican cambios sustanciales en el modelo de organización territorial del Estado y de la gestión pública, a partir de cuatro reformas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR):

- 1) La descentralización política, mediante la elección de gobernadores regionales, una reforma histórica que marcará un hito desde la recuperación de la democracia.
- 2) La consolidación del esquema de desconcentración del gobierno con la figura de los delegados presidenciales regionales y provinciales.
- 3) La instalación de procedimientos para avanzar en la descentralización administrativa regional.
- 4) La ampliación de las estructuras de administración de los gobiernos regionales.

En relación a la descentralización política, la ley 21.073 establece un cronograma detallado para avanzar con el proceso electoral que finalizaba en octubre del presente año con la primera elección por voto popular de gobernadores regionales, pero que debido a la crisis del COVID 19 debió ser aplazado hasta el año próximo. La elección de gobernadores representa un avance enorme en términos del fortalecimiento de las regiones ya que dará legitimidad a las autoridades regionales y permitirá que los funcionarios electos puedan rendir cuentas a sus electores.

Simultáneamente, la ley 21.074 refuerza el modelo unitario de administración desconcentrada del Estado en todo el territorio al fortalecer la figura del representante del Presidente en las regiones y provincias, algo que seguramente generará algunas tensiones en la gestión del territorio.

Por su parte, en materia de descentralización administrativa, la ley establece ciertos procedimientos para el traspaso de competencias vinculadas al ordenamiento territorial, el fomento productivo y el desarrollo social y cultural. Su efectividad dependerá del trabajo en conjunto del Gobierno Central y los GORES en la identificación y evaluación de las competencias a delegar y el diseño final de los dispositivos para concretar estos traspasos.

Por último, la ley avanza en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los GORES con la ampliación de su estructura administrativa: se incorporan tres nuevas divisiones y se crean la figura del Administrador Regional y la Unidad de Control interno como auditor del servicio administrativo regional.

Este segundo capítulo tiene por objeto analizar los requerimientos y potenciales espacios de apoyo a la SUBDERE que surgen de la implementación de las leyes 21.073 y 21.074. El capítulo no sólo analiza las implicancias de estas leyes sino que además recoge el importante debate y

análisis que han realizado especialistas, políticos, funcionarios y ex funcionarios sobre esta materia y las opiniones de actores claves de este proceso de descentralización recopiladas en las entrevistas que se realizaron en el marco del presente estudio⁸.

ANÁLISIS DE LOS REQUERIMIENTOS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO QUE TRAE CONSIGO PARA LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Las leyes 21.073 y 21.074 son piezas fundamentales del marco legal y regulatorio del nuevo modelo de organización territorial del Estado chileno que se va configurando. En particular, y como ya fuera mencionado, estas leyes plantean importantes desafíos para el actual sistema de administración del gobierno central y de los gobiernos regionales. A los efectos de poder identificar estos desafíos y requerimientos de corto, mediano y largo plazo, se plantea a continuación un breve repaso del contenido de ambas leyes abordando las siguientes dimensiones: la cohabitación de autoridades en las regiones, la asignación de competencias y atribuciones, los procedimientos para el traspaso de competencias, el rol de la SUBDERE en el marco de estas leyes, los recursos de los gobiernos regionales, el proceso presupuestario regional, y la organización de los servicios administrativos en las regiones.

a) Cohabitación de autoridades en las regiones

El principal aspecto para destacar de la ley 21.073 es que reglamenta la elección directa de gobernadores regionales habilitada en la última reforma constitucional. Si bien la elección fue aplazada para el año próximo por la crisis del COVID 19, en poco tiempo la ciudadanía podrá elegir de manera directa al gobernador regional.

El otro aspecto para destacar de la ley 21.073 es la ratificación del actual intendente regional (en su calidad de representante del Presidente de la República en la región), que pasará a ocupar el rol de Delegado Presidencial Regional, que ahora tendrá mayores facultades y recursos para la gestión del gobierno central en el territorio (en la próxima sección se verá que los SEREMIS actuarán como colaboradores directos de los delegados presidenciales regionales). Bajo este nuevo esquema de cohabitación de autoridades nacionales y locales en la región, es muy probable que surjan algunas tensiones entre ambas autoridades. Esta potencial tensión que fue señalada en varios estudios (ver Irarrázaval y Rodríguez, 2018; Montecinos y Szmulewicz, 2019; Ferreiro, Aris y Pinto, 2019) se produce por la ausencia de un marco normativo de asignación de funciones lo suficientemente claro y detallado que delimite con precisión los roles y competencias (exclusivas y compartidas) que tendrán las autoridades electas y las designadas por el gobierno central. Este conflicto posiblemente se verá exacerbado cuando dichas autoridades sean de signo político contrario.

Por otro lado, la nueva legislación establece que los gobernadores y los delegados presidenciales, se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior⁹, un elemento que pondrá en igualdad de condiciones al gobernador elegido por el voto popular y el delegado presidencial regional designado por el Presidente de la República y que significará un enorme desafío para la gestión del Ministerio del Interior y la SUBDERE en particular.

⁸ Ver Anexo 1 con las entrevistas realizadas.

⁹ Artículo 123.- Los gobiernos regionales, los gobernadores regionales y los delegados presidenciales regionales se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En este nuevo contexto, el Ministerio del Interior deberá ejercer de manera muy temprana un fuerte liderazgo institucional en términos de coordinación política y articulación administrativa entre estas dos nuevas autoridades. En la próxima sección, se analiza desde un punto de vista institucional algunas alternativas para ejercer esta coordinación política y administrativa, dado que actualmente la función de coordinación territorial del Gobierno se ejerce desde la Subsecretaría del Interior a través de las intendencias y gobernaciones.

b) Asignación de competencias y atribuciones en las regiones

La ley 21.074 asigna una serie de competencias y atribuciones a las nuevas autoridades que actuarán en el territorio. Los delegados presidenciales regionales tendrán como funciones exclusivas dirigir las tareas de gobierno interior, velar por la seguridad interior, coordinar y supervisar los servicios públicos nacionales en el territorio y adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

Para ejercer estas competencias, los delegados tendrán que coordinar las políticas y acciones que ejecutan los ministerios y agencias nacionales en el territorio, con la ayuda de los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS) y los Directores Regionales de las agencias nacionales. La función de los SEREMIS y los Directores Regionales es y será clave en el nuevo contexto, no sólo porque dirigen las políticas, programas y proyectos que llevan a cabo los ministerios en el territorio, sino que además representan a los ministerios y agencias nacionales en la definición de las prioridades nacionales que luego se incorporan al presupuesto público. El hecho de que los gastos de inversión realizados desde los distintos ministerios y agencias nacionales representen entre el 70 y el 80% de la inversión en las regiones es una muestra de la relevancia que tienen los SEREMIS en la gestión pública territorial (ver Montecinos y Szmulewicz, 2019)¹⁰.

Además, la ley 21.074 otorga importantes atribuciones a los delegados presidenciales en relación a los SEREMIS y Directores regionales. Por un lado, tienen la facultad de proponer la terna de candidatos para su nombramiento por parte del Presidente y pueden solicitar su remoción, pero lo más importante es que dependerán directamente de los delegados presidenciales. Sin duda, estas nuevas atribuciones pueden significar más poder y mayores recursos para los delegados presidenciales regionales en relación a los gobernadores regionales.

Este desbalance de poder es un punto crucial a considerar, sobre todo desde el gobierno central (SUBDERE) para evitar obstruir el buen desempeño de la administración local en su objetivo de mejorar el desarrollo de la región.

Los gobiernos regionales, en tanto, asumen las competencias exclusivas en relación al planeamiento de las políticas de desarrollo regional y ordenamiento territorial y en forma concurrente con el gobierno central y los municipios las competencias relativas al fomento productivo, al desarrollo social y cultural y las políticas para la erradicación de la pobreza. También disponen de facultades compartidas para administrar pequeñas obras urbanas, como la construcción de veredas y bacheo.

Adicionalmente, los Gobernadores tienen facultades para coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que tengan a su cargo o se relacionen con el gobierno regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes impulsados desde el gobierno central.

¹⁰ Según datos del Sistema Nacional de Inversiones (SIN) del Ministerio de Desarrollo Social, la inversión pública bajo decisión regional representó en 2019 el 27,4% de la inversión pública total. La inversión pública del nivel regional incluye los siguientes fondos y programas: ISAR MOP, ISAR MINVU, ISAR SALUD, ISAR FOSIS, ISAR Instituto Nacional de Deportes, FNDR, IRAL FOSIS, ISAR Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios e ISAR e IRAL Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y Convenios de Programación MINVU, MOP y SALUD.

Para el cumplimiento de estas funciones exclusivas y concurrentes, el gobierno regional dispone de algunas atribuciones, como la administración de fondos y programas de aplicación regional, la asignación de los recursos que le corresponden por la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la formulación de convenios de inversión con impacto regional con otras áreas del gobierno central y municipal y la aplicación de tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional, pero que hasta el momento no se ha utilizado¹¹.

Como señala Montecinos y Szmulewicz (2019) la ley deja espacio para la complementariedad y colaboración entre ambas autoridades regionales, pero también zonas grises en la gestión territorial, especialmente en relación a los servicios públicos desconcentrados. En relación a este último punto, la Mesa Técnica de Descentralización recomendó a los efectos de reducir diferencias o desencuentros futuros entre autoridades regionales, precisar el alcance y sentido de las tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional previstas en el artículo 24 y 27 de la LOCGAR.

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 (ver Ferrero, Aris y Pinto, 2019).

Es posible generar una mayor complementariedad en la medida que se clarifiquen las funciones que le competen a cada autoridad en aquellas zonas grises o que ambos niveles de gobierno comparten. Por ejemplo, en ciertos servicios públicos como la salud, la educación o la protección social, como en muchas otras políticas de lucha contra la pobreza es importante definir adecuadamente los roles de uno y otro nivel de gobierno en materia de planeamiento, coordinación territorial, focalización, provisión, financiamiento, evaluación y control.

El marco que regula el gobierno y la administración regional muestra cierto desequilibrio entre las competencias y atribuciones que les concede a los delegados regionales y los gobernadores. Las competencias de los GORES no son menores en términos de los objetivos que persiguen (impulsar el desarrollo regional, regular el ordenamiento territorial y fomento productivo, social y cultural), mientras que las atribuciones que disponen se limitan, en la práctica, a la asignación y gestión administrativa de los recursos que se asignan en el presupuesto público para financiar las inversiones regionales (ver Llanca Etcheverry, 2009). Por otro lado, los delegados presidenciales regionales cuentan con mayores recursos para la gestión territorial al disponer de los SEREMIS y los directores provinciales como colaboradores directos.

En este marco, en la próxima sección se verá que la SUBDERE como organismo con alta capacidad técnica cuenta con las condiciones para contribuir con análisis y propuestas para la formulación de una reglamentación más exhaustiva de las competencias exclusivas, concurrentes y delegadas entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de brindar una mayor claridad y precisión al marco normativo actual y, de esa manera, mitigar los conflictos que podrían generarse entre ambas autoridades.

c) Procedimientos para la transferencia de competencias

Las actuales competencias o responsabilidades de los gobiernos regionales son muy acotadas. Están asociadas principalmente a ciertas acciones de planeamiento regional, gestión territorial de áreas urbanas y ejecución de obras de pavimentación y reparación de veredas.

El nuevo marco legal de administración y gobierno regional no determina nuevas competencias para los gobiernos regionales, sino que define una serie de procedimientos para avanzar en la

¹¹ Artículo 20 inciso 1) de la Ley 19.175: *Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.*

descentralización administrativa en el ámbito del ordenamiento territorial, el fomento productivo y el desarrollo social y cultural.

Para ello, la ley dispone la creación de un Comité Interministerial de Descentralización conformado por autoridades nacionales para evaluar las solicitudes de transferencias de competencias realizadas por iniciativa del Presidente de la República o bien por los gobernadores. La ley también dispone que la SUBDERE deberá ejercer la función de Secretaría Ejecutiva de dicho Comité y proporcionar el apoyo técnico y administrativo necesario. Es importante destacar que dicho Comité no es permanente, sino que se constituye de manera *ad hoc* para evaluar una determinada solicitud de transferencia de competencias.

Además, la ley dispone que la SUBDERE deberá intervenir en una Comisión de estudios de competencias, compuesta por funcionarios nacionales y representantes del gobierno regional en aquellas solicitudes que provengan de los gobiernos regionales.

Por otra parte, la ley dispuso un procedimiento especial de transferencia de competencias hasta 2022 en donde sólo se podrán transferir competencias de oficio por parte del Presidente de la República. Además, le otorga al Presidente, por el término de un año, la facultad de individualizar competencias de ciertos ministerios y agencias nacionales para transferir a los gobiernos regionales.

En el marco de este último artículo el gobierno individualizó a principios de 2019 quince competencias para transferir de manera gradual a los GORES de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transporte y Telecomunicaciones, y de Obras Públicas, de la Corporación de Fomento de la Producción, del Servicio de Cooperación Técnica y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Las competencias identificadas se refieren esencialmente a funciones de planeamiento y regulación del territorio que son exclusivas de los gobiernos regionales y de focalización de políticas de desarrollo social y fomento productivo implementadas desde el nivel central de gobierno.

Entre las competencias individualizadas cabe destacar la importancia de la transferencia de competencias del Ministerio de Vivienda a los GORES sobre planeamiento y ordenamiento territorial. El resto son funciones administrativas y regulatorias menos significativas y que no tendrán mayor impacto en la reasignación de recursos humanos ni presupuestarios como es el caso de la focalización temática y territorial de instrumentos de fomento productivo de CORFO (ver Natalia Piergentili, 2019)¹².

Por otro lado, ciertas competencias que fueron individualizadas, como la coordinación del tránsito y prohibición de circulación en la vía pública, podrían ser competencias para transferir al nivel municipal de gobierno.

En el Cuadro 8 se indican las competencias que fueron individualizadas y las normas dictadas al respecto. Sin dudas que la crisis del COVID 2019 brinda una oportunidad para que la SUBDERE y los ministerios sectoriales continúen trabajando en la reglamentación e instalación de estas competencias en los GORES.

¹² En las entrevistas realizadas hubo consenso sobre la poca relevancia de algunas de las competencias que fueron individualizadas y el escaso debate que hubo durante todo el proceso de selección de estas competencias.

Cuadro 8: Listado de competencias individualizadas para transferir a los GORES

Ministerios y competencias identificadas	Norma
Competencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar Anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano. • Elaborar planos de detalle de espacios declarados de utilidad pública en los planes reguladores intercomunales. • Calificar las áreas y comunas sujetas a planificación urbana intercomunal. • Designar comisiones para asesorar los estudios de planificación urbana intercomunal. • Cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en zonas rurales. 	Decreto Nro 62/2019 I.P. N°006 del 26 de noviembre de 2019
Competencias del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones <ul style="list-style-type: none"> • Priorización de Subsidios del Programa de Apoyo al Transporte. • Prohibición de circulación en vías públicas. • Regulación sobre cantidad de Plantas de Revisión Técnica. • Levantamiento de necesidades comunales para concursos Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. • Otorgamiento de licencias de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana. • Coordinación en materia de tránsito. 	Decreto Nro 71/2019 I.P. N°006 del 26 de noviembre de 2019
CORFO <ul style="list-style-type: none"> • Focalización y modificación de instrumentos de la CORFO. 	Decreto Nro 65/2019 I.P. N°007, del 29 de noviembre 2019
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) <ul style="list-style-type: none"> • Focalización herramientas regionales del Servicio de Cooperación Técnica. 	Decreto Nro 64/2019 I.P. N°007, del 29 de noviembre 2019
Fondo de Solidaridad e Inversión Social <ul style="list-style-type: none"> • Asignación de recursos a requerimientos regionales del Servicio de Solidaridad e Inversión Local. 	Decreto Nro 63/2019 I.P. N°007, del 29 de noviembre 2019

Fuente: Elaboración propia en base a decretos Nro 62, 63, 64, 65 y 71 de 2019

d) El rol de la SUBDERE en el procedimiento de traspaso de competencias

La ley 21.074 le reserva al Ministerio del Interior y a la SUBDERE en particular, un rol central en todo el proceso de descentralización y de fortalecimiento de las regiones. Por un lado, el Ministerio del Interior es miembro permanente del Comité Interministerial de Descentralización que evalúa las solicitudes de transferencia de competencias. Por el otro lado, la SUBDERE ejerce el rol de Secretaria Ejecutiva de dicho Comité y asume la coordinación de las comisiones de estudios de competencias. En relación a la Secretaría Ejecutiva, es importante repasar las tareas que le encomienda la Resolución Nro 13.276 de 2019 a la SUBDERE:

- Administrar un sistema de registro de ingreso y tramitación de solicitudes de transferencia de competencias.
- Proponer la planificación administrativa del proceso de transferencia de competencias.
- Apoyar en el proceso de análisis y consenso de competencias a transferir desde los ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales.
- Proveer información para fundamentar las decisiones que se deban adoptar respecto a la transferencia de competencias.
- Poner a disposición de los ministerios y servicios públicos, la metodología para la estimación de los costos que demandará la o las competencias que se consideren para ser transferidas.
- Realizar la evaluación y seguimiento del ejercicio de las competencias transferidas a los gobiernos regionales, en conjunto con los organismos competentes.
- Elaborar informes periódicos del proceso de instalación de competencias en los gobiernos regionales, en conjunto con los organismos competentes.

- h) Coordinar los aspectos logísticos para el adecuado funcionamiento del sistema de transferencia de competencias, que sean solicitados por el Comité Interministerial de Descentralización.
- i) Colaborar y apoyar técnicamente a los gobiernos regionales en el proceso de instalación de competencias.
- j) Proponer la asignación de recursos a los gobiernos regionales, en el marco de programas de fortalecimiento adecuados a las nuevas competencias transferidas.
- k) Proponer un plan de capacitación técnica a los gobiernos regionales para ser ejecutado por la Academia de Capacitación Municipal y Regional, o quien ejerza las funciones de dicho Programa.
- l) Realizar las evaluaciones continuas de las competencias que hayan sido transferidas, en conjunto con ministerios y servicios públicos, con el objeto de agregar o implementar sistemas de mejora.

Cuadro 9: Estado de avance de los decretos reglamentarios de las leyes 21.073 y 21.074

Reglamento	Descripción	Estado
Reglamento de Política Nacional de Zonas Rezagadas	Establece la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en materia social	DS 975 Interior. Publicado DO 14 febrero 2019
Establece las abreviaturas para nominación de regiones.	Establece las abreviaturas con las que se identificarán las regiones del país y fusiona a la codificación única de las regiones, provincias y comunas	DS 1.115 Interior. Publicado DO 21 septiembre 2018
Reglamento que fija, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas	Se establecerán los requisitos para fijar el contenido mínimo de espacio territorial, infraestructura, servicios y equipamiento al momento de constituir un área metropolitana	DS Interior. Suscrito por MINVU, Transporte, OOPP, Medioambiente y Hacienda
Reglamento de marcos e ítems presupuestarios regionales	Establece el procedimiento y requerimiento de información indispensable para el cumplimiento de las normas presupuestarias nacionales en la aprobación del presupuesto regional	DS 24 Interior. Publicado DO 20 noviembre 2020
Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias sobre el procedimiento de transferencia de competencias	Regula los plazos y condiciones en que se realizará el proceso de transferencia de oficio por parte del Presidente de la república y a solicitud de los gobiernos regionales	En proceso de firma
Planes regionales de ordenamiento territorial	Establece los contenidos mínimos para la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil y las condiciones que se podrán determinar en el establecimiento de los planes regionales de ordenamiento territorial	En revisión por los miembros del COMICIVYT
Reglamento que establece normas, integración y funcionamiento del Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo de cada Región	Establece normas relativas a la integración y modalidad de funcionamiento	En proceso de firma

Fuente: Elaboración propia en base a información de la SUBDERE

Es indudable que la SUBDERE ocupa un rol central en todo el proceso de descentralización administrativa, ya que no solo debe evaluar las solicitudes de transferencias de competencias a los GORES, sino que también tendrá que asistir a los ministerios y agencias nacionales en la identificación de competencias a transferir, apoyar a los GORES en el proceso de instalación de dichas competencias y desarrollar un sistema de evaluación y monitoreo de las competencias que fueron transferidas.

En este rol, la SUBDERE deberá desarrollar una metodología para evaluar los traspasos de competencias, metodología que no sólo deberá identificar o medir los beneficios o ventajas de las transferencias de competencias, sino que también deberá establecer los estándares de calidad en la prestación de dichas competencias para su posterior evaluación, así como también estimar los costos involucrados a los efectos de poder definir los recursos que serán necesarios transferir para su provisión por parte de los GORES.

Por otro lado, la ley 21.074 le encomienda al Ministerio del Interior la reglamentación de varios procedimientos y dispositivos previstos en dicha ley como, por ejemplo, la reglamentación sobre integración y funcionamiento de la Comisión de Estudios sobre competencias, la reglamentación de las condiciones y plazos concernientes al procedimiento de transferencia de competencias, la reglamentación de los procedimientos y requerimientos de información necesarios para la formulación de los marcos presupuestarios regionales, entre otros asuntos.

e) Recursos de los Gobiernos Regionales

Lamentablemente, la ley de fortalecimiento de las regiones no logró avanzar en términos de una mayor descentralización fiscal. Como consecuencia, los gobiernos regionales seguirán dependiendo de los mismos recursos que le transfiere el gobierno central con escaso margen o autonomía para gestionar estos recursos (ver Irarrázaval y Rodríguez, 2018). Los GORES no tienen mayor autonomía sobre los recursos que le transfiere el gobierno central. Su principal rol es elegir los proyectos de inversión que van a ser financiados.

Como se sabe, los gobiernos regionales no cuentan con recursos tributarios ni con la posibilidad de endeudarse. Esto los hace altamente dependientes de los recursos que transfiere el gobierno central para su funcionamiento y gestión de sus responsabilidades. La principal fuente de financiamiento proviene de las asignaciones específicas para obras y proyectos de inversión previstas en el presupuesto nacional en los distintos ministerios sectoriales y servicios nacionales y, en menor medida, de los recursos que se transfieren en el marco del FNDR y otros aportes fiscales y transferencias de capital condicionadas en el presupuesto público.

Otra fuente de recursos de los GORES son las transferencias para gastos de capital que se originan en los ingresos por derechos, patentes o regalías recaudados por agencias nacionales y otros fondos con financiamiento específico como el Fondo de Apoyo Regional o el Programas de Convergencia.

Finalmente, los gobiernos regionales cuentan con recursos que se provisionan en la SUBDERE para ser distribuidos a lo largo del año. Estos son los recursos de mayor discrecionalidad en su asignación por parte del gobierno central, las llamadas provisiones de la SUBDERE¹³.

Es importante destacar que sólo el 20% de los recursos de inversión en las regiones los gestionan los GORES, el resto son recursos que se gestionan en forma directa por el gobierno central a través de los ministerios sectoriales y agencias nacionales.

Los Gobiernos Regionales cuentan, además, con una partida presupuestaria del tesoro para cubrir los gastos de funcionamiento en base a una dotación de personal autorizada por la

¹³ Según datos de la DIPRES en 2017 las Provisiones representaron el 19,5% de los recursos de inversión de decisión regional -Programas 02 y 03 de los GORES- (ver SUBDERE, 2017).

DIPRES. El monto de gasto para funcionamiento está muy acotado, en 2017 representó solo el 6% del gasto total que realizan las regiones.

Sin embargo, no será fácil sostener esta situación cuando comiencen a surgir nuevos liderazgos en las regiones que presionen por mayor autonomía fiscal (ver Irarrázaval y Rodríguez, 2018). Esto se podrá exacerbar en aquellas regiones con mayor potencial económico y con líderes regionales que cuenten con un importante caudal de votos. En este marco será clave que la SUBDERE junto a la DIPRES logren avanzar en la formulación de un proyecto de ley de rentas regionales, consensado con los representantes de las regiones, que plantee los instrumentos y plazos para darle progresivamente mayor autonomía financiera a los gobiernos regionales.

f) El proceso presupuestario de los Gobiernos Regionales

La ley 21.074 tampoco introduce mayores cambios en los procedimientos para la formulación de los presupuestos de los gobiernos regionales. Los GORES no disponen de facultades para aprobar su presupuesto, solo aprueban el proyecto de presupuesto regional que es remitido a la DIPRES para su consideración en el proceso presupuestario nacional. El único cambio que planteó la ley de fortalecimiento de las regiones en el ámbito del presupuesto es la necesidad que los recursos del programa de inversión regional se ajusten a los criterios de priorización incorporados en los marcos presupuestarios que deben ser propuestos por el gobernador regional y que deben contar con la aprobación del Consejo Regional.

Sin embargo, las nuevas autoridades electas de los GORES ejercerán una mayor presión y lobby en las instancias en que se decide el presupuesto público regional, en particular en la DIPRES y en el parlamento. Esto requerirá de una mayor presencia de la SUBDERE como interlocutor de los GORES frente al gobierno central. Pero, además, existirá una presión de los GORES por mayores facultades o flexibilidades en materia de gestión presupuestaria. En este aspecto también será clave la participación de la SUBDERE interactuando con los Gobiernos Regionales y la DIPRES para consensuar algunas modificaciones en las normas que regulan el proceso presupuestario de los GORES sin sacrificar la responsabilidad fiscal y transparencia en la gestión de los recursos. De no mediar cambios en el proceso presupuestario regional, la autonomía que tendrán los Gobernadores para el manejo de los recursos regionales seguirá siendo muy acotada.

g) Organización de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales

La ley avanza en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los GORES mediante la incorporación de tres nuevas divisiones a la actual estructura regional (se incorporan la División de Fomento e Industria, la División de Infraestructura y Transportes y la División de Desarrollo Social y Humano). A esta estructura ampliada se le suman dos nuevas figuras de apoyo a los gobernadores regionales: el Administrador Regional que se desempeñará como colaborador directo del gobernador y la unidad de control, que realizará la auditoría operativa interna del gobierno regional.

La brecha en la capacidad de gestión de los GORES respecto del nivel central de gobierno es un problema de vieja data en la administración pública chilena. La ampliación de la estructura de administración y gestión de los GORES es un paso importante, pero para que sea realmente efectiva se requiere de una estrategia más general de fortalecimiento institucional de los GORES que incluya la formación de cuadros técnicos, la gestión del cambio organizacional, la elaboración de manuales de misiones y funciones y procedimientos, la instalación de sistemas de gestión de recursos (administrativos, financieros, presupuestarios, patrimoniales, adquisiciones y recursos humanos) y la transferencia de conocimiento de parte de las áreas que gestionaban las competencias transferidas mediante la asistencia técnica de los propios ministerios y servicios nacionales.

La ley amplía la estructura administrativa de los GORES con nuevas divisiones, pero sin asignar los recursos administrativos y presupuestarios necesarios para impulsar un verdadero proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los GORES. En particular, contar con herramientas administrativas y presupuestarias para incorporar funcionarios (personal técnico y de apoyo administrativo) en cada una de las divisiones.

Por otra parte, existen dudas sobre las ventajas de uniformar la estructura administrativa de los GORES cuando existen importantes diferencias entre regiones, en términos de población, territorio, disponibilidad de recursos naturales y estructura económica, social y cultural.

ESPACIOS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA SUBDERE Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

El proceso de descentralización y regionalización que puso en marcha Chile con la sanción de las leyes 21.073 y 21.074 implicó un avance importante para la reforma y modernización de la estructura del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales. Como se señaló en la sección anterior, la implementación de esta nueva etapa de la reforma exige desarrollar una serie de procedimientos y acciones en la Administración Central y en los GORES para avanzar en este proceso, pero también será necesario completar el marco regulatorio mediante el dictado de ciertos reglamentos e inclusive analizar la posibilidad de sancionar leyes o reglamentaciones complementarias que le den mayor claridad al marco regulatorio vigente.

Esta necesidad de mejorar o perfeccionar el diseño legal e institucional del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones ha sido un reclamo unánime de los especialistas en descentralización, funcionarios de los tres niveles de gobierno, Alcaldes, ex subsecretarios de Desarrollo Regional, representantes de los gremios y legisladores que fueron consultados en el marco de este proyecto.

En este contexto, esta sección analiza acciones y posibles espacios de apoyo a la SUBDERE, a los GORES y al proceso mismo de descentralización teniendo en cuenta algunos interrogantes que surgen de la implementación de ambas leyes y del modelo de descentralización subyacente.

a) Desarrollo de un marco estratégico para el traspaso de competencias

La ley 21.074 establece un procedimiento administrativo para acordar la transferencia de competencias sin un marco estratégico integral y completo sobre el modelo de descentralización deseado. Si bien la norma actual ha delimitado el ámbito de las competencias que pueden ser transferidas la ley no deja suficientemente claro ni consensuado qué competencias deberían asumir los GORES y los municipios y de qué manera deberían hacerlo. Se necesita, por lo tanto, desarrollar un marco estratégico de corto, mediano y largo plazo que logre aclarar la distribución de responsabilidades en materia de planeamiento, gestión, financiamiento y regulación de las competencias que serán transferidas en el marco de un amplio consenso con los principales actores involucrados.

Como se señaló en la sección anterior, la LOCGAR asigna a los gobiernos regionales ciertas competencias exclusivas vinculadas al planeamiento y la regulación del desarrollo territorial pero también competencias concurrentes con el gobierno central y municipal en el ámbito del fomento productivo y el desarrollo social y cultural. Estas disposiciones contienen una enunciación muy general que mezclan en alguna medida funciones con poderes específicos y formulan objetivos más que áreas de competencia concretas.

Por otro lado, no existe un listado exhaustivo o catálogo de todas aquellas competencias susceptibles de ser transferidas a los GORES y excepcionalmente a los municipios. Como señala

Ferreiro, et al (2019), la transferencia de competencias al gobierno regional sino se define en el marco de un “catálogo de competencias” y cronograma será incierta en tiempo y contenidos, y dependerá más del arbitrio del centro político, que de una definición legislativa racional y programada. En esta misma línea la Mesa Técnica de Descentralización ha considerado relevante el poder establecer una definición del concepto de competencia.

En virtud de este diagnóstico, el gobierno debería avanzar en una definición más estricta y detallada sobre cuáles deberían ser las funciones exclusivas y concurrentes que deberían ser transferidas o delegadas a los gobiernos regionales y cuales a los municipios, para lo cual sería necesario elaborar, con base en un proceso participativo y consensuado con los representantes de los gobiernos regionales y de los municipios, un análisis exhaustivo de cuáles deberían ser esas competencias que por razones de eficiencia y equidad deberían ser transferidas en el corto, mediano y largo plazo a la órbita regional y municipal¹⁴. No solo qué competencias debieran ser transferidas sino cómo se deberían distribuir las responsabilidades en materia de planeamiento, rectoría, gestión, financiamiento y regulación de aquellas competencias compartidas para evitar futuros conflictos intergubernamentales y duplicación de estructuras de gobierno.

A partir de este análisis, se podría elaborar una agenda de descentralización que marque una hoja de ruta o plan integral y plurianual para darle previsibilidad y transparencia al proceso de reforma. Esta agenda de descentralización serviría también a la SUBDERE para avanzar en un proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales en base al cronograma de traspaso de responsabilidades delineado.

La Comisión Asesora Presidencial de Descentralización, en su informe de 2014, planteó un marco político institucional y un conjunto de ejes estratégicos y líneas de acción concretas para avanzar con la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías regionales. Este marco institucional aún tiene vigencia y sería, por lo tanto, un excelente punto de partida para elaborar esta nueva hoja de ruta. La Comisión señaló que los procesos de descentralización que tienen éxito requieren de autoridades nacionales con voluntad política, plazos y un adecuado proceso de traspaso de poderes, instituciones y programas desde el interior del Gobierno Central.

La ley 21.074, por otro lado, plantea una serie de procedimientos transitorios y permanentes para el traspaso de competencias a los GORES que necesitan ser reglamentados para su puesta en práctica. Al respecto, la SUBDERE necesita avanzar en la formulación de un reglamento general y particular para el traspaso de competencias que regule las condiciones en las cuales se instrumentarán dichos traspasos, cómo se fijarán los estándares de calidad en la prestación de las competencias que serán transferidas y cuáles serán los mecanismos de financiamiento y de adecuación de las estructuras en los servicios que ceden competencias, entre otras cosas. Estos aspectos son fundamentales teniendo en cuenta que la ley prevé la transferencia parcial de competencias de un servicio público nacional e incluso la posibilidad que dicho traspaso sólo involucre a ciertas regiones. Como señala Irarrázaval y Rodríguez (2018) esta posibilidad de traspasos parciales (descentralización asimétrica) podría significar la duplicidad de funciones, el aumento de costos y las disputas entre gobiernos sino se realizan adecuadamente.

Los procedimientos para el traspaso de competencias previstos en la Ley 21.074 le asignan a la SUBDERE, en su carácter de Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Descentralización, la responsabilidad de emitir los dictámenes técnicos para evaluar los pedidos de transferencia de competencias solicitados por el Presidente de la República o los

¹⁴ La Comisión de Descentralización planteó como criterio para la distribución de competencia el principio de la subsidiaridad. En base a este principio cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional. Ello implica que sólo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central (ver Comisión Asesora Presidencia para la Descentralización, 2014).

Gobernadores Regionales. En este marco, la SUBDERE debería desarrollar una metodología para la evaluación ex ante y ex post de los traspasos de competencias. El uso de una metodología estándar, conocida por todos los actores involucrados, que se pueda ajustar a los requerimientos de cada una de las competencias le dará mayor transparencia y legitimidad al análisis ex ante y ex post que deberá realizar la SUBDERE en cada caso.

b) Fortalecimiento de los marcos presupuestarios de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales no cuentan con suficiente autonomía para gestionar los presupuestos regionales. El presupuesto de los GORES forma parte del presupuesto de la administración central, como el de cualquier otro organismo público nacional. Esto contrasta con la mayor autonomía que tienen los municipios para gestionar sus presupuestos.

Desde el punto de vista presupuestario constituyen una unidad administrativa más del gobierno central sin mayores facultades para decidir sobre la asignación de esos recursos. Así, el presupuesto regional se compone de un gran número de líneas presupuestarias asignadas en los presupuestos de los distintos ministerios y servicios nacionales, sin que exista un anexo en el presupuesto nacional que consolide el conjunto de programas, proyectos y partidas presupuestarias que corresponden a cada región.

Aninat *et al* 2020, argumenta que los actuales espacios de flexibilidad para la gestión de los GORES son casi inexistentes, que las modificaciones presupuestarias propuestas por las regiones son revisadas en exceso a nivel central y que sus tramitaciones son muy engorrosas. Sin duda se requiere formular una propuesta consensuada con la DIPRES y la SUBDERE para otorgarle mayor autonomía a los GORES a la hora de formular, aprobar y ejecutar los presupuestos regionales.

El fortalecimiento de los marcos presupuestarios y la transparencia son dos componentes claves en cualquier proceso de descentralización, especialmente cuando este proceso pretende avanzar en el plano fiscal. Entre otros beneficios, la transparencia presupuestaria contribuye a mitigar los eventuales riesgos asociados a la descentralización fiscal.

En Chile es mucho lo que se ha avanzado en materia de presupuesto y transparencia, con la promulgación de la Ley de transparencia y la creación de la plataforma ChileIndica. Sin embargo, aún existen importantes espacios para mejorar el proceso presupuestario a nivel central y regional como lo han indicado varios especialistas en la materia (ver Irrázaval 2018; von Gersdorff, 2018; Lindh, 2019 y Ferreira 2019).

En este contexto, desde diferentes foros se ha recomendado avanzar con la regionalización del presupuesto nacional (ver Linh, 2019 y Ferreira, 2019). En particular, desagregar la Ley de Presupuesto por regiones (distribución geográfica del presupuesto nacional), de manera de facilitar el análisis y la comparación de la distribución de recursos entre las distintas regiones. Ello facilitará una mejor gestión financiera de los gobiernos regionales, disminuirá la discrecionalidad de algunas asignaciones presupuestarias y fortalecerá el control ciudadano sobre la gestión del gasto regional. La existencia de información sobre la distribución geográfica del presupuesto de cada jurisdicción administrativa (ministerios y agencias de servicios nacionales) para cada una de las líneas programáticas permitirá contar con bases objetivas de información para calcular los recursos que se deberán transferir a las regiones por el traspaso de una determinada competencia. Esto reducirá la posibilidad de conflictos entre los distintos niveles de gobiernos por el traspaso de competencias.

Por otra parte, se puede mejorar la transparencia de los presupuestos de los GORES, con la elaboración y difusión de información tanto de manera ex ante (cuando se discute en el Congreso el proyecto de ley de presupuesto), como de manera ex post (cuando se analiza la ejecución presupuestaria). Esta información debería ir más allá de los actuales presupuestos de inversión de los GORES, incluyendo una desagregación regional de los presupuestos ministeriales y los gastos corrientes o de funcionamiento.

En este aspecto es mucho lo que puede contribuir la SUBDERE sistematizando y consolidando la información producida por la DIPRES y por los propios gobiernos regionales, brindando asistencia técnica y capacitación a las divisiones de presupuesto y finanzas de los GORES.

En este sentido, la Mesa Técnica de Descentralización convocada por el Presidente de la República recomendó formular y enviar al Congreso de manera urgente un proyecto de rentas regionales que incorpore, entre otros elementos, una mayor flexibilidad presupuestaria para los GORES. Esto implica desarrollar un proyecto de ley con medidas concretas para aumentar la autonomía de los GORES al momento de formular, aprobar y ejecutar los presupuestos regionales. En el esquema actual, cualquier modificación en el presupuesto regional requiere la aprobación de la DIPRES, esto genera rigidez y lentitud en la ejecución de los recursos públicos. Una medida que se podría adoptar para darle una mayor flexibilidad a los presupuestos regionales, sería permitir modificaciones a sus programas de inversión, siempre dentro del marco presupuestario aprobado previamente para los GORES, conforme a ciertos límites presupuestarios dictados por la DIPRES vinculados a montos involucrados y rubros de gasto. Otro aspecto para analizar es el tratamiento de los recursos no utilizados al final del ejercicio, en particular, la posibilidad de su re imputación del saldo de caja al inicio del ejercicio, algo que también recomendó la Mesa Técnica de Descentralización. En la actualidad los saldos no ejecutados se reintegran al Tesoro Público. Esta situación se podrá transformar en una fuente potencial de conflicto cuando estén en ejercicio las autoridades electas en los GORES (ver Irrázaval, 2018).

La reglamentación de los marcos presupuestarios regionales es el ámbito para comenzar a incorporar algunas de estas iniciativas tendientes a dotarle de mayor autonomía a los GORES en el proceso presupuestario.

c) Formular un proyecto de ley de rentas regionales

Los gobiernos regionales no disponen de la suficiente autonomía financiera que se necesita para lograr que el proceso de descentralización mejore la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y esto redunde en una mayor calidad de la gestión pública. Por ello se necesita avanzar con celeridad en una ley de financiamiento regional, de implementación gradual, que le transfiera a los GORES una mayor autonomía para gestionar sus recursos en un marco de responsabilidad fiscal, transparencia y debida rendición de cuentas.

Los recursos de los GORES son transferidos en su totalidad por el gobierno central tanto para cubrir los gastos de funcionamiento como para ejecutar proyectos de inversión. Estos recursos condicionados son fijados anualmente en el presupuesto nacional con escaso o nulo margen de maniobra para su reasignación por parte de los GORES. Este esquema de financiamiento cobra sentido cuando se toma en cuenta que los gobiernos regionales operaban inicialmente como organismos desconcentrados del nivel central. Sin embargo, con el avance de las leyes de descentralización y fortalecimiento de las autonomías regionales este sistema de financiamiento de las regiones comienza a ser debatido. Por un lado, surge la necesidad de fortalecer los recursos propios de las regiones mediante la transferencia de alguna potestad tributaria, por el otro lado, se plantean medidas para dotarle a las regiones de mayor autonomía en el uso de las transferencias que realiza el gobierno central para el financiamiento de las inversiones.

Desde diversos ámbitos y organizaciones se vienen impulsando algunas ideas y propuestas para transferir potestades tributarias a los GORES. Por ejemplo, Pineda *et al.* (2018) del Banco Interamericano de Desarrollo sugiere que los GORES puedan imponer una sobretasa proporcional sobre el impuesto a la renta de las personas físicas dentro de una banda preestablecida. Este enfoque no resultaría, en principio, en un aumento de la carga tributaria total si los GORES eligieran la tasa mínima de la banda y el gobierno nacional redujera proporcionalmente su alícuota al mínimo de la banda. Sin embargo, sería perfectamente factible, como lo señala Pineda *et al.* (2018), que los GORES fijen una alícuota superior al mínimo

de la banda en la medida que logren justificar ante su electorado esa mayor presión tributaria como contrapartida de mejores servicios públicos. La ventaja de aplicar una sobre tasa del impuesto a la renta es que aplica perfectamente bajo un esquema de legislación regional (determinación de alícuota) con recaudación centralizada.

Otro esquema de fortalecimiento de los recursos regionales propios sería aplicar sobretasas regionales sobre impuestos específicos al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, combustibles y juegos de azar. Estas sobretasas tienen la ventaja de ser relativamente fáciles de cobrar y contribuirían a moderar el consumo de bienes “inferiores” o con externalidades negativas (ver Pineda *et al.*, 2018).

Los impuestos a la propiedad, y en particular el uso de una sobre tasa a la contribución de Bienes Raíces es otra opción para fortalecer los ingresos propios de las regiones. Esta puede ser una muy buena opción dado que Chile cuenta con una presión tributaria sobre la propiedad inmueble relativamente baja comparada con otros países de la OECD (ver OCDE, 2018).

La posibilidad de aplicar una alícuota regional sobre el impuesto territorial que aplican los municipios, podría ser complementada con una discusión sobre en qué nivel de gobierno debería recaer la responsabilidad de definir la base imponible del gravamen. En la actualidad, es el gobierno central quien tiene atribuciones para fijar exenciones en dicho impuesto de manera unilateral. Esto ha generado que un 80% de las viviendas, el 79% de los predios agrícolas y el 65% de los predios no agrícolas estén exentos de la contribución territorial.

En un estudio sobre la potencialidad de los impuestos prediales Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (2019) señalan que estos impuestos tienen un significativo potencial de ingresos, en gran parte no explotado en América Latina. En promedio, la región recauda menos de una tercera parte de sus ingresos potenciales. Mientras los países de la OECD recaudan por esta vía 1,1% del PIB en promedio, en América Latina la recaudación no llega al 0,5%. En Chile la recaudación del impuesto a la propiedad representa el 0,7% del PIB y según una estimación de dichos autores la recaudación potencial de dicho impuesto alcanza al 2,7% del PIB.

La correspondencia fiscal es un principio fundamental para que la descentralización contribuya a una mayor responsabilidad y calidad en la gestión de los recursos públicos. En la medida que no se avance en la transferencia gradual de potestades para la gestión de recursos las posibilidades de lograr una sólida descentralización administrativa de competencias serán menores. Por supuesto que la descentralización fiscal, y en particular la transferencia de algún tipo de potestad tributaria a los GORES no debería ser impulsada de manera repentina, sin que exista de un importante proceso de fortalecimiento institucional.

Sin embargo, algunos autores señalan que no será posible avanzar con una ley de rentas regionales en la medida que no se conozcan las competencias que serán transferidas a los GORES. Ferreiro (2019) menciona, al respecto, que sin un diseño claro y completo de asignación de competencias regionales resulta muy difícil modelar una ley de rentas regionales. El desafío es aún mayor en la medida que el proceso de transferencia de competencias previsto en la ley 21.074 puede ser diferenciado por regiones o asimétrico.

La LOCGAR en su artículo 20 inciso i) prevé la facultad de los GORES para establecer, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional. En ese marco la SUBDERE en conjunto con la DIPRES y en consulta con todos los actores involucrados debería trabajar con un horizonte de mediano plazo en el diseño de una propuesta legislativa de fortalecimiento de los ingresos tributarios propios de los GORES que acompañe el proceso de descentralización administrativa en marcha y con el propósito de aumentar la previsibilidad y reducir la volatilidad de los recursos regionales, generar el espacio fiscal para financiar obras de infraestructura que contribuyan al desarrollo regional y contribuir a una mayor correspondencia fiscal.

d) Revisión de los mecanismos de asignación de recursos de la SUBDERE

Respecto al financiamiento de los GORES, la Mesa Técnica de Descentralización señaló en su informe al Presidente de la República que la diversidad de fuentes de financiamiento, el escaso conocimiento de los criterios de distribución de varios de los fondos y la complejidad de las reglas de ejecución hacen que los gobiernos regionales no tengan certeza completa de su disponibilidad presupuestaria. En este marco la Mesa Técnica, planteó como necesario reducir al máximo posible los recursos que de manera discrecional maneja la SUBDERE y simplificar los procedimientos y circuitos administrativos para la ejecución de los fondos destinados a la inversión en los gobiernos regionales.

La ley de fortalecimiento de las regiones no ha realizado cambios en los mecanismos de asignación de recursos de inversión en las regiones, cuando muchos expertos y la propia Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional planteó algunos problemas derivados de la arbitrariedad en la asignación de ciertos fondos regionales (en particular los fondos provisionales de la SUBDERE que representan alrededor del 20% de los recursos de inversión que disponen las regiones)

Más recientemente, la Comisión Técnica de Descentralización, volvió a insistir con la arbitrariedad en la asignación de una porción de los recursos de inversión y la incertidumbre presupuestaria a la que quedan expuestos los gobiernos regionales, agregando que en un futuro inmediato esta situación de incertidumbre podría ser una importante causa de tensiones entre los distintos niveles de gobierno (ver informe Mesa Técnica de Descentralización, 2019).

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

Por otra parte, hay algunos señalamientos sobre el diseño del FNDR, el principal recurso de gestión regional para financiar proyectos de infraestructura en las regiones. Para algunos especialistas los problemas surgen de la falta de transparencia en la asignación de los fondos, el alto nivel de burocracia en el proceso de postulación y ejecución de proyectos y la falta de una normativa que incentive el uso eficiente de estos recursos (IDER, 2009). En relación a este punto, Letelier (2009) señala que la consagración de la asignación de los fondos de inversión regional en el marco de una Ley específica, y no solo a través de la Ley de Presupuestos, le daría mayor previsibilidad y transparencia a la asignación de estos fondos.

Mientras tanto, y en la medida que no se logre avanzar en una mayor descentralización fiscal que permita a los gobiernos regionales contar con recursos propios para cubrir, aunque sea parcialmente sus gastos, sería recomendable aumentar la proporción de recursos que se transfieren a los GORES de libre disponibilidad en base a criterios de distribución objetivos y equitativos, por ejemplo, mediante algún esquema de igualación fiscal territorial.

Irrázaval y Rodríguez (2018) identifican como principal desafío de economía política en el proceso de descentralización en marcha evitar una excesiva presión por recursos sobre el gobierno central, motivado por gobernadores regionales electos que en un principio tendrán escasas competencias. En este sentido, existe un amplio consenso y preocupación entre los especialistas y ex funcionarios entrevistados en el marco del presente estudio respecto del poder de presión que tendrán los gobernadores regionales sobre el gobierno central, dado el capital político que tendrán avalado por sus electores. Incluso varios expertos señalan que algunos gobernadores regionales podrán obtener más votos dentro de la región que el Presidente de la República, cuestión que puede generar fuertes presiones sobre el proceso de transferencia de competencias y otras políticas públicas. Presión que probablemente no solo

será ejercida individualmente por cada Gobernador Regional, sino que existirán importantes incentivos para generar alianzas que, mediante la agudización de probables conflictos, vuelvan más efectiva la negociación frente al gobierno central (Ferreiro, Arís y Pinto, 2019).

En este marco, se torna significativo el accionar de la SUBDERE que, dada su capacidad técnica y conocimiento sobre las particularidades de cada región del país, debería liderar una mesa técnica con representantes de los GORES, la DIPRES y legisladores para delinear los consensos básicos que se requieren para aprobar una ley de rentas generales que incluya los cambios en los mecanismos de asignación de transferencias nacionales a los gobiernos subnacionales.

e) Fortalecer el rol de coordinación y articulador en el territorio de la SUBDERE

El diseño actual del proceso de descentralización plantea un gran desafío en términos de la gobernanza en las regiones. La presencia de un gobernador con capital político actuando en el territorio y presionando al gobierno central por mayores competencias y recursos y en paralelo un delegado presidencial que debe coordinar los servicios desconcentrados requerirá de una importante coordinación política y articulación administrativa por parte del Ministerio del Interior y la SUBDERE.

Las leyes 21.073 y 21.074 implican cambios significativos en los ejes de la gobernanza territorial. En la actualidad, las autoridades políticas a nivel regional (intendentes, SEREMIS y direcciones regionales) se relacionan hacia arriba con los ministros y agencias nacionales y con el propio Presidente de la República, y hacia abajo con los alcaldes. La coordinación política está encabezada por el intendente regional que a su vez depende funcionalmente del Subsecretario del Interior. Las relaciones intergubernamentales adquieren características de cooperación y coordinación, sin la presencia de conflictos o bloqueos, pues las autoridades son designadas por el ejecutivo, con excepción de los alcaldes (Montecinos E. y Szmulewicz E., 2019).

A partir de la elección de autoridades regionales, surgirá una nueva gobernanza en el territorio, con nuevas relaciones horizontales entre los delegados presidenciales, los SEREMIS, los directores regionales y los gobernadores regionales, al mismo tiempo que se sumarán nuevas relaciones multinivel que involucrarán a las autoridades nacionales, los gobernadores y los alcaldes. Pero, además, en aquellas regiones con fuertes liderazgos locales se le sumará una relación directa entre el gobernador y el Presidente de la República que podrá ser de mayor o menor grado de conflicto según sea el color político de ambos.

Los gobernadores, por otro lado, tendrán una importante tarea para liderar el proceso de desarrollo en la región. Esto requerirá de la cohesión social en el territorio y la articulación permanente con las autoridades nacionales y locales, algo que no está garantizado en la medida que los gobernadores no cuenten con las suficientes competencias y los recursos para asumir dicho liderazgo. La capacidad de los gobernadores para generar este consenso y cohesión de todos los actores relevantes en el territorio será un factor clave para lograr el desarrollo regional.

A esta situación se le suma el hecho que en materia de control y vigilancia de los servicios públicos desconcentrados el marco normativo no es lo suficientemente claro y podría generar algún tipo de conflicto entre ambas autoridades regionales (gobernadores y delegados presidenciales). Este conflicto se podría potenciar por el hecho que los actuales intendentes regionales dependen funcionalmente de la Subsecretaría del Interior y los Gobernadores en el futuro tendrán una relación más estrecha con la SUBDERE que tiene la responsabilidad primaria de apoyar y conducir el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones.

Este contexto generará un proceso mucho más complejo de negociación para la toma de decisiones, que requerirá de una nueva coordinación política desde el nivel central de gobierno mediante el diseño e implementación de acuerdos de alcance nacional para impulsar el desarrollo de las regiones y la coordinación de la gestión en el territorio por parte de los delegados presidenciales y los gobernadores. Al Ministerio del Interior y a la SUBDERE, en

particular, le tocará un rol clave en la formulación, negociación y monitoreo de estos acuerdos o consensos. En este marco será muy importante el empoderamiento de la SUBDERE y los gobiernos regionales como actores principales de las políticas de desarrollo regionales, para lo cual las relaciones directas que habitualmente mantiene el gobierno central con los municipios deberían ubicarse en un plano que no colisione con los objetivos de cohesión y desarrollo de la región. Por otro lado, la dependencia de los delegados presidenciales de la Subsecretaría del Interior le podría quitar autoridad a la SUBDERE para la coordinación de la gobernanza territorial. Por ello, se sugiere plantear algún espacio de coordinación entre los delegados presidenciales, los gobernadores y la SUBDERE para evitar potenciales conflictos y potenciar a la vez la complementariedad en las acciones que llevan a cabo cada uno de estos actores en el territorio.

f) Fortalecimiento de la administración regional

Existe también un amplio consenso entre los especialistas, funcionarios y ex funcionarios entrevistados en el marco del presente estudio sobre la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales. En general, los GORES cuentan con una capacidad insuficiente para incidir en el desarrollo regional y proponer políticas públicas transformadoras para sus territorios. No disponen de suficientes recursos humanos, presupuestarios y financieros para instrumentar procesos de descentralización que requieren de una intensa articulación y coordinación entre las autoridades del nivel central y municipal y de la participación de los actores públicos y privados que actúan en el territorio (Cunill, 2012; Díaz, 2016).

También existe una necesidad de fortalecer los vínculos y la coordinación entre los servicios públicos desconcentrados (SEREMIS y Direcciones Regionales) y los gobiernos regionales, para poder desarrollar agendas regionales más integradas (OCDE, 2009).

La ley 21.074 dispone la ampliación de la estructura de administración de los gobiernos regionales para el fortalecimiento de los GORES, pero no prevé herramientas ni incentivos presupuestarios o financieros para dotarle de mayor capacidad de gestión a los GORES. Necesariamente el plantel de personal y los gastos de funcionamiento de los GORES deberá aumentar a medida que se transfieran nuevas competencias y funciones. Sin embargo, también es cierto que la falta de capacidad de gestión es un argumento utilizado para no avanzar en la transferencia de competencias.

Por otro lado, la diversidad en términos de población, disponibilidad de recursos naturales y estructura productiva debe ser considerada al momento de conformar las estructuras de los gobiernos regionales. Cabe preguntarse, quién está en mejores condiciones para diseñar su estructura administrativa y dotación óptima de personal considerando sus prioridades, necesidades y disponibilidad de recursos. Esto implica estructuras administrativas flexibles que se ajusten a las necesidades y la disponibilidad de recursos de cada gobierno regional.

La SUBDERE desde hace mucho tiempo viene realizando un enorme esfuerzo en materia de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales mediante el diseño e implementación de programas de capacitación y formación de funcionarios, que apuntan al perfeccionamiento de su capital humano. A través de su programa de capacitación ha llegado en 2019 a más de 8.500 funcionarios mediante becas de formación, diplomados para autoridades y funcionarios que ocupan cargos directivos y educación a distancia.

Sin embargo, en esta nueva etapa de la descentralización el mayor desafío será crear las capacidades en los GORES para liderar y articular políticas públicas dirigidas a consolidar el desarrollo regional. Como señaló la Comisión Asesora Presidencial en su informe de 2014, se trata de proveer los mecanismos e incentivos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de base regional. Esto requerirá un cambio de paradigma en el diseño de la

formación y capacitación, en el cual el foco deberá ponerse en el acompañamiento y la asistencia técnica permanente de los equipos de los gobiernos regionales durante el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, mediante programas de fortalecimiento institucional en el marco de la implementación de proyectos integrales de desarrollo o planes de desarrollo regional específicos que contemplen componentes de inversión y asistencia técnica a la vez.

En esta línea la SUBDERE, a través de la División de Desarrollo Regional, viene impulsando acciones de fortalecimiento institucional como las que se detallan a continuación.

- Apoyo a la instalación de la nueva estructura con recomendaciones para su organización, perfiles de cargo, ámbitos de trabajo, y asistencia en los procesos concursales de los nuevos cargos.
- Asistencia técnica en diversos ámbitos de acción de los GORES.
- Promoción de redes para la cooperación y el intercambio de experiencias.
- Impulso a experiencias piloto que permitan a los GORES ejercitar las nuevas funciones para abordar de manera articulada temas de interés regional como: desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano e innovación, entre otros.
- Mejoramiento de la gestión de los gobiernos regionales a través de un Sistema de Mejora Continua y de proyectos complementarios (tales como en gestión de recursos humanos y gobierno digital).
- Acciones de fortalecimiento institucional mediante la articulación con otros organismos públicos.

Sin embargo, cabe preguntarse si las temáticas que son abordadas por la SUBDERE resultan las prioritarias en esta etapa del proceso de descentralización y si se logra alcanzar la cobertura y profundidad buscada con estas acciones.

En virtud de las competencias que ya disponen los GORES a continuación se indican algunos de los temas que deberían profundizarse en el marco de las actividades de fortalecimiento institucional que desarrolla la SUBDERE:

- Planeamiento y ordenamiento urbano y territorial.
- Desarrollo de instrumentos de planificación y evaluación de políticas públicas.
- Instalación de capacidades para la formulación y gestión de proyectos integrales de inversión pública y en asociación con el sector privado.
- Desarrollo de sistemas de información territorial y de gestión pública.
- Instalación y formación en sistemas de administración pública (administración financiera, presupuesto, adquisiciones y recursos humanos).
- Gobierno electrónico y agenda digital.
- Desarrollo de instrumentos de cogestión y coordinación intergubernamental y en asociación con el sector privado.

También se necesita desarrollar las condiciones y capacidades en los gobiernos regionales para absorber la delegación de funciones y recursos desde el nivel central. Dichas capacidades deberían traducirse en formas efectivas de liderazgo para la conducción de los procesos descentralizadores, capital humano en condiciones de gestionar de forma eficiente recursos públicos, fomento y funcionamiento de espacios asociativos (comisiones provinciales, corporaciones, instancias público/privadas) para la toma de decisiones vinculantes a fondos y/o instrumentos públicos, una eficiente gestión financiera y presupuestaria de los recursos públicos delegados, colaboración y cooperación entre gobiernos locales, regionales y nacionales al momento de ejecutar políticas públicas, integración intersectorial al momento de la focalización de programas y recursos públicos, transparencia y rendiciones de la gestión de los gobiernos subnacionales, entre otras.

Un último aspecto a considerar para consolidar el desarrollo regional es el fortalecimiento del capital social en cada región. Por ejemplo, la existencia de ambientes de colaboración, cooperación e intercambio de información entre actores públicos y privados; negociaciones y acuerdos para objetivos comunes; existencia de organizaciones intermedias que surgen como fuerzas catalizadoras de espacios e instancias para la toma de decisiones, empoderamiento en los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas y en toma de decisiones (Díaz, 2016). Sin la interacción, participación y asociación de la sociedad civil es muy difícil lograr que los procesos de descentralización maduren y de esa manera generen los resultados esperados.

g) Desarrollar mecanismos integrados de información y rendición de cuentas en los gobiernos regionales y municipales.

La transparencia y rendición de cuentas es una demanda cada vez más fuerte en las sociedades modernas. En un proceso de descentralización de la gestión pública estos dos atributos más el buen uso de los fondos públicos se convertirán en uno de los principales focos de atención a la hora de medir el éxito de la descentralización en Chile (von Wolfersdorff y Rodríguez, 2019).

Por otra parte, la elaboración de estadísticas fiscales para los tres niveles de gobierno en un marco de criterios metodológicos armonizados brindará información clave no sólo para la evaluación y el monitoreo de la calidad del gasto y la inversión regional y municipal, sino que permitirá también hacer un seguimiento permanente de la situación fiscal consolidada.

En este contexto, Chile debería impulsar un modelo de rendición de cuentas regional que consolide la ejecución del gasto de los gobernadores regionales electos y la rendición de cuentas de los delegados presidenciales en cada región. Esto necesariamente obligará a introducir mejoras en los sistemas de presupuesto nacional para poder producir reportes de datos con apertura regional o geográfica tanto en la etapa de formulación del presupuesto como de ejecución presupuestaria.

La SUBDERE tiene mucho para aportar en la consolidación de sistemas de administración financiera y presupuesto integrados a nivel central y subnacional. Se necesitará un trabajo conjunto entre la SUBDERE, la DIPRES y los gobiernos regionales para poder consolidar esta información básica para una mayor transparencia y rendición de cuenta regional.

h) Impulsar una campaña de comunicación sobre descentralización y fortalecimiento de las regiones

Durante los últimos años y períodos de gobierno no se han producido avances significativos en materia de descentralización y desarrollo territorial. Sin embargo, como señaló la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización en su informe de 2014 hubo en todo este tiempo diversos espacios y oportunidades aprobados como política pública y procesos de democratización de relevancia regional, que por no haberse difundido con la suficiente antelación, visibilidad y reiteración, no fueron oportunamente conocidos por sus potenciales usuarios o por la ciudadanía en general.

La Encuesta Barómetro Regional 2019 (EBR 2019) mostró un alto desconocimiento de la opinión pública sobre la próxima elección de gobernadores regionales y la posibilidad de que los GORES asuman nuevas competencias (cerca del 80% de los encuestados desconocía la futura elección de gobernadores y el 85% nunca había escuchado sobre el traspaso de competencias). En base a este desconocimiento, y siendo que la participación de la población y las instituciones de la sociedad civil de base local y regional son claves para la realización de elecciones locales y la profundización del proceso de descentralización, se necesita desarrollar desde la SUBDRE una estrategia y campaña de comunicación y concientización sobre la descentralización y la elección de autoridades regionales.

SÍNTESIS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS

A manera de cierre de este segundo capítulo a continuación se muestra de manera estilizada un resumen de las acciones y espacios de apoyo que fueron identificadas. En este sentido el cuadro muestra las acciones, una breve descripción y justificación o racionalidad de la acción propuesta y una indicación sobre el plazo que requiere para su implementación.

Cuadro 10: Acciones de fortalecimiento para apoyar el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones

Acciones	Descripción	Justificación	Plazos
Mejorar el diseño de las normas que regulan la asignación de funciones y responsabilidades de gobierno	La LOCGAR enumera una serie de competencias exclusivas para los GORES y otras que son compartidas con el Gobierno Central y los Municipios. En el caso de las competencias compartidas el Ministerio del Interior, dentro del marco legal vigente, debería propiciar una reglamentación más exhaustiva sobre los alcances de dichas competencias de manera de poder brindar una mayor claridad sobre las funciones o roles de cada nivel de gobierno en estas competencias.	Fortalecer los arreglos intergubernamentales	Corto plazo
Formular un marco estratégico para la transferencia de competencias	El esquema elegido para la transferencia de competencias le otorga al Presidente de la Republica facultades extraordinarias que podrían generar incertidumbre y en alguna medida arbitrariedad en el proceso de descentralización. La formulación de un marco estratégico de mediano y largo plazo sobre la asignación de competencias y funciones mitigaría esta cuota de incertidumbre y arbitrariedad. La SUBDERE podría ser el organismo que lidere la elaboración de ese marco estratégico en un ámbito de consulta y búsqueda de consenso con el resto de los actores.	Fortalecer los arreglos intergubernamentales	Corto plazo
Apoyar el proceso de análisis y búsqueda de consenso sobre las competencias a transferir desde los ministerios y servicios públicos	El proceso de descentralización de competencias requiere de la voluntad y el convencimiento de las autoridades nacionales. La SUBDERE debería asumir un rol activo en la identificación y búsqueda de consenso en el gabinete nacional sobre aquellas competencias que deberían ser descentralizadas.	Fortalecer los arreglos intergubernamentales	Corto y mediano plazo
Formular una metodología para la evaluación ex ante y ex post para el traspaso de competencias	El mecanismo para el traspaso de competencias requiere de un dictamen de la Comisión Interministerial de Descentralización conformada por autoridades del Gabinete nacional. Esto podría generar desacuerdos o tensiones entre los gobiernos regionales. Para evitar estas tensiones la SUBDERE debería desarrollar y poner a consideración de todos los actores una metodología de evaluación ex ante y ex post de los traspasos de competencias	Mejorar la gestión del gasto y la provisión de servicios públicos	Corto plazo
Desarrollar un sistema de evaluación y monitoreo de competencias transferidas	Para poder evaluar los resultados de la descentralización de competencias la SUBEDE debe contar con un sistema de evaluación y monitoreo en base a indicadores de procesos y resultados que puedan ser medibles y comparables.	Mejorar la gestión del gasto y la provisión de servicios públicos	Corto plazo
Apoyar a los GORES en la instalación de las nuevas competencias individualizadas	La SUBDERE con el apoyo de los ministerios sectoriales que transfieren competencias deberían apoyar a los GORES durante el proceso de instalación de las nuevas competencias. Los acuerdos de traspasos de competencias deberían incluir un componente de asistencia técnica y apoyo a los GORES para asumir las nuevas competencias.	Mejorar la gestión del gasto y la provisión de servicios públicos	Corto plazo
Reforzar la estrategia de fortalecimiento de los GORES	La SUBDERE cuenta con un amplio y extendido programa de capacitación y formación de funcionarios regionales y municipales, sin embargo, en esta nueva etapa es más importante apoyar a los equipos locales mediante programas de asistencia técnica y transferencia de capacidades de gestión en las competencias que serán transferidas.	Mejorar la gestión del gasto y la provisión de servicios públicos	Mediano plazo

Acciones	Descripción	Justificación	Plazos
Avanzar en la reglamentación de los marcos presupuestarios regionales	Con las autoridades regionales elegidas por el voto directo el ámbito de formulación de los presupuestos regionales sufrirá cambios. La SUBDERE deberá ejercer un rol mayor de coordinación de las demandas de las regiones, así como también las demandas de información sobre el presupuesto nacional	Mejorar la generación de fuentes de ingresos propios	Corto plazo
Elaborar un proyecto de ley de rentas regionales	El Ministerio de Hacienda y la DIPRES son los responsables de elaborar un proyecto de ley permanente de rentas regionales. Sin embargo, en virtud de la experiencia reciente será importante que el Ministerio de Interior y la SUBDERE puedan aportar la visión de los GORES sobre la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de las regiones	Mejorar la generación de fuentes de ingresos propios	Corto plazo
Elaborar un proyecto de ley de flexibilidad presupuestaria para las regiones	Para que la descentralización puede lograr los resultados esperados se necesita de una mayor autonomía para la gestión de los presupuestos regionales. Sin esta mayor autonomía no habrá rendición de cuentas de los GORES ya que la gestión de los presupuestos depende mayoritariamente del gobierno nacional	Mejorar la generación de fuentes de ingresos propios	Corto plazo
Establecer criterios objetivos de distribución en la asignación de la totalidad de los fondos distribuidos por la SUBDERE	La SUBDERE controla una porción sustancial de los fondos de inversión regional. Será clave lograr que estos recursos sean asignados mediante mecanismos objetivos de reparto.	Fortalecer los arreglos intergubernamentales	Corto plazo
Promover los espacios de coordinación vertical entre el Gobierno nacional y los GORES y entre los GORES y los municipios	La elección directa de gobernadores implica un desafío en términos de la gobernanza nacional y regional. Por un lado, la SUBDERE debe contribuir a generar los espacios de coordinación y búsqueda de consensos entre los nuevos gobernadores y las autoridades nacionales y por el otro lado, apoyar a los gobernadores en el diseño y ejecución de políticas tendientes al desarrollo regional en conjunto con los alcaldes.	Fortalecer los arreglos intergubernamentales	Mediano plazo
Promover los espacios de coordinación regional entre las SEREMIS y los GORES	La consolidación de los delegados presidenciales en las regiones significa otro desafío para la SUBDERE. En particular, la generación de ámbitos de coordinación entre los delegados, las SEREMIS y los Gobernadores.	Mejorar la gestión del gasto y la provisión de servicios públicos	Mediano plazo
Desarrollar mecanismos integrados de información y rendición de cuentas regional	La disponibilidad de información sobre el gasto e inversión que realiza el gobierno central y los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) de manera desagregada es central para una efectiva transparencia y rendición de cuentas. La SUBDERE está en condiciones de contribuir a crear estos sistemas de información que necesitan en una primera medida de cambios en el presupuesto nacional.	Aumentar la transparencia y rendición de cuentas	Mediano plazo
Impulsar una campaña de comunicación sobre descentralización y fortalecimiento de las regiones	La última encuesta de barómetro regional detectó un amplio desconocimiento sobre el proceso de descentralización y elección de nuevas autoridades en las regiones. Es indudable que se necesita un amplia y difundida campaña de comunicación de la reforma.	Aumentar la participación social	Corto plazo

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 3

RECOMENDACIONES PARA LA ADECUACIÓN DEL QUEHACER DE LA SUBDERE

INTRODUCCION

Este tercer capítulo presenta una serie de propuestas y recomendaciones de política para adecuar la estructura y organización de la SUBDERE en esta nueva etapa de implementación de las leyes de descentralización y fortalecimiento de las regiones. Las propuestas que se presentan surgen del análisis efectuado y el proceso de reflexión realizado a partir de una nueva ronda de entrevistas¹⁵ y el debate e intercambio de ideas realizado con el equipo técnico de la SUBDERE.

Sin embargo, antes de abordar estas propuestas es importante realizar un repaso de los principales hallazgos en el análisis de la experiencia internacional y las implicancias que tiene para la SUBDERE la implementación de las leyes de descentralización y fortalecimiento de las regiones.

PRINCIPALES HALLAZGOS EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE LIDERAZGOS EN LAS REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Del análisis de la experiencia internacional desarrollado en el primer capítulo sobre los procesos de descentralización, surgen algunos hallazgos que pueden contribuir a la reflexión sobre los desafíos que enfrenta la reforma chilena. En primer lugar, la experiencia internacional muestra que no existe una receta única sobre cómo impulsar los procesos de descentralización, aun cuando los gobiernos puedan aplicar las mejores experiencias y buenas prácticas internacionales, el resultado de las reformas estará asociado a la naturaleza de los arreglos institucionales locales alcanzados y los consensos que se logren entre los distintos niveles de gobierno y actores que intervienen. Por ello, el principal desafío de estas reformas será entender y manejar adecuadamente las relaciones que se generen entre los distintos niveles de gobierno y actores que participan en estos procesos de cambio. Y para ello es clave la capacidad de liderazgo que pueda ejercer el área responsable de la reforma, tanto hacia fuera como hacia el interior del gobierno, especialmente con los ministerios sectoriales que no siempre se acoplan velozmente a las políticas de descentralización implementadas, dado que le restarían poder y recursos económicos. Por eso es tan importante ocuparse de los cambios que deben producirse en el nivel central de gobierno para gestionar los procesos de descentralización correctamente, es decir, la adaptación del gobierno central y especialmente de algunos ministerios claves a la nueva realidad que impone la descentralización.

En este estudio se revisó la experiencia comparada de tres países unitarios que emprendieron profundas reformas en la organización de sus Estados, con el propósito de extraer algunas lecciones que puedan contribuir al proceso de descentralización que lleva adelante Chile. Los casos analizados fueron Colombia, Corea del Sur y Portugal.

En Colombia, una de las limitaciones que enfrentaba el gobierno para consolidar el proceso de descentralización era la inexistencia de una entidad del más alto nivel que lidere y coordine el proceso de reforma, realice su seguimiento y evaluación y proponga los cambios necesarios para lograr los resultados esperados. En base a este diagnóstico, y con el propósito de fortalecer la

¹⁵ El Anexo 1 exhibe el listado de personas entrevistadas para este estudio.

coordinación y conducción de la reforma, el Departamento Nacional de Planeación elaboró una estrategia para que el Ministerio del Interior asuma el rol de interlocutor político de la reforma, con el propósito de coordinar la tarea descentralizadora, acompañar el proceso de creación de las entidades territoriales, brindar espacios de concertación para el reordenamiento del territorio y servir de canalizador de las solicitudes de las entidades territoriales en materia de fortalecimiento institucional. El Ministerio del Interior de Colombia lideró también el diseño y divulgación de una campaña de comunicación sobre las ventajas de la descentralización en virtud del escaso conocimiento que tenía el programa en el territorio.

Cuadro 11: Análisis comparado de los procesos de descentralización seleccionados

	Colombia	Corea	Portugal	Chile
Población	49.292.000	51.446.000	10.291.000	19.458.310
Territorio (Km2)	1.141.748	99.461	92.226	2.006.096
PIB per cápita (US\$)	14.406	38.350	31.673	14.982
Organización del Estado	Unitario	Unitario	Unitario	Unitario
Niveles autónomos de gobierno	Central, Departamentos (33), Municipios (1.102)	Central, Regional (17), municipal (226) y Distritos educativos (17)	Central, Regiones autónomas (2) y Municipios (308)	Central y Municipal (345) mas 16 regiones con autonomía parcial
Ley con asignación de competencias	Constitución y leyes especiales	Ley especial de asignación de competencias	Ley marco con identificación de competencias a transferir y decretos reglamentarios para el traspaso de cada competencia	La Constitución define algunas competencias específicas y una ley especial fija procedimiento para el traspaso de competencias
Organismo responsable de la Descentralización	Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeamiento	Ministerio del Interior y Seguridad	Ministerio de Modernización	SUBDERE
Comisión permanente para la descentralización	No dispone	Comité Presidencial de Autonomía y Descentralización (CPAD) ¹	Comisión Independiente de Seguimiento de la Descentralización ²	Comité Interministerial para la Descentralización ³
Mecanismos de coordinación actores	Priorización de proyectos a través de los OCAD. No existe un organismo con representación intergubernamental de coordinación fiscal	El CPAD junto al Ministerio del Interior actúa como organismo de coordinación con los Gobiernos subnacionales	El principal mecanismo de coordinación son los CCDR. No existe un organismo con representación intergubernamental de coordinación fiscal	No dispone de un organismo con representación de los gobiernos subnacionales de coordinación

Notas: (1) Integrada por funcionarios, representantes de gobiernos locales y especialistas. (2) Integrada por legisladores, funcionarios, especialistas y representantes de Municipios. (3) Se constituye de manera ad hoc al momento de evaluar el traspaso de competencias. Está integrada por funcionarios nacionales.

En Colombia una de las mayores dificultades que enfrentó la reforma ha sido la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. Esto derivó en el diseño e implementación de una serie de programas de fortalecimiento institucional para los municipios con financiamiento del BID y el Banco Mundial.

La experiencia de Portugal brinda también algunas lecciones útiles para el caso chileno. Portugal sancionó una ley marco de descentralización que describe con claridad los objetivos y principios que deberán regir para el traspaso de competencias a los municipios, identificando con precisión cuáles son aquellas funciones a transferir y los plazos para llevar a cabo estas transferencias. La ley, además, garantiza los recursos a los municipios para poder financiar las funciones asumidas. En este proceso fue muy importante que el Poder Ejecutivo haya aprobado los decretos que regulan el traspaso de competencias con la validación de la Comisión de Seguimiento de la Descentralización, un organismo de consulta permanente en el que participan las asociaciones de municipios y comunas, legisladores y especialistas en la materia y que asesora al gobierno en todo el proceso de descentralización.

El proceso de descentralización de Corea del Sur muestra algunas coincidencias con la descentralización chilena. En primer lugar, los impulsos en favor de la descentralización sucedieron después de un largo periodo de autoritarismo y fuerte centralización del poder en manos de un régimen militar. También se conformó una comisión especial de asesoramiento al Presidente de la República en materia de descentralización para elaborar recomendaciones de política, que luego se transformaron en leyes claves para avanzar en el proceso de descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales. La diferencia con el caso chileno es que el comité coreano es permanente, no se constituye solamente para tratar la descentralización de una función o competencia en particular. Esto le otorga una mayor capacidad de liderazgo y autonomía por sobre los ministerios sectoriales que pueden ejercer algunas resistencias a las políticas de descentralización. También se destaca el liderazgo del Ministerio del Interior en todo este proceso de descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales.

La experiencia internacional muestra que, en general, los procesos de descentralización y muy especialmente de regionalización son muy diferentes entre países, con sus propios arreglos intergubernamentales, fruto de las tradiciones políticas y culturales, los eventos históricos o la relevancia relativa dada por cada sociedad a los diferentes principios que debe atender el diseño fiscal intergubernamental. Sin embargo, es posible identificar algunos patrones o tendencias que pueden contribuir a evaluar el proceso de reforma que lleva a cabo un determinado país.

En primer lugar, en los tres casos, los gobiernos establecieron un marco legal específico para la asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno y regulación del proceso de descentralización o transferencia de competencias. Con mayor o menor grado de precisión, en los países analizados, una ley definió la asignación de responsabilidades para el gobierno central, las regiones y los municipios. Posteriormente, con la aprobación de normas de menor rango los gobiernos definieron por decretos reglamentarios las condiciones en las cuales se debían realizar esas transferencias de funciones.

Un segundo elemento para destacar es la importancia de contar con un fuerte liderazgo en todo el proceso de descentralización, construido a partir del consenso entre todos los actores que intervienen, y muy especialmente, de los líderes locales que serán una parte fundamental en este proceso.

Un tercer elemento a considerar es la existencia de comisiones permanentes de planeamiento de las políticas de descentralización y asesoramiento en las cuales participan políticos, parlamentarios, funcionarios, autoridades locales y especialistas en la materia. Este es el caso de Portugal y Corea, además de otros países que han impulsado estas reformas exitosamente.

En el caso de Colombia, el rol de planeamiento y visión estratégica lo asumió el Departamento Nacional de Planeamiento que forma parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Por último, en los tres casos, se destaca la importancia de sumar al proceso de descentralización a todos los actores involucrados, buscando el consenso previo antes de avanzar con leyes y decretos que afectan intereses de los niveles subnacionales de gobierno y de los trabajadores públicos. En Portugal, por ejemplo, los decretos que reglamentan el traspaso de cada una de las funciones a los gobiernos municipales fueron validados por la Asociación Nacional de Municipios Portugueses.

ESPACIOS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL QUE SE DERIVAN DE LAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES N° 21.073 Y 21.074

La sanción de las leyes N° 21.073 y 21.074 significó un paso muy importante en pos de la reforma y modernización de la estructura del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales. Sin embargo, las leyes requieren de una serie de procedimientos y acciones en la Administración Central y en los GORES para que puedan ser implementadas adecuadamente, pero también de ciertos ajustes en el marco regulatorio que rige el accionar de los gobiernos regionales mediante el dictado de reglamentos e inclusive la sanción de leyes o reglamentaciones complementarias que le den mayor claridad al marco regulatorio vigente.

Esta necesidad de perfeccionar el diseño legal e institucional del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones ha sido un reclamo unánime de los entrevistados. En particular, la mayoría de los entrevistados plantearon la necesidad de reglamentar con mayor grado de detalle la distribución de funciones y competencias entre el gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades.

En este contexto, en el capítulo anterior se plantearon un conjunto de acciones y posibles espacios de apoyo a la SUBDERE, a los GORES y al proceso mismo de descentralización a partir de ciertos interrogantes o desafíos que surgen de las leyes 21.073 y 21.074 y del modelo de descentralización subyacente.

A continuación se revisan esos espacios de apoyo o acciones que fueron identificados para fortalecer el proceso de reformas como insumo para delinear las propuestas de adecuación a la estructura y funcionamiento de la SUBDERE.

Desarrollar un marco estratégico para el traspaso de competencias. La ley 21.074 establece un procedimiento administrativo para acordar la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales sin un marco estratégico integral y completo sobre el modelo de descentralización deseado, que debería contemplar a los municipios en todas las futuras complementaciones a la reforma. Si bien la norma ha delimitado el ámbito de las competencias que pueden ser transferidas, no deja suficientemente claro ni consensuado qué competencias deberían asumir los GORES, de qué manera deberían hacerlo y, en todo caso, cuáles responsabilidades deberían trasladarse a los municipios. Incluso, algunos especialistas han planteado la necesidad de precisar o clarificar mejor ciertos ámbitos de competencias y funciones entre los gobernadores regionales y los delegados presidenciales regionales, en particular cuando el proceso de traspaso de competencias no contempla la totalidad de la función de un servicio en particular (ver Aninat S. Irarrázaval L. Razmilic B. Rodríguez C, 2020).

Recuadro 6: Metodología de las entrevistas a informantes claves

Entre abril y septiembre de 2020 se realizaron de manera remota más de 20 entrevistas semi estructuradas a informantes claves del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones que lleva adelante Chile. Las entrevistas en profundidad se realizaron sin la presencia de los funcionarios de la SUBDERE que actuaron como contraparte técnica de este estudio de tal manera que los entrevistados puedan dar su opinión libremente.

En coordinación con la contraparte técnica se entrevistaron a los cuatro Jefes de División, al Jefe de Gabinete y a varios Jefes de Departamento de la SUBDERE. También se realizaron entrevistas a funcionarios de la Subsecretaría del Interior, de la DIPRES, de las regiones y los municipios, alcaldes, representantes gremiales, legisladores nacionales y regionales, ex subsecretarios de la SUBDERE y especialistas en descentralización que actúan en ámbitos académicos.

El objetivo de las entrevistas era componer una visión amplia sobre los avances en el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones y analizar, en particular, el rol de la SUBDERE en todo este proceso. Las entrevistas buscaban respuestas a los siguientes interrogantes:

¿Cómo evalúa los avances alcanzados en el proceso de descentralización y, en particular, la implementación de las leyes 21.073 y 21.074?

¿Qué aspecto del esquema de descentralización adoptado considera que debería ser perfeccionado mediante algún tipo de reglamentación o ley corta?

¿Cómo imagina la futura relación entre el delegado presidencial regional y el gobernador regional y si considera necesario algún esquema de coordinación por parte de alguna instancia del gobierno central en esta relación?

¿Considera necesario la creación de un espacio institucional de coordinación vertical entre el gobierno central y el conjunto de los futuros gobernadores? ¿Si fuera necesario, como lo instrumentaría?

¿Qué rol ejercerán los municipios en todo este proceso de descentralización y como se imagina la relación de los alcaldes de una región con el gobernador regional?

¿Cómo evalúa el rol de la SUBDERE en todo este proceso y cuál debería ser, a su juicio, el papel que debería asumir en el futuro para liderar este proceso?

Si bien es cierto que la ley 21.074 se refiere exclusivamente al marco que regula la administración de los gobiernos regionales es importante también precisar que funciones serán exclusivas del nivel regional de gobierno, cuales exclusivas de los municipios y en qué casos será posible diseñar esquemas de cooperación y concurrencia entre ambos niveles de gobierno para ciertas competencias¹⁶. Por ello, se sugiere desarrollar un marco estratégico para aclarar la distribución de responsabilidades en materia de planeamiento, gestión, financiamiento y regulación de las competencias que serán transferidas en el marco de un amplio consenso con los principales actores involucrados.

A partir de este marco, se podría elaborar una agenda de descentralización que defina una hoja de ruta para darle previsibilidad y transparencia al traspaso de funciones y competencias. Esta

¹⁶ En relación al papel que deberían jugar los municipios en esta reforma la OCDE en un estudio de 2017 señala (OCDE, 2017): “Las municipalidades y regiones son parte del mismo sistema de gobernanza multinivel, por lo que los pilares regionales y municipales del proceso de descentralización deberían estar estrechamente conectados. Efectivamente, la reforma regional ha tenido, y continuará teniendo, un gran impacto en las municipalidades y viceversa. Desde esta perspectiva, es esencial vincular la reforma regional y la reforma municipal, y reforzar a las municipalidades para que ocupen una posición fuerte en la estructura de gobernanza multinivel que está en evolución. De la misma manera, las reformas relevantes a los gobiernos subnacionales no se pueden diseñar ni implementar sin tomar en cuenta su fuerte impacto en el sistema general, en particular en el gobierno central tanto a nivel nacional (los ministerios centrales) como a nivel territorial (los SEREMIS y otras agencias “desconcentradas” regionales y locales).”

agenda serviría también a la SUBDERE para profundizar el proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales en base al cronograma de traspaso de responsabilidades delineado.

Avanzar en la formulación de un proyecto de ley de rentas regionales. Los gobiernos regionales no disponen de la suficiente autonomía financiera necesaria para lograr que el proceso de descentralización mejore la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y esto redunde en una mayor calidad de la gestión pública. Por ello se necesita avanzar con celeridad en una ley de financiamiento regional, de implementación gradual, que le transfiera a los GORES mayor autonomía para gestionar sus propios recursos en un marco de responsabilidad fiscal, transparencia y debida rendición de cuentas¹⁷.

Fortalecer los marcos presupuestarios regionales. El fortalecimiento de los marcos presupuestarios y la transparencia son dos componentes claves en cualquier proceso de descentralización, especialmente cuando este proceso pretende avanzar en el plano fiscal. La transparencia presupuestaria contribuye a mitigar los eventuales riesgos asociados a la descentralización fiscal. La reglamentación de los marcos presupuestarios regionales es el ámbito para comenzar a incorporar algunas iniciativas tendientes a dotarles de mayor autonomía a los gobiernos regionales en el proceso presupuestario.

Reformar los mecanismos de asignación de recursos. La ley de fortalecimiento de las regiones no introdujo cambios en los mecanismos de asignación de recursos de inversión en las regiones, aun cuando muchos expertos y la propia Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional del 2014, planteó algunos problemas derivados de la arbitrariedad en la asignación de ciertos fondos regionales. La Comisión Técnica de Descentralización de 2019 también se refirió a las arbitrariedades en la asignación de una porción de los recursos de inversión y la incertidumbre presupuestaria a la que quedan expuestos los gobiernos regionales.

Mediante una ley corta sería posible fijar nuevas reglas de distribución de los fondos que actualmente se asignan con mayor grado de discrecionalidad, pero preservando un fondo de contingencia para asignar a los gobiernos regionales ante situaciones de emergencia¹⁸.

Fortalecer el rol de coordinador y articulador de la SUBDERE en el territorio. El diseño del proceso de descentralización plantea un gran desafío en términos de la gobernanza territorial en las regiones. La presencia de un gobernador, con capital político propio, actuando en el territorio y con capacidad para presionar al gobierno central por mayores competencias y recursos y, al mismo tiempo, un delegado presidencial con facultades para gestionar las políticas desconcentradas, requerirá de una importante coordinación política y articulación administrativa por parte del Ministerio del Interior y la SUBDERE, en particular.

Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales. En general, los gobiernos regionales no cuentan con suficiente capacidad para incidir en el desarrollo regional y proponer políticas públicas transformadoras para sus territorios. No disponen de suficientes recursos humanos, presupuestarios y financieros para implementar las políticas derivadas del proceso de descentralización, que además requieren de una intensa articulación y coordinación entre las autoridades del nivel central y municipal y de la participación de los actores públicos y privados que actúan en el territorio (Marcel, 2012; Díaz, 2016). También existe la necesidad de fortalecer

¹⁷ Al momento de la redacción de este informe el Gobierno elevó un proyecto de ley al Senado que busca fortalecer la descentralización financiera de los gobiernos regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea nuevos fondos para los gobiernos regionales.

¹⁸ El proyecto de ley elevado recientemente al Senado incluye un Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional integrado por el 5% de los recursos que se destinan al FNDR, cuyo objetivo es financiar gastos asociados con emergencias, necesidades contingentes de las regiones y otros asociados con iniciativas prioritarias definidas por los gobiernos regionales.

los vínculos y la coordinación entre los servicios públicos desconcentrados (SEREMIS y Direcciones Regionales) y los gobiernos regionales, para poder desarrollar agendas regionales más integradas (OCDE, 2009).

La ley 21.074 dispone la ampliación de la estructura de administración de los gobiernos regionales, pero no prevé herramientas ni incentivos presupuestarios o financieros para dotarle de mayor capacidad de gestión, más tarde o más temprano necesitarán de una adecuación de sus plantas de personal y recursos de funcionamiento a medida que se transfieran nuevas competencias y funciones.

Desarrollar mecanismos integrados de información y rendición de cuentas en los gobiernos regionales y municipales. La transparencia y rendición de cuentas es una demanda cada vez más fuerte en las sociedades modernas. En este contexto, se debería impulsar un modelo de rendición de cuentas regional que consolide la ejecución del gasto de los gobernadores regionales y la ejecución del gasto nacional en cada una de las regiones. Esto necesariamente obligará a introducir mejoras en los sistemas de presupuesto para poder producir reportes de datos con apertura regional tanto en la etapa de formulación del presupuesto como de ejecución presupuestaria.

La SUBDERE tiene mucho para aportar en la consolidación de sistemas de administración financiera y presupuesto integrados a nivel central y subnacional. Se necesitará un trabajo conjunto entre la SUBDERE, la DIPRES y los gobiernos regionales para poder consolidar esta información básica para una mayor transparencia y rendición de cuentas regionales.

Impulsar una campaña de comunicación sobre descentralización y fortalecimiento de las regiones. La Encuesta Barómetro Regional 2019 mostró un alto desconocimiento de la opinión pública sobre la próxima elección de gobernadores regionales y la posibilidad de que los GORES asuman nuevas competencias. En base a este desconocimiento, y siendo que la participación de la población y las instituciones de la sociedad civil de base local y regional son claves para la realización de elecciones locales y la profundización del proceso de descentralización, se necesita desarrollar una estrategia y campaña de comunicación y concientización sobre la descentralización y la elección de autoridades regionales.

DESAFÍOS QUE DEBERÁ ENFRENTAR LA SUBDERE EN EL NUEVO ESCENARIO

En el capítulo anterior se plantearon algunas reformas complementarias o espacios de apoyo que surgen de las leyes 21.073 y 21.074 para fortalecer el proceso de descentralización que lleva adelante Chile. Esta sección, en cambio, pone el foco en los desafíos que deberá enfrentar la SUBDERE en el nuevo escenario que se plantea a partir de la implementación de estas dos leyes fundamentales.

La SUBDERE fue creada por ley bajo la órbita del Ministerio del Interior y Seguridad con el objetivo principal de impulsar el desarrollo regional mediante la administración de fondos y programas de inversión y el diseño de políticas de desarrollo local y regional.

En la actualidad cuenta con una estructura conformada por cuatro divisiones, 15 departamentos y 50 unidades de coordinación o programas. Constituye un organismo político con fuerte perfil técnico y personal profesional altamente capacitado, que cuenta con una estructura de mandos altos y medios con larga experiencia y profundo compromiso con el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Tiene como misión estratégica “impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y

administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios”. Para cumplir con dicha misión la SUBDERE cuenta con una gran cantidad de fondos y programas presupuestarios para inversión en las regiones y los municipios.

Por otra parte, los equipos técnicos de la SUBDERE trabajan, desde hace tiempo, en la formulación de normas y políticas de descentralización, el diseño de políticas, programas e instrumentos para fortalecer las capacidades de gestión de los municipios y los gobiernos regionales, y participan junto a otros organismos públicos en la elaboración de proyectos de ley y propuestas de reglamentación que afectan directa o indirectamente a los gobiernos subnacionales. Su experiencia y trayectoria en el fortalecimiento de los gobiernos regionales, coloca a la SUBDERE en un lugar central en el proceso de reforma que está encarando Chile.

Sin embargo, la mayor parte de los entrevistados para este estudio y la literatura especializada en materia de descentralización de Chile, caracterizaron a la SUBDERE como un organismo que esencialmente administra fondos y programas para el desarrollo territorial (Irrázaval y Rodríguez, 2018; Marcel, 2012, Aninat et al, 2020) y que las múltiples estrategias de intervención que despliega no han generado los resultados esperados, particularmente en materia de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales.¹⁹

Al respecto y citando un estudio de la SUBDERE de 2009, Díaz (2016) señala: “Chile se caracteriza por la baja capacidad de las regiones para participar, definir, y proponer políticas públicas, débiles gobiernos subnacionales al momento de implementar prácticas vinculadas a procesos de descentralización, baja legitimidad y correspondencia entre política pública y regiones, nula evaluación ex - post de políticas por parte de la institucionalidad regional, y desconocimiento de las demandas y necesidades de las sociedades regionales, entre otras” (SUBDERE, 2009).

Si bien es cierto que desde entonces la SUBDERE viene impulsando múltiples acciones de fortalecimiento regional como las diferentes experiencias pilotos para transferencia de competencias²⁰, el Sistema de Mejora Continua de la Gestión de los Gobiernos Regionales o el desarrollo de instrumentos de Apoyo a la Gestión Subnacional (AGES) la capacidad instalada en las regiones para impulsar procesos de descentralización sigue siendo insuficiente.

Pero no solo en materia de fortalecimiento institucional regional la SUBDERE enfrenta un importante desafío para conducir el proceso de descentralización en esta nueva etapa. A continuación se describen algunos de esos retos.

Visión estratégica de mediano y largo plazo sobre la descentralización. El proceso de descentralización no cuenta con una estrategia consensuada de mediano y largo plazo que defina el modelo de descentralización deseado, que fije las metas, los ejes estratégicos y las líneas de acción necesarias. La falta de una hoja de ruta o agenda de descentralización con participación de todos los actores le resta capacidad política e institucional a la SUBDERE para poder alinear y coordinar las acciones de los diferentes actores públicos y privados que actúan en este proceso.

Capacidad política para conducir el proceso de descentralización. Como se señaló en la sección anterior, la SUBDERE depende del Ministerio del Interior, el organismo que concentra sus mayores esfuerzos en administrar conflictos vinculados al orden público, la seguridad y las emergencias, es decir, se ocupa principalmente de atender las urgencias, el corto plazo. En

¹⁹ Díaz y Rivera (2014) destacan tres factores explicativos a la hora de comprender el desempeño de las instituciones públicas en procesos de descentralización: i) Colaboración y coordinación subnacional; ii) Gestión en recursos públicos; y iii) Claridad en roles y funciones.

²⁰ Piloto de Fomento Productivo e Industria (Antofagasta, Bío-Bío y Los Ríos), Piloto de Desarrollo Social y Humano (Atacama, Valparaíso y Aysén), Piloto de Infraestructura y Transporte (Arica Parinacota, O’Higgins, Araucanía y Magallanes), Programa de Mejoramiento de la Inversión Pública Regional-CChC, y Programa de Participación Ciudadana.

algunas de las entrevistas realizadas, se manifestaron las dificultades que enfrenta la SUBDERE para liderar un proceso de reforma institucional de largo plazo desde un organismo que está abocado esencialmente a la coyuntura y la gestión de emergencias.

Por otro lado, la dinámica del proceso de descentralización implica necesariamente el traspaso de funciones y recursos a los gobiernos regionales. Por lo tanto, la SUBDERE debería contar con el peso político e institucional para liderar una reforma tan trascendente en la vida institucional del país y que, necesariamente implicará la pérdida de funciones, recursos y poder de ciertas áreas de la administración central. Por ello, la posibilidad de liderar este proceso requeriría de un organismo con mayor autonomía y poder dentro del gabinete nacional y con capacidad para interactuar y coordinar con el resto de los ministerios los traspasos de competencias y recursos a los gobiernos regionales y al mismo tiempo laudar en los conflictos que se puedan suscitar en dicho proceso.

Compromiso a nivel central a favor del proceso de descentralización. Chile es uno de los países de la región y la OCDE más centralizado desde el punto de vista fiscal. Los gobiernos regionales no disponen de los recursos ni la autonomía suficiente para gestionar sus presupuestos ni decidir sobre la asignación de las inversiones. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social, en 2019 sólo el 28% del total de la inversión pública regional fue decidida desde las regiones²¹. Sin embargo, de las entrevistas realizadas y la lectura de estudios que evalúan el proceso de descentralización chileno se advierte que aún persiste, en ciertos ámbitos de decisión, cierta resistencia en avanzar en un proceso de mayor descentralización. Las demoras en la implementación de la descentralización política, administrativa y fiscal es una prueba de este menor compromiso. Como señala von Baer (2009), “la descentralización implica traspaso de poder, de competencias y de recursos, entre quienes tienen la facultad de aprobar y poner en marcha los cambios institucionales necesarios, por ello hay temor de perder una parte de su actual poder e influencia. De hecho, es el actual sistema político y sus prácticas predominantes los que en la práctica representan la mayor expresión del centralismo chileno”.

En general, las mayores resistencias a la descentralización y el fortalecimiento de los actores subnacionales suelen manifestarse en la propia estructura del nivel central de gobierno. En el caso chileno, un estudio de la SUBDERE de 2009 señala “ha habido una resistencia importante por parte de la clase política nacional a extender la autoridad de los actores subnacionales, y éstos últimos no han tenido la capacidad de impulsar la descentralización desde abajo. Es decir, la debilidad política de los actores subnacionales combinada con una cierta resistencia por parte de la clase política nacional (en donde predomina una forma jerárquica y centralizada de hacer la política), ha hecho que el proceso de descentralización en Chile tenga un alcance limitado” (SUBDERE, 2009). Si bien en este último tiempo se han logrado avances en materia de descentralización política y administrativa este análisis aun cobra vigencia, en materia fiscal, por ejemplo, sigue existiendo una fuerte resistencia a transferir competencias tributarias o mayor autonomía presupuestaria a los gobiernos regionales²².

La experiencia internacional que ha sido revisada en el marco de este proyecto, muestra la importancia de contar con autoridades empoderadas y comprometidas con el proceso de descentralización para liderar estas reformas y en la medida de lo posible que estos líderes tengan representación en las propias regiones.

²¹ Incluye: ISAR MOP, ISAR MINVU, ISAR SALUD, ISAR FOSIS, ISAR Instituto Nacional de Deportes, FNDR, IRAL FOSIS, ISAR Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios e ISAR e IRAL Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y Convenios de Programación MINVU, MOP y SALUD.

²² Este resultado contrasta con los tres ejes del Programa del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera en materia de descentralización y regionalización: a) Descentralización política, participación, transparencia y control, b) Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad y, c) Descentralización fiscal.

Focalización en los temas estratégicos. La SUBDERE ha consolidado en su estructura funcional un conjunto de programas sectoriales que administran fondos de inversión para las regiones y los municipios en múltiples áreas de acción como valorización patrimonial, electrificación y alumbrado público, residuos urbanos, sistemas de agua potable y alcantarillado, infraestructura rural, mejoramiento de barrios y cuidado de mascotas. Cada uno de estos programas cuenta con una unidad de coordinación dentro de su estructura. Del análisis efectuado, surge que muchas de estas acciones si bien podrían ser apoyadas desde el gobierno central, debieran ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos regionales y, en algunos casos, municipales, dada la naturaleza de las funciones de esos programas como, por ejemplo, el Programa de Tenencia Responsable de Mascotas, el Programa de Residuos Sólidos Urbanos o los proyectos de alumbrado público del Programa de Energización. Sin duda, el traspaso de estos programas a los gobiernos regionales fortalecería la descentralización en marcha y le permitiría a la SUBDERE concentrarse en su rol de principal conductor del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones.

Además, esta organización de la SUBDERE en torno a programas sectoriales, hace que sus intervenciones sean vistas en las regiones como actividades aisladas y pierda la capacidad para planificar con una visión más articulada del territorio.

Gobernanza territorial. El proceso de descentralización y, en particular, la elección de autoridades en los gobiernos regionales, obliga al Estado a adoptar nuevas formas de gestión de las políticas públicas debido, entre otras cosas, a la dispersión de competencias, tanto en términos funcionales como territoriales, a la mayor fragmentación del aparato público y a la consiguiente disminución de la capacidad para intervenir de manera integral en los territorios.

Por eso es tan importante que la SUBDERE cuente con espacios de coordinación vertical y horizontal para la gobernanza territorial. En este marco deberá redefinir su lógica de interacción con los gobiernos regionales y los municipios, en particular, impulsando espacios de mayor coordinación y participación para alcanzar acuerdos o consensos básicos sobre el diseño y la implementación de las políticas de descentralización y desarrollo territorial.

Por otro lado, deberá impulsar herramientas y espacios de coordinación de las acciones de los ministerios sectoriales y las agencias de servicios públicos en los territorios para alinear los objetivos y las políticas públicas que se ejecutan de manera desconcentrada a la estrategia de desarrollo de cada región.

Enfoque territorial de las inversiones. Las decisiones de inversión en infraestructura en el nivel regional y municipal no guardan siempre coherencia con la estrategia regional de desarrollo, sino que responden más a las estrategias sectoriales de los ministerios y organismos de servicios públicos desconcentrados que actúan en el territorio (ver Banco Mundial, 2020 y OCDE, 2009).

La presión por alcanzar altos niveles de ejecución genera incentivos en los gobiernos subnacionales y en las autoridades nacionales a financiar una multiplicidad de proyectos de menor cuantía que no demandan mayores complejidades en términos de su formulación y ejecución y que la mayoría de las veces tienen relativo impacto en términos de los objetivos de la estrategia regional de desarrollo.

Por otra parte, la SUBDERE apoya a los gobiernos subnacionales para que estos puedan coordinar las iniciativas de inversión que se deciden desde el gobierno central con la visión estratégica regional. Sin embargo, como señala la OCDE en su estudio sobre gobernanza de las infraestructuras (OCDE, 2017), en la práctica resulta difícil para la SUBDERE actuar como organismo de coordinación de las iniciativas regionales de inversión. En primer lugar, la inversión pública destinada a las regiones está regulada por el Sistema Nacional de Inversiones que evalúa los proyectos con una mirada esencialmente sectorial. Por otro lado, las iniciativas propuestas por los ministerios nacionales y los organismos públicos normalmente siguen un enfoque top-down, a veces sin suficiente consulta y coordinación con la SUBDERE (OCDE, 2017).

Coordinación interna. Por último, un aspecto que surgió de las entrevistas realizadas es la necesidad de fortalecer la coordinación horizontal entre las divisiones de la SUBDERE. En líneas generales, los entrevistados han señalado que no existen instancias de coordinación efectivas al interior de su estructura, con la excepción del trabajo que viene realizando el Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional, que actúa de manera transversal con distintas áreas de la organización²³.

ALGUNOS EJES ESTRATÉGICOS PARA GUIAR EL ROL DE LA SUBDERE EN RELACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS REGIONES

Como paso previo a plantear las recomendaciones y propuestas para adecuar la organización y el funcionamiento de la SUBDERE a los desafíos que imponen las leyes N° 21.073 y 21.074, esta sección presenta algunos ejes estratégicos que podrían guiar el quehacer o accionar de la SUBDERE en esta nueva etapa. Es importante destacar que estos ejes estratégicos no son comprensivos de la totalidad de las misiones y funciones que por ley tiene la SUBDERE, sino que están enfocados en aquellos temas que se vinculan con las leyes de descentralización y fortalecimiento de las regiones.

A continuación se plantean cuatro ejes estratégicos principales. A manera de síntesis, en el Cuadro 12 se plantean esos ejes estratégicos delineados a partir de las reflexiones que surgieron de las entrevistas, el debate con funcionarios de la SUBDERE y el análisis de los estudios disponibles sobre descentralización.

1) Promover el desarrollo territorial. El desarrollo territorial es uno de los objetivos fundacionales de la SUBDERE. Sin embargo, la multiplicidad y segmentación de fondos, programas e instrumentos que ejecuta no se ha traducido plenamente en un fortalecimiento de las políticas de desarrollo territorial de las regiones. En esta nueva etapa sería fundamental apoyar y asistir a las nuevas autoridades regionales y a los equipos técnicos de los gobiernos regionales con el objetivo de identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial, de manera que la priorización, el diseño, el financiamiento y la implementación de los proyectos contribuyan a los objetivos previstos en la estrategia regional de desarrollo. El BID, en un trabajo de Pineda, Ter-Minassian, Ahmad, Letelier y Fernández (2018) proponen que los gobiernos regionales y locales, particularmente aquellos de las regiones menos favorecidas, reciban asistencia técnica con el fin de nivelar sus capacidades para identificar, preparar e implementar proyectos de inversión en infraestructura productiva y social.

La SUBDERE debería también apoyar y acompañar a los gobiernos regionales en la movilización y participación de los actores que actúan en el territorio para fortalecer la estrategia de desarrollo regional aprovechando la experiencia y el financiamiento del sector privado, especialmente frente a las restricciones de financiamiento existentes a nivel subnacional.

Por otra parte, debería ejercer un rol clave como organismo coordinador y articulador en los territorios de las acciones y decisiones de inversión adoptadas desde los ministerios sectoriales y agencias de servicios públicos desconcentrados. Esta coordinación de los

²³ La falta de coordinación horizontal no es una característica exclusiva de la SUBDERE. A nivel regional, la SEREMIAS que responden a los Ministerios sectoriales carecen de los incentivos para desarrollar un sistema más eficiente de coordinación intersectorial en el territorio (OCDE, 2017).

esfuerzos que realizan los ministerios sectoriales debería también contribuir al cumplimiento de los objetivos de las distintas estrategias de desarrollo regional.

Cuadro 12: Propuesta con ejes estratégicos para la SUBDERE

Ejes estratégicos	Objetivos estratégicos
Promover el desarrollo territorial	Apoyar los procesos de planificación estratégica de desarrollo regional
	Fortalecer el proceso de planificación de las inversiones para que guarden mayor coherencia con la estrategia regional de desarrollo
	Coordinar las acciones y las decisiones de inversión de los actores públicos de la administración central que actúan en el territorio para apuntalar la estrategia de desarrollo regional
	Alentar la movilización y participación del sector privado en el proceso de desarrollo regional
Contribuir al proceso de gobernanza territorial	Desarrollar herramientas y espacios para la coordinación vertical entre la administración central, los gobiernos regionales y las municipalidades
	Desarrollar herramientas y espacios de coordinación horizontal que permitan coordinar las acciones del gobierno central en los territorios
	Apoyar a los gobiernos regionales como actores centrales para la cohesión de los territorios
Apoyar la transferencia de competencias a los gobiernos regionales	Proponer las reglamentaciones y resoluciones tendientes a perfeccionar el marco normativo para el traspaso de competencias
	Desarrollar los procedimientos y metodologías necesarias para el traspaso de competencias
	Asistir a los ministerios sectoriales en la identificación de competencias para transferir y traspaso de capacidades para la gestión de dichas competencias
	Acompañar a los gobiernos regionales en la instalación de las nuevas competencias
Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales	Capacitar a los gobiernos regionales en las áreas de competencia regional
	Brindar capacitación y fortalecimiento institucional en los sistemas de gestión pública (planeamiento, inversión pública, administración financiera, presupuesto, recursos humanos, compras, gobierno digital, estadísticas).

- 2) **Contribuir al proceso de gobernanza para la gestión territorial.** La irrupción de los gobernadores como autoridades políticas de las administraciones regionales y la consolidación de los delegados presidenciales con atribuciones para coordinar las políticas nacionales y la provisión de los servicios desconcentrados implica un cambio de paradigma en la gestión pública en el territorio. Esta nueva etapa requiere de un nuevo esquema de gobernanza que dependiendo de los arreglos institucionales y los dispositivos de coordinación que se puedan instrumentar podría ser más o menos cooperativo.

En la construcción de esta nueva gobernanza será clave el rol de la SUBDERE impulsando la búsqueda de consensos y la construcción de acuerdos con todos los actores que actúan en el territorio, canalizando los reclamos de las regiones y actuando como intermediario con la DIPRES, y el resto de los ministerios, es decir, ejerciendo el liderazgo político de este proceso.

Una vez electos los gobernadores regionales, será necesario conformar un espacio de coordinación vertical que permita darle un lugar de participación institucional a las nuevas

autoridades, fortaleciendo el proceso de descentralización. La construcción de un canal formal de participación bajo la coordinación de las autoridades de la SUBDERE será clave para construir un clima de gobernanza cooperativo y de esa manera mitigar los conflictos que indudablemente se producirán en este proceso. En lo inmediato, el esquema de traspaso de competencias ocupará el centro de la agenda, sin embargo, con el tiempo se instalarán inevitablemente otros temas impulsados desde los gobiernos regionales, como una mayor autonomía presupuestaria regional o la descentralización fiscal.

La SUBDERE debiera también ejercer una coordinación horizontal entre los ministerios sectoriales para asegurar que las decisiones de inversión que se administran desde el nivel central contribuyan a los objetivos comunes de desarrollo, se minimicen las posibilidades de superposición entre proyectos y se promuevan mayores sinergias entre las inversiones. La coordinación de todos los actores institucionales es un requisito previo y esencial para tener una planificación de la infraestructura eficaz y eficiente (OCDE, 2017).

Por último, será importante fomentar el papel de los gobiernos regionales como integradores del territorio y principales interlocutores con los municipios.

- 3) Apoyar la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.** La ley 21.074 le otorga a la SUBDERE importantes responsabilidades en todo el proceso de traspaso de competencias. En este marco, y tal como se planteó en el segundo capítulo de avance, la SUBDERE deberá proponer ajustes al marco normativo mediante el dictado de reglamentaciones e interpretaciones de las normas, diseñando los procedimientos para los traspasos de competencias, proponiendo los mecanismos de evaluación ex ante y ex post para dichos traspasos, estimando costos y proponiendo mecanismos de supervisión de la transferencia de recursos para financiar dichas competencias.

Por otro lado, la SUBDERE debería interactuar con los ministerios sectoriales y agencias nacionales de servicios públicos identificando las competencias que podrían ser transferidas dentro de las funciones que se identificaron en la Ley N° 21.074, promoviendo la transferencia de capacidades de los ministerios sectoriales y agencias de servicios públicos a los gobiernos regionales y acompañando a las regiones en la instalación de las nuevas competencias

- 4) Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales.** En Chile se plantea desde hace tiempo la necesidad de fortalecer y capacitar a los gobiernos regionales como condición para poder avanzar en el proceso de descentralización.

En esta etapa se requiere continuar avanzando en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las competencias que actualmente ejercen los gobiernos regionales y, por supuesto, de aquellas competencias que serán transferidas, pero también en el fortalecimiento de ciertos sistemas de administración pública subnacional, como el sistema de inversión pública regional y su vinculación con el proceso presupuestario regional, el apoyo y acompañamiento a los gobiernos regionales en la gestión de los sistemas de administración financiera, recursos humanos, compras, rendición de cuentas, gobierno electrónico y estadísticas.

La clave en esta nueva etapa sería transformar las actuales acciones de capacitación y fortalecimiento institucional de las regiones en un esquema de acompañamiento en la acción en aquellas competencias que estarán bajo la órbita de los gobiernos regionales. Es decir, no solo capacitar a los funcionarios locales, sino también acompañarlos en las modificaciones necesarias en los sistemas de gestión pública, con el objetivo de lograr una

provisión de bienes y servicios públicos regionales más eficiente especialmente en aquellas regiones más rezagadas y débiles en términos institucionales²⁴.

PROPUESTA PARA LA ADECUACIÓN DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA SUBDERE A LOS PRÓXIMOS DESAFÍOS

Las leyes N° 21.073 y 21.074 plantean un nuevo escenario para la implementación del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones. En particular, la elección de gobernadores, los procedimientos para el traspaso de competencias y la consolidación de los representantes del Presidente en las regiones van a generar importantes desafíos para la construcción de una nueva gobernanza en los territorios.

Para muchos analistas la actual organización de la SUBDERE no responde cabalmente al modelo de descentralización de la gestión pública que se quiere impulsar en el país (Tolosa Bravo, 2016). Algunas de las observaciones recogidas consideran, incluso, que la SUBDERE no debería tener atribuciones en materias de gasto público, y por lo tanto debería transferir todos los instrumentos financieros a los municipios y gobiernos regionales vía la Ley de Presupuesto. Sólo debería enfocarse en cumplir un rol normativo, articulador y de conducción del proceso de traspaso de competencias y de apoyo en la planificación y gestión de los presupuestos de los gobiernos subnacionales (Arredondo Salinas, 2011). En la misma línea Aninat, Irarrazábal, Larraín, Razmilic y Rodríguez (2020) mencionan que a medida que avance el proceso de traspaso de competencias y fortalecimiento de las autonomías regionales y se vea reducido el manejo discrecional de las provisiones como mecanismo de financiamiento de los gobiernos regionales, la SUBDERE deberá asumir un importante cambio en sus prioridades. En particular, la SUBDERE debería pasar a ser un órgano mucho más estratégico en torno a apoyar el proceso de descentralización, coordinar las políticas y evaluar los resultados del proceso y pasar a un segundo plano su labor de administración y transferencia de recursos.

Otros analistas sugieren que la SUBDERE debería salir de la órbita del Ministerio del Interior y Seguridad, para que sea una organización catalizadora y articuladora del proceso de descentralización y pase a formar parte de la Secretaría General de la Presidencia, por su rol de coordinación con el Congreso y de articulación del aparato público o, en su defecto, se transforme en otro ministerio o agencia nacional, enfocada en la temática del desarrollo territorial (Arredondo, Salinas 2011; Fundación Chile Descentralizado, 2016).

Más allá de estas opiniones, es indudable que la SUBDERE necesita contar con el peso político-institucional para liderar un proceso tan trascendente en la vida institucional del país. Liderar este proceso requiere de un organismo fortalecido y con mayor autonomía dentro del gabinete nacional y con capacidad para interactuar y coordinar con el resto de los ministerios. La experiencia internacional que ha sido revisada en el marco de este proyecto, muestra la importancia de contar con autoridades dedicadas y comprometidas con el proceso de descentralización para liderar estas reformas con representación en las propias regiones.

En la construcción de esta nueva gobernanza para la coordinación vertical y horizontal será clave el rol de la SUBDERE, ejerciendo el liderazgo político, impulsando la búsqueda de consensos y la

²⁴ El Banco Interamericano de Desarrollo viene impulsado en varios países de la región el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales mediante la implementación de programas que combinan componentes de inversión con el desarrollo de incentivos y mecanismos de gestión pública. En Argentina, por ejemplo, el Ministerio del Interior está ejecutando un programa de reforma de los sistemas de administración de las provincias que cuenta con financiamiento del BID enfocado en la modernización de los sistemas de administración financiera y presupuesto, inversión pública, recursos humanos y compras de los gobiernos provinciales.

construcción de acuerdos con todos los actores que intervienen en el territorio, así como también canalizando los reclamos de las regiones y actuando como intermediario con la DIPRES y el resto de los ministerios.

También es importante entender que este proceso de reforma tiene un carácter dinámico que requerirá cambios y adecuaciones continuas y, para ello, sería aconsejable plantear una adecuación más estructural en la organización del Gobierno Central que implique la creación de una nueva institucionalidad para coordinar el proceso de descentralización y gobernanza territorial.

Sin embargo, la cercanía en el tiempo de la elección de gobernadores regionales requiere en lo inmediato de ciertos ajustes en la estructura y el funcionamiento de la SUBDERE a los efectos de poder responder a los desafíos que implica esta nueva etapa y luego, en la medida que exista consenso y decisión política, plantear una transformación más estructural en la organización de la SUBDERE que implique mayor autonomía y poder para coordinar el proceso de descentralización y gobernanza territorial.

Estas adecuaciones en la organización de la estructura de la SUBDERE pueden resolverse, en principio, mediante decretos presidenciales. Sin embargo, algunos cambios, en particular aquellos que tienen que ver con los espacios de coordinación y gobernanza territorial, podrían requerir normas de mayor jerarquía para brindarle las facultades y atribuciones necesarias.

En este marco, se sugiere una serie de cambios en la estructura y funcionamiento de la SUBDERE para fortalecer su liderazgo y afianzar el rol de coordinación en este proceso de descentralización y fortalecimiento regional que está encarando el país.

A continuación se plantean estas adecuaciones y cambios en la SUBDERE en términos de las siguientes dimensiones: organización interna, funciones, perfiles de cargo, espacios de coordinación interna y externa y representación regional.

Organización interna

Teniendo en cuenta los desafíos que enfrenta la SUBDERE detallados en la sección 4, los ejes estratégicos propuestos desarrollados en la sección 5 y las modalidades de actuación vigentes, a continuación, se plantea, como propuesta, una serie de ajustes a la estructura de la SUBDERE con el propósito de aumentar la efectividad y el impacto de sus acciones en esta nueva etapa.

Cuadro 13: Organización interna de la SUBDERE

Estructura administrativa	Función principal	Clientes
Jefatura de Gabinete	Planeamiento estratégico y coordinación interna	SUBDERE y su relación con otros actores
División de Desarrollo Regional	Gestión de las operaciones	Gobiernos Regionales
División de Municipalidades	Gestión de las operaciones	Municipalidades
División de Políticas y Desarrollo Territorial	Gestión de conocimiento	Áreas operativas de la SUBDERE, Gobierno Nacional, Congreso, Academia
División de Administración y Finanzas	Soporte administrativo y financiero	SUBDERE

Haciendo un paralelismo con las estructuras de las grandes organizaciones modernas se propone para la organización de la SUBDERE profundizar su actual estructura funcional manteniendo un área de coordinación y planeamiento estratégico, dos áreas de operaciones que deberán tener como clientes a los municipios y a los gobiernos regionales, un área de desarrollo o gestión del conocimiento que actúe de manera transversal a toda la organización y un área de apoyo administrativo y financiero a la organización (ver Cuadro 13).

A continuación se plantean los rasgos principales de la propuesta de cambio en la organización interna de la SUBDERE.

Jefatura de Gabinete

Se sugiere dotar a la Jefatura de Gabinete de mayores instrumentos para abordar sus responsabilidades en relación al planeamiento estratégico y la coordinación interna y externa de la institución, dos condiciones básicas para aumentar la efectividad de las acciones y alcanzar mejores resultados por parte de la SUBDERE. En particular, se recomienda asignarle a la Jefatura de Gabinete las herramientas administrativas y las capacidades técnicas para coordinar y supervisar el plan de desarrollo estratégico con los ejes y objetivos para la SUBDERE y sus Divisiones y los proyectos a desarrollar, vinculados a indicadores y metas concretas. Esto le permitirá, por otro lado, contar con mejores herramientas para ejercer la coordinación interna y externa necesaria para que la SUBDERE pueda cumplir con los objetivos y las metas propuestas.

Para ello se propone transferir el Departamento de Planificación y Gestión a la Jefatura de Gabinete para contar con un área de apoyo técnico para cumplir con estas dos responsabilidades claves de planeamiento y coordinación.

División de Desarrollo Regional

La División de Desarrollo Regional debería concentrar el conjunto de iniciativas, acciones y programas en base a tres ejes de trabajo: i) la ejecución de inversiones para el desarrollo, ii) la generación de capacidades de gestión en los gobiernos regionales para liderar y articular políticas de desarrollo territorial y iii) el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Con base en estos tres ejes, se sugiere organizar la división en tres departamentos, uno de Inversiones Regionales, otro de Gestión y Fortalecimiento Regional y finalmente un tercero de Apoyo al Programa de Descentralización.

El primero, debería enfocarse en la asistencia técnica y el apoyo permanente a los gobiernos regionales en el planeamiento y la gestión de las inversiones financiadas a través del FNDR y otros fondos o instrumentos de inversión. Su tarea principal debería ser apoyar a los gobiernos regionales en el fortalecimiento de los sistemas regionales de inversión. Una prioridad para este departamento debería ser la coordinación con el resto de los organismos nacionales que deciden las inversiones en las distintas regiones para alinear los objetivos de los proyectos de inversión con los objetivos y metas de la Estrategia Regional de Desarrollo.

También se sugiere consolidar los diferentes programas de inversión que administra este departamento para darle mayor integralidad y escala a los proyectos que serán financiados y de esa manera disminuir la fragmentación en las políticas de inversión y aumentar la sinergia de los proyectos. En este sentido el Departamento de Inversiones Regionales debería en un futuro consolidar los programas de valorización del patrimonio, residuos sólidos, energización, saneamiento sanitario e infraestructura para el desarrollo territorial en un gran fondo de infraestructura regional con las mismas líneas programáticas y los mismos criterios de priorización, elegibilidad y ejecución de los actuales programas, pero siendo administrados en

forma conjunta y así darle mayor coherencia e integralidad a las acciones que serán financiadas en términos de la estrategia regional de desarrollo.

Una alternativa que se puede plantear para una etapa posterior es delegar todos estos programas que gestiona la SUBDERE a los gobiernos regionales. La idea sería transformar estos programas de inversión en fondos nacionales con asignación específica, es decir, transferir los recursos de manera automática o periódica en base a criterios objetivos de reparto con un fin específico y ejercer desde la SUBDERE las funciones de rectoría y control de los recursos.

Entre las misiones y funciones del Departamento de Inversiones Regionales sería importante incorporar como una función relevante el apoyo y movilización del capital social regional. En general, la formulación de estrategias regionales de desarrollo y la construcción de un proyecto territorial para la región dependen de las capacidades de la sociedad civil y de establecer reglas e incentivos que fortalezcan la articulación de actores locales. En particular, en materia de inversiones en infraestructura, también será importante el apoyo y capacitación que pueda dar la SUBDERE para alentar una mayor participación público privada en la gestión de los proyectos de inversión en infraestructura.

Por su parte, el Departamento de Gestión y Fortalecimiento de las Regiones debiera retener las misiones y funciones referidas al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales. La prioridad de este departamento sería apoyar con iniciativas, programas y asistencia técnica a los gobiernos regionales en el fortalecimiento de sus capacidades para diseñar e implementar políticas públicas en las áreas de su competencia. Se trata, fundamentalmente, de transferir capacidad y proveer herramientas que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, fomento económico y productivo y desarrollo social y cultural.

Este departamento debiera asistir y apoyar a los gobiernos regionales en la elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo, en particular contribuir para que este instrumento de planificación pueda constituirse en la guía para la evaluación y priorización de los proyectos que luego serán financiados en el marco de los presupuestos regionales.

Este departamento tendrá también la responsabilidad en la formulación e implementación de las metodologías y los procesos de evaluación de la gestión de los gobiernos regionales, como el sistema de mejora continua (PMG) a través de la Unidad de Seguimiento y Monitoreo, así como también impulsar el desarrollo de áreas rezagadas a través del trabajo de la Unidad de Territorios de Convergencia.

Se sugiere, por otro lado, transferir el Programa de Coordinación del Gasto Público a este Departamento de Gestión y Fortalecimiento de las Regiones. Si bien esta unidad de coordinación del gasto brinda apoyo a los gobiernos regionales en el proceso de planeamiento presupuestario, actualmente ligado a la identificación y priorización de las inversiones de decisión regional, en el futuro el alcance y la composición de los presupuestos regionales irán cambiando a medida que avance el traspaso de competencias y se adopten medidas para dotar de mayor autonomía financiera y flexibilidad presupuestaria a las regiones. En un futuro cercano, el programa de coordinación del gasto ganará mayor relevancia por la necesidad de monitorear las finanzas de los gobiernos regionales.

Finalmente, el nuevo Departamento de Apoyo al Programa de Descentralización debiera concentrar su accionar en el desarrollo e implementación de los procedimientos diseñados para el traspaso de competencias y funciones a los gobiernos regionales como así también acompañar y asistir a la SUBDERE y a la División de Desarrollo Regional en la conducción y el liderazgo del proceso de descentralización en todas sus dimensiones (política, administrativa y fiscal).

El nuevo departamento debería brindar apoyo y asistencia técnica al gobierno central y a los gobiernos regionales en la implementación del programa de descentralización y, en particular, acompañar a los Ministerios sectoriales en el traspaso de competencias y apoyar a los gobiernos regionales en la instalación de las mismas.

División de Municipalidades

La División de Municipalidades, como lo hace actualmente, debería focalizarse en dos grandes líneas de acción: el desarrollo local y el fortalecimiento y modernización de la gestión municipal.

Para ello se sugiere mantener la actual estructura de tres departamentos, pero con ligeras modificaciones. El Departamento de Finanzas Municipales debería mantener las funciones de asistencia técnica y financiera a los municipios y de seguimiento y monitoreo de la gestión financiera municipal a través de la recopilación, sistematización y consolidación de la información presupuestaria.

El Departamento de Inversión e Infraestructura Municipal, por su parte, debiera mantener su rol de asistencia y apoyo a los equipos municipales que participan en las etapas de postulación, ejecución y cierre de proyectos de inversión, tanto para los que se financian con fondos de la SUBDERE como los que cuentan con otras fuentes de financiamiento. Se sugiere también consolidar en un solo programa los diferentes fondos que administra la División de Municipalidades. En el caso particular del Programa de Tenencia Responsable de Mascotas, se recomienda transferirlo a los gobiernos regionales. El objetivo del programa y la temática abordada resultan más apropiados para una gestión local en la cual se asignen las responsabilidades de rectoría, financiamiento y control a los gobiernos regionales y ejecución de los fondos a los municipios.

Finalmente, el Departamento de Desarrollo Municipal, se debiera ocupar, como lo hace actualmente, de las acciones de modernización y fortalecimiento de la gestión municipal a través de programas y líneas de fortalecimiento institucional. Sería importante que este departamento pudiera coordinar sus acciones con el Departamento de Gestión y Fortalecimiento Regional de la División de Desarrollo Regional dada la complementariedad de sus acciones. Incluso es posible imaginar acciones coordinadas e integrales de fortalecimiento a un gobierno regional y a sus municipios en relación a ciertos sistemas de gestión pública que necesitan ser abordados de manera integral, como la planificación estratégica o territorial, el sistema de transporte o la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

En cuanto a la organización interna se sugiere también transferir la Unidad de Gobierno Electrónico Local que actualmente depende del Departamento de Finanzas Municipales al Departamento de Desarrollo Municipal dado que se trata de una temática de reforma y modernización de los gobiernos locales cada vez más relevante para la gestión municipal.

División de Políticas y Desarrollo Territorial

La División de Políticas y Desarrollo Territorial debiera poner el foco en el desarrollo y gestión de conocimiento. Tal como lo hace actualmente, esta división debería asistir al resto de la SUBDERE con la elaboración de estudios y análisis técnicos y el diseño de políticas, programas y proyectos de ley en aquellos temas y sectores estratégicos como el desarrollo territorial, la descentralización, el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales y la modernización de la gestión pública en las regiones y las municipalidades. También realizar y participar en actividades públicas de formación, capacitación y generación de publicaciones especializadas. En resumen, esta división debería constituirse en la principal usina de

pensamiento y reflexión estratégica sobre desarrollo regional y descentralización de la SUBDERE.

El principal cliente de esta División debería ser la SUBDERE en su conjunto y solo excepcionalmente relacionarse de manera directa con los gobiernos regionales y locales ante algún pedido específico.

A los efectos de poder responder de manera más eficaz y contundente a estas funciones se sugiere transferir las funciones del actual Departamento Jurídico y Legislativo al Departamento de Políticas y Descentralización, de esa manera se le podrá dar una mayor integralidad, coherencia y factibilidad a las propuestas de política tendientes a fortalecer el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones que surjan de este departamento.

Otro cambio en la organización de la SUBDERE que le daría mayor integralidad a las acciones de fortalecimiento y capacitación sería incorporar el Jefe de la División de Política y Desarrollo Territorial al consejo de administración de la Academia de Capacitación Municipal y Regional, para darle mayor coherencia a las temáticas que deberían ser abordadas en las capacitaciones de los funcionarios locales.

División de Administración y Finanzas

Por último, dado que la División de Administración y Finanzas constituye un área de apoyo a la SUBDERE no sería necesario que mantenga el rango de división. Sin embargo, reconociendo las tensiones que pudiera generar su transformación en un departamento se sugiere mantener el actual rango de división. La única modificación que se propone es el traspaso del Departamento de Planificación y Gestión a la Jefatura de Gabinete para reforzar su capacidad de coordinación y planeamiento.

Funciones

En lo que sigue se describen los cambios de funciones en la Jefatura de Gabinete y las cuatro divisiones que conforman la SUBDERE como consecuencia de las modificaciones en la estructura planteadas en la sección anterior.

Jefe de Gabinete

Como se señaló en el punto anterior, en el nuevo esquema la Jefatura de Gabinete debería asumir la responsabilidad política y técnica de la coordinación interna de todas las acciones que realizan las distintas áreas que conforman la SUBDERE. Esta propuesta es consistente con el objetivo previsto en el Manual de Misiones y Funciones para esta área: “Apoyar directamente la gestión del Subsecretario en todas las materias de su competencia, estableciendo las coordinaciones internas y externas necesarias para cumplir con los objetivos de la Subsecretaría”.

Sin embargo, este objetivo no contempla la responsabilidad asignada a la Jefatura de Gabinete para coordinar y supervisar la elaboración del plan estratégico institucional. Por eso se plantea un ligero ajuste a los objetivos de manera de poder agregar esta segunda función. En este caso, el nuevo objetivo de la Jefatura de Gabinete podría quedar redactado de la siguiente manera: “Apoyar directamente la gestión del Subsecretario en todas las materias de su competencia, liderando el planeamiento estratégico y estableciendo las coordinaciones internas y externas necesarias para cumplir con los objetivos de la Subsecretaría.”

En función de los nuevos objetivos la Jefatura de Gabinete debería contar con las siguientes funciones:

- a) Coordinar y supervisar la elaboración del plan estratégico institucional de la SUBDERE
- b) Supervisar el adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales y sus metas, mediante el sistema de planificación y control de gestión.
- c) Asesorar al Subsecretario en la dirección de los procesos del sistema de Gestión de la Calidad institucional, asegurando la mejora continua de todos sus procesos.
- d) Asesorar al Subsecretario en la dirección de los procedimientos de gestión de los riesgos institucionales.
- e) Diseñar e implementar los mecanismos de coordinación interna y externa de la SUBDERE.

Sin embargo, y como ha sido señalado, la Jefatura de Gabinete no cuenta con un área de apoyo para poder llevar adelante esta función eficientemente. Para ello, se plantea transferirle el Departamento de Planificación y Gestión que actualmente se encuentra en la División de Administración y Finanzas para apoyar al jefe de Gabinete en esta nueva función.

En este marco, será necesario agregar dentro de las misiones y funciones del Departamento de Planeamiento y Gestión las siguientes funciones:

- a) Elaborar los lineamientos estratégicos de la SUBDERE en conjunto con todas las divisiones, para llevar a cabo la descentralización del país y el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos regionales.
- b) Coordinar interna y externamente la ejecución de todas las iniciativas y acciones implementadas por la SUBDERE, comprobar avances, evaluar impactos y aportar soluciones para garantizar la correcta ejecución del Plan Estratégico.
- c) Realizar los balances periódicos de la ejecución del plan para identificar oportunidades de mejora en términos de planificación, ejecución e impacto de las políticas.

División de Desarrollo Regional

A partir de la sanción de las leyes de descentralización y fortalecimiento regional, esta división debiera asumir un mayor protagonismo en la estructura de la SUBDERE. En este marco, se sugiere redefinir sus objetivos de la siguiente manera:

- a) Asesorar técnica y políticamente al Gobierno Central, los gobiernos subnacionales y otras instituciones públicas, con el fin de fortalecer el proceso de descentralización y fortalecimiento regional y promover el Desarrollo Territorial.
- b) Apoyar y asistir a los gobiernos regionales mediante el diseño e implementación de programas de desarrollo financiados en forma local o con apoyo de organismos multilaterales.

Además, se recomienda incorporar en el Manual de Misiones y Funciones las siguientes funciones para esta División de Desarrollo Regional:

- a) Formular, en conjunto con la División de Políticas y Desarrollo Territorial, los lineamientos generales para conformar una agenda de mediano y largo plazo para la descentralización en lo que se refiere al nivel regional de gobierno.
- b) Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de descentralización impulsados desde el Gobierno Central.
- c) Apoyar el proceso de instalación de competencias que serán transferidas a los gobiernos regionales.
- d) Apoyar a la SUBDERE en su rol de Secretaria Ejecutiva del Comité Interministerial de Descentralización.

La propuesta plantea focalizar el accionar del Departamento de Inversiones Regionales en el fortalecimiento de los sistemas regionales de inversión. En este sentido, además de gestionar

los actuales programas sectoriales de inversión, el Departamento de Inversiones Regionales debiera acompañar y asistir a los equipos técnicos de los gobiernos regionales en la identificación, el diseño y la priorización de los proyectos de inversión que serán financiados en el marco de los presupuestos regionales. El Departamento de Inversiones Regionales debiera transformarse en un equipo de asistencia técnica y asesoramiento permanente a los gobiernos regionales para fortalecer el sistema regional de inversión y desarrollo regional.

Esto implica redefinir los objetivos y funciones de este departamento. A continuación se presenta una propuesta de modificación de los objetivos de este departamento:

- a) Apoyar el desarrollo regional mediante la administración de fondos y programas de inversión financiados conforme a la Ley de Presupuestos y a los protocolos o acuerdos marcos con los Gobiernos Regionales
- b) Apoyar a los gobiernos regionales con asesoramiento y asistencia técnica para alinear los sistemas de planeamiento y gestión de la inversión pública regional con la planificación regional del desarrollo.

En tanto que este departamento debería contemplar las siguientes funciones:

- a) Administrar fondos y programas de desarrollo regional.
- b) Efectuar las proposiciones que correspondan para la elaboración del presupuesto de inversión regional, identificar las asignaciones de inversión del mismo y realizar su evaluación.
- c) Proponer normas, acciones y medidas en relación con la ejecución de los programas de desarrollo regional.

Por su parte, en relación al Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional, se sugiere concentrar en esta área el conjunto de acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales para impulsar el desarrollo social, cultural y económico de sus habitantes. Como se verá más adelante, esto incluye el análisis, seguimiento y fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos regionales.

Con base a este objetivo primordial, se sugieren las siguientes funciones para este departamento:

- a) Acompañar y asistir a los gobiernos regionales en la formulación de su estrategia de desarrollo territorial.
- b) Diseñar, implementar y hacer seguimiento de instrumentos que fortalezcan las capacidades institucionales, políticas y de gestión de los Gobiernos Regionales, para que estos puedan cumplir adecuadamente su misión.
- c) Coordinar con los gobiernos regionales la elaboración de los instrumentos de Planificación Regional: Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), Programa Público de Inversión Regional (PROPIR) y el seguimiento de la ejecución presupuestaria a nivel regional.
- d) Diseñar, implementar y evaluar iniciativas y procesos tendientes a mejorar las capacidades de articulación de los Gobiernos Regionales en el ámbito regional y de su relación con otros actores que actúan en el territorio de manera de poder impulsar un mayor desarrollo del capital social regional.
- e) Planificar y apoyar las acciones que se han implementado en el plan de seguimiento articulado entre SUBDERE y los gobiernos regionales de Atacama, Antofagasta y Coquimbo, que permita realizar el control de avance de los Planes especiales y de reconstrucción.
- f) Generar instancias de rendición de cuentas del gobierno regional respecto del estado de avance de las iniciativas contenidas en los planes especiales y de reconstrucción a la ciudadanía, a través de distintas iniciativas que pretenden dar a conocer, consultar y

transparentar el proceso de diseño, avance y resultados de los distintos planes, programas y proyectos contenidos en las carteras regionales.

- g) Elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad nacional y regional. Seguimiento del Plan Regional, en donde se definirán en conjunto con cada una de las regiones los indicadores de seguimiento para todos los proyectos considerados como prioritarios.
- h) Apoyar el desarrollo de sistemas regionales de innovación a través del fortalecimiento de los procesos de diseño e implementación de instrumentos de planificación en dicha materia.
- i) Reconstituir alianzas con instituciones regionales, nacionales e internacionales que permitan fortalecer los sistemas regionales de innovación.
- j) Estudiar y formular proyectos tendientes al desarrollo de regiones extremas o aisladas.
- k) Apoyar el diseño e implementación de modelos y prácticas innovadoras de gestión territorial con el fin de contribuir al desarrollo de las regiones y a que los gobiernos regionales ejerzan con liderazgo y competencias el desarrollo de sus territorios.
- l) Formar parte, en conjunto con auditoría ministerial, del proceso de asistencia, seguimiento y evaluación de los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) de los GORES.

Este departamento debiera también implementar la iniciativa de Ficha Regional Única prevista en el proyecto de ley de Fortalecimiento de la descentralización financiera y responsabilidad fiscal con información de la gestión financiera y presupuestaria, inversiones, gastos de funcionamiento, transparencia y probidad de cada uno de los gobiernos regionales.

La propuesta también prevé el traspaso del Programa de Coordinación de Gasto Público Regional, que actualmente depende del Departamento de Inversiones Regionales, al Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional. El Programa de Coordinación de Gasto Público Regional tiene como principal función asistir a los gobiernos regionales en la elaboración de los instrumentos de planificación de sus inversiones y por ese motivo depende del Departamento de Inversiones Regionales. Sin embargo, a medida que avance el proceso de descentralización con la transferencia de nuevas competencias, recursos y mayor autonomía presupuestaria será cada vez más relevante el seguimiento, análisis y el fortalecimiento de la ejecución presupuestaria a nivel regional y la sistematización y consolidación de la información fiscal regional. En este contexto, se justifica que este programa dependa del Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional que estará abocado, entre otras cosas, al seguimiento y monitoreo de la gestión financiera y presupuestaria de los gobiernos regionales.

Finalmente, como se planteó más arriba, la propuesta contempla la creación de un Departamento de Apoyo a la Descentralización que esté abocado exclusivamente a brindar asistencia técnica al gobierno central y a los gobiernos regionales en la implementación del programa de descentralización, y en particular, acompañar a los Ministerios sectoriales en el traspaso de competencias y apoyar a los gobiernos regionales en la instalación de esas competencias.

Este nuevo departamento que debería darle continuidad a muchas de las actividades que desarrolla la actual Unidad de Apoyo a la Descentralización Regional y Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales debería apoyar a la SUBDERE en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Descentralización, con lo cual debería asumir las funciones previstas en la Resolución Nro 13.276 de octubre de 2019.

En este marco, el Departamento de Apoyo a la Descentralización debiera cumplir con las siguientes funciones y tareas específicas:

- a) Intervenir en la planificación y ejecución del proceso de transferencia de competencias. Para lo cual debiera impulsar entre otras tareas las siguientes:

- 1) Administrar un sistema de registro de ingreso y tramitación de solicitudes de transferencia de competencias.
 - 2) Proveer información para fundamentar las decisiones que se deban adoptar respecto a la transferencia de competencias.
 - 3) Coordinar los aspectos logísticos para el adecuado funcionamiento del sistema de transferencia de competencias, que sean solicitados por el Comité Interministerial de Descentralización.
 - 4) Poner a disposición de los ministerios y servicios públicos, la metodología para la estimación de los costos que demandará la o las competencias que se consideren para ser transferidas.
 - 5) Coordinar acciones, nacionales e internacionales, intra y extra institucionales, que promuevan la sustentabilidad del proceso de traspaso de competencias.
 - 6) Elaborar informes periódicos del proceso de instalación de competencias en los gobiernos regionales, en conjunto con los organismos competentes.
- b) Apoyar y asistir a los ministerios y servicios públicos en el proceso de análisis e identificación de competencias a transferir a los gobiernos regionales.
 - c) Colaborar y apoyar técnicamente a los Ministerios en la definición y traspaso de competencias a los gobiernos regionales.
 - d) Colaborar y apoyar técnicamente a los gobiernos regionales en el proceso de instalación de competencias.
 - e) Diseñar, ejecutar y evaluar iniciativas transversales asociadas al proceso de traspaso de competencias.
 - f) Realizar la evaluación y seguimiento del ejercicio de las competencias transferidas a los gobiernos regionales, en conjunto con los organismos competentes.
 - g) Proponer la asignación de recursos a los gobiernos regionales, en el marco de programas de fortalecimiento adecuados a las nuevas competencias transferidas.
 - h) Impulsar acciones tendientes a promover una mayor participación ciudadana en las regiones, así como también fomentar la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil.
 - i) Fomentar el desarrollo de vínculos de colaboración y participación público - privada en las regiones que contribuyan al diseño y ejecución de programas y/o proyectos con miras a profundizar el proceso de descentralización.
 - j) Facilitar la comunicación entre gobiernos regionales, mediante el intercambio de experiencias y aprendizajes en materia de instalación de competencias.
 - k) Conformar la red de expertos del sistema del PMG relativas al indicador de descentralización y por lo tanto dar asistencia técnica y seguimiento a los compromisos de los sectores en dicha materia.
 - l) Participar en el consejo asesor del PMG, dando asistencia técnica en el proceso que conlleva el PMG.
 - m) Proponer un plan de capacitación técnica a los gobiernos regionales para ser ejecutado por la Academia de Capacitación Municipal y Regional, o quien ejerza las funciones de dicho Programa.
 - n) Realizar las evaluaciones continuas de las competencias que hayan sido transferidas, en conjunto con ministerios y servicios públicos, con el objeto de agregar o implementar sistemas de mejora.
 - o) Impulsar alianzas con instituciones regionales, nacionales e internacionales que permitan fortalecer el proceso de descentralización.

Finalmente, conforme a la propuesta de creación de un organismo nacional de coordinación del proceso de descentralización con participación de los gobiernos regionales y el gobierno central, este Departamento debiera asistir y asesorar al Jefe de División de Desarrollo Regional, al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y a las autoridades del gobierno central que participen en este Consejo.

División de Municipalidades

En la División de Municipalidades el único cambio propuesto es el traspaso de la Unidad de Gobierno Electrónico Local que actualmente depende del Departamento de Finanzas Municipales al Departamento de Desarrollo Municipal.

Este cambio obedece fundamentalmente a la necesidad de alinear las acciones de esta Unidad a la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades institucionales y modernización de la gestión municipal. La agenda de reformas de gobierno electrónico excede los temas de mejora de la administración financiera local mediante el uso de tecnologías de información. En este sentido, la agenda de gobierno digital a nivel local debiera ser un eje estratégico de la División de Municipalidades y en particular del Departamento de Desarrollo Municipal.

División de Políticas y Desarrollo Territorial

La propuesta de readecuación de la organización interna delineada en la sección anterior plantea que la División de Políticas y Desarrollo Territorial actúe como el área de desarrollo y gestión de conocimiento de la SUBDERE en aquellos temas estratégicos, como ser, el desarrollo territorial, la descentralización y fortalecimiento de las regiones, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y los municipios, el desarrollo de las áreas extremas y la gobernanza territorial.

Esto implica reformular ligeramente sus objetivos de la siguiente manera:

- a) Contribuir al diseño e implementación de políticas en materias de desarrollo territorial, descentralización y fortalecimiento institucional, enfocando el desarrollo de los territorios hacia el progreso de las personas.
- b) Generar estudios y análisis técnicos que permitan evaluar y describir los avances y dificultades que enfrenta dicho proceso.

En ese contexto, se proponen las siguientes funciones para esta División:

- a) Generar propuestas de políticas, realizar estudios y evaluaciones para orientar el proceso de descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales en concordancia con las acciones que lleven adelante las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades.
- b) Asistir y acompañar a las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades en el diseño de medidas que permitan avanzar en materias de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y sus respectivos sistemas de gestión.
- c) Asesorar técnicamente a la autoridad para la toma de decisiones en materia de inversiones, políticas de desarrollo y división político administrativa del país.
- d) Proponer mejoras a la gestión de SUBDERE, a través de procesos de estudios y evaluación y aprendizajes continuos.
- e) Realizar y participar en actividades públicas de formación, capacitación y generación de publicaciones especializadas.

En términos de estructura y funciones, la propuesta contempla transferir el Departamento Jurídico y Legislativo al Departamento de Políticas y Descentralización. En la práctica significa absorber las funciones del Departamento Jurídico y Legislativo por parte del Departamento de Políticas y Descentralización que tiene la responsabilidad de elaborar propuestas de política y proyectos de ley tendientes a avanzar con el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones. El traspaso de las funciones de análisis legal y legislativo le dará mayor integralidad y viabilidad técnico jurídica a las políticas de descentralización y los proyectos de ley que se deriven de estas propuestas.

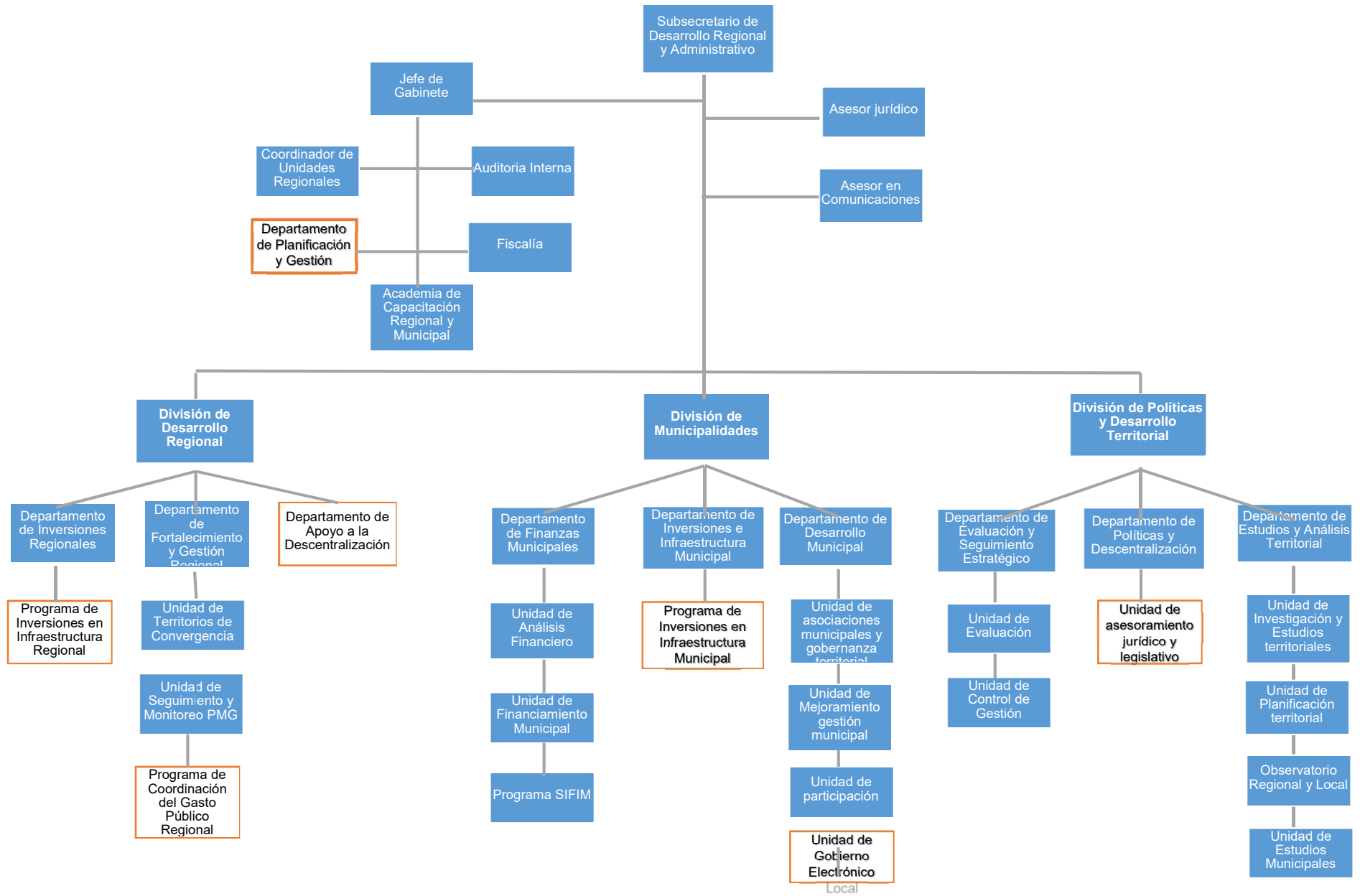
Como consecuencia del traspaso del área de análisis legal, el Departamento de Políticas y Descentralización debiera asumir sus objetivos y funciones, en particular el seguimiento legislativo en el Congreso Nacional de los proyectos de ley que se presenten para su tramitación y que se relacionen con materias propias de esta Subsecretaría y, finalmente, formular y coordinar las comisiones técnicas que se generen a causa de reglamentos que se deben dictar por mandato de la ley.

Por otra parte, se debieran incluir las siguientes funciones que antes disponía el Departamento Jurídico y Legislativo

- a) Realizar el estudio de la legislación nacional con la finalidad de proponer reformas que avancen en descentralización regional y local.
- b) Hacer capacitaciones a funcionarios de otros órganos de la Administración del Estado en materias legales en que tenga competencia la Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- c) Revisar y analizar las propuestas de reformas legales que pudiesen surgir en las distintas divisiones de esta Subsecretaría.
- d) Asesoría legislativa al Subsecretario de Desarrollo Regional durante la tramitación de los proyectos de ley.
- e) Confección de reglamentos en que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, sea el órgano técnico mandatado por la ley para realizarlo.

En la siguiente página se presenta mediante un organigrama simplificado la propuesta de nueva estructura para la SUBDERE. Se exponen en azul las unidades ejecutoras (Divisiones, Departamentos y Unidades o Programas) que no sufren modificaciones y en fondo blanco aquellas unidades ejecutoras nuevas o que cambian su dependencia funcional. No se incluye en el organigrama la apertura de la División de Administración y Finanzas debido a que no sufre cambios a excepción del traspaso del Departamento de Planificación y Gestión a la Jefatura de Gabinete.

El Anexo 2, por su parte, desarrolla los cambios en el Manual de misiones y funciones de la SUBDERE teniendo en cuenta las modificaciones propuestas.



Representación Regional

Las unidades regionales son relevantes en su tarea de representar y coordinar las acciones de la SUBDERE en el territorio. Sería aconsejable que estas unidades dependan funcionalmente del Jefe de Gabinete, en virtud del papel de coordinación que tiene el Jefe de Gabinete dentro de la organización interna de la SUBDERE. Sería importante, también, que estas unidades regionales mantuvieran algún grado de autonomía o distancia respecto de los delegados presidenciales, de tal manera que pueda actuar como un interlocutor imparcial entre los delegados presidenciales y los gobernadores regionales.

Perfiles de Cargo

Los perfiles de cargos para los jefes de división deberían estar asociados a las modalidades de actuación de cada una de las divisiones, es decir, perfiles muy ejecutivos y, a la vez, técnicos en las divisiones de desarrollo regional y municipalidades y esencialmente técnico en la división de políticas y desarrollo territorial.

Es importante mencionar que los cargos de jefes de División en la SUBDERE, aun cuando constituyen puestos políticos, exigen de profundos conocimientos técnicos. El desafío en esta nueva etapa será poder combinar perfiles políticos con un profundo conocimiento técnico en los temas de desarrollo económico, descentralización y fortalecimiento institucional.

En el caso de los jefes de departamento sería recomendable mantener el perfil técnico que actualmente tienen.

En el cuadro que sigue se describe a manera de propuesta el perfil de cargos para los Jefes de División y Jefe de Departamento de las áreas sustantivas de la SUBDERE. No se incluyen los jefes de unidad ni los perfiles de cargo de la División de Administración y Finanzas.

Cuadro 14: Perfil de cargo para áreas sustantivas

Área	Formación	Habilidades	Experiencia
Jefe de Gabinete	Profesional universitario egresado de carreras de abogacía, ciencias económicas o a fines	Habilidades para enfrentar situaciones de conflicto, competencias para la coordinación de equipos, la negociación y la comunicación interpersonal e institucional	Al menos 10 años de experiencia en puestos de alta gerencia preferentemente en la función pública
Jefe de Departamento de Planificación y Gestión	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o afines con estudio de maestría en administración pública o planeamiento estratégico	Capacidad para el análisis estratégico y gestión de procesos. Habilidades para la comunicación interpersonal y articulación institucional	Al menos 5 años de experiencia en actividades de planeamiento estratégico en organizaciones públicas o privadas
Jefe de División de Desarrollo Regional	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines con estudio de maestría en políticas de desarrollo económico, territorial o regional	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 10 años de experiencia en puestos de alta gerencia en la función pública
Jefe de Departamento de Inversiones Regionales	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública, experiencia en la gestión de proyectos de administración pública
Jefe de Departamento de Fortalecimiento Y Gestión Regional	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública con experiencia en la formación profesional y asistencia técnica
Jefe de Departamento de Apoyo para la Descentralización	Profesional universitario egresado de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública con experiencia en implementación de reformas en la administración pública
Jefe de División de Municipalidades	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines con estudios de maestría en administración pública o especialización en gobiernos locales	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 10 años de experiencia en la función pública en cargos de alta gerencia
Jefe de Departamento de Finanzas Municipales	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública

Área	Formación	Habilidades	Experiencia
Jefe de Departamento de Inversión e Infraestructura Municipal	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de Departamento de Desarrollo Municipal	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de División de Políticas y Desarrollo Territorial	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines con estudios de maestría en administración pública o desarrollo territorial	Capacidad de liderazgo y habilidades para la coordinación de equipos técnicos. Desarrollo de pensamiento científico.	Al menos 10 años de experiencia en cargos de investigación en instituciones públicas o privadas
Jefe de Departamento de Evaluación y Seguimiento Estratégico	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad para el análisis estratégico y gestión de procesos	Al menos 5 años de experiencia en actividades de planeamiento estratégico en organizaciones públicas o privadas
Jefe de Departamento de Políticas y Descentralización	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de Unidad Jurídica y seguimiento legislativo	Abogado con especialización en administración pública	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública
Jefe de Departamento de Estudios y Análisis Territorial	Profesional universitario de carreras de ciencias económicas o carreras afines	Capacidad de liderazgo, habilidades para la coordinación de equipos y comunicación vertical y horizontal	Al menos 5 años de experiencia en la función pública

Espacios de coordinación interna

La coordinación, si bien tiene que conservar un alto nivel técnico, es una función esencialmente política. No se reduce sólo a compatibilizar las distintas líneas de acción que realiza un gobierno u organización para evitar ineficiencias en la acción colectiva o conflictos. Quizás lo más relevante de la función de coordinación sea poder articular las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo (Garnier, 2000).

En este marco, la SUBDERE debería reforzar sus espacios de coordinación interna para potenciar las acciones que realizan sus cuatro divisiones (y departamentos) y, en particular, alinear las intervenciones que se desarrollan en el territorio a los ejes estratégicos internos y externos de la organización.

Para ello, en primer lugar, resulta imprescindible que la SUBDERE cuente con un nuevo plan de desarrollo estratégico en el que se defina una ruta a largo plazo para el logro de los objetivos o propósitos de la reforma que está encarando el país, a través del análisis de la situación presente y deseada a futuro. Esta planificación debería hacerse para responder a los cambios internos y externos, de manera que la SUBDERE pueda adaptarse a la inevitable transformación de la reforma institucional del país.

Será necesario definir una visión de conjunto para la organización, definiendo las políticas, los programas y las acciones mediante las cuales se piensa cumplir con esa visión y alcanzar así las metas o resultados esperados. El plan estratégico tiene por finalidad establecer no sólo la coherencia interna y externa de las distintas metas, sino también definir prioridades, distribuir responsabilidades y asignar recursos. Esto permitiría alinear las acciones del conjunto de la SUBDERE en términos de los objetivos y las metas acordadas y facilitaría entonces, la coordinación de las acciones y su seguimiento y monitoreo.

En términos de estructura será necesario poder identificar un área responsable de la coordinación al interior de la SUBDERE. Una alternativa es asignar esta responsabilidad al Jefe de Gabinete que tiene bajo su responsabilidad la coordinación, seguimiento y supervisión de las diferentes áreas dependientes de la SUBDERE.

Sin embargo, la actual estructura de la Jefatura de Gabinete deberá fortalecer su capacidad operativa para llevar a adelante esta tarea. Por eso se sugiere transferir al Jefe de Gabinete el Departamento de Planificación y Gestión que actualmente depende de la División de Administración y Finanzas. Este departamento debería asistir al Jefe de Gabinete en la formulación e implementación de los lineamientos estratégicos de la SUBDERE y proporcionar información relevante respecto de los avances y cumplimiento de las metas y compromisos institucionales. Esto le dará un espacio institucional y contenido a la coordinación interna de la SUBDERE.

Espacios de coordinación externa (vertical y horizontal)

Como se señaló, la gobernanza territorial es el otro gran desafío que debe enfrentar la SUBDERE en esta nueva etapa de la descentralización y el fortalecimiento de las regiones. Ahora más que nunca se necesita crear un espacio de coordinación con las nuevas autoridades electas de las regiones. El traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales, la posibilidad de avanzar en el corto plazo en una mayor flexibilidad y autonomía presupuestaria y en un plazo más largo, avanzar en una mayor descentralización fiscal requerirá de la participación de las nuevas autoridades regionales para lograr los consensos que necesita la implementación de estas reformas. Comenzar a pensar desde ahora en la creación de un ámbito institucional donde el gobierno central (SUBDERE y DIPRES, por ejemplo) se encuentre con las nuevas autoridades

electas para diseñar, discutir y acordar los cambios futuros logrará evitar posibles conflictos intergubernamentales.

Pero también es cierto que se requiere incorporar a otros actores a esta mesa de coordinación para la gobernanza territorial, como representantes de las autoridades municipales, las organizaciones de la sociedad civil con representación regional, el sector privado, las universidades y los centros de pensamiento estratégico con representación regional y local.

En relación a la gobernanza territorial, Ismael Toloza (2016) remarca la importancia de fomentar espacios para la participación público privada en materia de desarrollo, la creación de redes de innovación y conocimiento y el impulso de capital social en cada una de las regiones. La gobernanza territorial supone, por lo tanto, un enorme desafío en términos de articulación multinivel y multiactor para lograr una mayor coherencia entre las acciones y estrategias de intervención que realizan las diferentes organizaciones públicas y privadas que actúan en los territorios y los objetivos y metas de la estrategia regional de desarrollo.

Una alternativa para fortalecer la capacidad de coordinación vertical y horizontal de la SUBDERE sería tomar la propuesta de la Fundación Chile Descentralizado de 2017 en relación a la creación de un Consejo Asesor de Descentralización y Desarrollo Territorial, como órgano asesor del Ministro del Interior y Seguridad para que, bajo ciertas reglas de funcionamiento, emita recomendaciones y dictámenes sobre el proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones. Se trataría de un Consejo asesor con participación de representantes de la SUBDERE y la DIPRES para recrear un espacio de coordinación intergubernamental efectivo que opere en un ambiente de diálogo, cooperación y construcción de consensos.

Recuadro 7: Consejo Nacional de Coordinación para la Descentralización y el Fortalecimiento de las Regiones. Una propuesta para el mediano plazo

En el marco de la propuesta de readecuación de la estructura de la SUBDERE para enfrentar los nuevos desafíos que imponen el cumplimiento de las leyes N° 21073 y 21074 se propone la creación de un organismo nacional con representación de todas las regiones para la coordinación del proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones.

Estará conformado por un Consejo Asesor, un Comité Ejecutivo y personal de apoyo o administrativo. El Consejo Asesor deberá contar con atribuciones para aprobar acuerdos y dictar recomendaciones y resoluciones interpretativas relativas al proceso de descentralización y fortalecimiento de las regiones. El Consejo estará conformado por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y representantes de los 16 gobiernos regionales. Estará presidido por el representante del Gobierno Nacional y contará con un Vicepresidente primero y un Vicepresidente segundo elegidos entre los representantes de los gobiernos regionales. El Consejo tendrá su asiento en la Ciudad de Santiago y se reunirá de manera periódica y alternativamente en cada una de las regiones.

El Consejo contará con un Comité Ejecutivo que entre otras funciones deberá elaborar los proyectos de resolución que pondrá a consideración del Consejo, solicitar información y elementos que considere indispensables para ejercer sus funciones y propondrá la realización de estudios, análisis, diagnósticos y propuestas que le requiera el Consejo.

El Comité Ejecutivo estará constituido por un representante de la SUBDERE, un representante de la DIPRES y 6 representantes de los Gobiernos regionales, cuya integración, representación y funciones serán determinadas por el Reglamento Interno que dictará el Consejo. Los funcionarios integrantes del Organismo de Coordinación y el Comité Ejecutivo no recibirán sueldos ni retribuciones. Los miembros del Comité Ejecutivo representantes de las Gobiernos Regionales ejercerán sus funciones durante un año y su integración se efectuará, en forma rotativa.

Como señala la propuesta de la Fundación Chile... Descentralizado (2009): “si no se crea el citado organismo permanente, lo más probable es que las demandas provenientes de las

regiones puedan desbordar por no encontrar una interlocución efectiva y acogedora, asociada a la capacidad de oportunas decisiones por parte de la autoridad central. Eso sería un innecesario caldo de cultivo del descontento y de la confrontación entre las partes.” Este Consejo debiera poder evaluar y validar las propuestas de traspasos de competencias, o al menos, dado que lo anterior no está previsto en las leyes de descentralización, poder emitir recomendaciones al gobierno nacional sobre los temas que surgen en el proceso de traspaso de competencias y proyectos de ley o reglamentaciones necesarias para avanzar con el proceso de descentralización (Ver Recuadro 7).

APUNTES PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL

A lo largo de este informe, se ha señalado el enorme desafío que significará para la SUBDERE que los gobernadores y los delegados presidenciales, conforme a la nueva legislación, se relacionen con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

Así, bajo este nuevo esquema de cohabitación de autoridades nacionales y locales en la región, la SUBDERE deberá contar con el marco normativo adecuado para dar respuesta a las tensiones que pudieran surgir entre ambos niveles de autoridades, delimitando los roles y competencias (exclusivas y compartidas) que tendrán las autoridades electas y las designadas por el gobierno central. De este modo, el liderazgo institucional en términos de coordinación política y articulación administrativa entre estas dos nuevas autoridades quedará en cabeza de la SUBDERE.

Como se señaló en la sección anterior, existen diversas sugerencias para darle mayor poder de decisión y autonomía a la SUBDERE para liderar el proceso de reforma y nueva gobernanza territorial iniciado en Chile. Las propuestas giran en torno a la creación de un nuevo organismo que asuma las funciones que actualmente tiene la SUBDERE y tenga la capacidad política y de gestión para liderar el proceso de descentralización y fortalecimiento regional en marcha.

Esto le permitirá interactuar con mayor autoridad y libertad con los otros ministerios del poder ejecutivo involucrados en el traspaso de competencias y con las nuevas autoridades de los gobiernos regionales.

En definitiva, se trata de la creación de un organismo o agencia con rango de ministerio que pueda llevar adelante la agenda de reforma de descentralización y fortalecimiento regional e impulsar, a la vez, la estrategia de desarrollo territorial para incorporar el enfoque territorial a las políticas, acciones y proyectos de inversión que impulsan los distintos ministerios sectoriales y agencias de servicios públicos.

Francia, que está revisando continuamente su política de descentralización que lleva adelante hace más de cuarenta años, constituyó el año pasado la Agencia Nacional de Cohesión Territorial que actúa como socio estratégico para las entidades territoriales. La Agencia tiene como principal misión facilitar el acceso de asistencia técnica y recursos a las entidades territoriales para la ejecución de inversiones en infraestructura que contribuyan al proyecto territorial. La Agencia está gobernada por un Consejo de Administración en donde están representados todas las instituciones que actúan en el territorio (para más detalle sobre la Agencia Nacional de Cohesión Territorial (ver Recuadro 3).

En el caso de Chile puede resultar interesante el concepto de una Agencia de Desarrollo Territorial que brinde asistencia técnica y recursos para impulsar la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura que estén enmarcados en la estrategia regional de desarrollo. Una agencia que cuente con un consejo de administración con representación territorial para asistir a los gobiernos regionales en el diseño y actualización de las estrategias de desarrollo y colabore

en el fortalecimiento de herramientas para alinear el proceso de priorización y diseño de proyectos de inversión al proyecto de desarrollo regional.

Si bien la ley 21.074 prevé la creación de un Comité Interministerial para la Descentralización, este comité no es permanente ni cuenta con algún tipo de participación de los gobiernos regionales y municipales.

La OCDE en su estudio sobre gobernanza multinivel en Chile (OCDE, 2017) sugería crear un “Comité para la Descentralización” de carácter permanente, compuesto por los ministros relevantes, asociaciones gubernamentales subnacionales y actores claves (asociaciones gremiales, ciudadanos, universidades, etc.) con una secretaría coordinada por SUBDERE. Este Comité, según la OCDE “podría ayudar a construir una legitimidad más fuerte, anclar mejor la Agenda de Descentralización dentro del programa de reforma nacional y fomentar su sostenibilidad, una práctica ya empleada en distintos países que emprendieron ya reformas de gobernanza multinivel”.

Recuadro 8: Agencia Nacional de Cohesión Territorial de Francia

La Agencia Nacional de Cohesión Territorial (ANCT) fue creada en 2019 por iniciativa del Presidente Macron con el propósito de apuntalar desde la administración central el fortalecimiento de las autonomías locales. La Agencia funciona como un socio estratégico para las comunidades locales facilitando los recursos que necesitan las entidades territoriales para llevar a cabo sus proyectos: ingeniería técnica y financiera, asociaciones, subvenciones, etc. En una lógica de complementariedad, la Agencia interviene cuando los actores locales tienen dificultades o son demasiado pequeños para llevar adelante la gestión de proyectos territoriales complejos o multitemáticos.

La Agencia cuenta con un Presidente y Vicepresidente elegido por un Consejo de Administración compuesto por 33 miembros en representación del gobierno central, el sistema financiero, las comunidades locales, legisladores y delegados de los trabajadores estatales.

La Agencia busca consolidar la cooperación interterritorial entre las comunidades locales a través de programas de intervención interdepartamentales y territorializados. La Agencia proporciona herramientas y moviliza recursos adicionales para el desarrollo de proyectos en las comunidades locales.

La Agencia contribuye también a la estructuración de proyectos territoriales mediante la elaboración de pactos de cohesión territorial en los territorios identificados como particularmente vulnerables. El objetivo es ayudar a los actores locales a diseñar y estructurar proyectos territoriales, a diseñar sus propias estrategias de desarrollo considerando las transiciones demográficas, sociales y ecológicas que se producen en sus territorios y para mejorar la articulación de las intervenciones de los diferentes ministerios nacionales.

Este año la Agencia también se propuso lanzar un modelo de contrato para la cohesión territorial, a fin de homogeneizar y racionalizar los diferentes enfoques contractuales emprendidos con las diversas autoridades locales y regionales.

La Agencia dispone también de una amplia oferta de servicios de ingeniería que se activa cuando la oferta de ingeniería disponible localmente no logra responder a los desafíos que presentan los proyectos.

La Agencia trabaja en tres áreas prioritarias de intervención en la planificación de los territorios: el desarrollo rural, el desarrollo urbano y el gobierno digital.

BIBLIOGRAFÍA

E. Ahmad, G. Brosio and J. P. Jiménez, “Options for retooling property taxation in Latin America”, *Macroeconomics of Development series*, No. 202 (LC/TS.2019/91), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2019.

Annalisa Fedelino and Teresa Ter-Minassian (2012): *Impact of the Global Crisis on Sub-National Governments’ Finances*. Bank of Italy Occasional Paper

Aninat S. Irrarázaval Ll. Razmilic B. Rodríguez C, editores (2020): *Más allá de Santiago Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*.

Arredondo Salinas (2011): *La descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo*. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Universidad de Chile Facultad De Ciencias Físicas Y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial.

Bae, Yooil. (2016). Ideas, interests and practical authority in reform politics: Decentralization reform in South Korea in the 2000s. *Asian Journal of Political Science*, 24(1), 63-86.

Bae-Gyoon Park (2008), “Uneven Development, Inter-scalar Tensions, and the Politics of Decentralization in South Korea”, Volume 32.1 March 2008 40–59 *International Journal of Urban and Regional Research*.

Banco Mundial (2014), *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2018): *Approach Paper. Evaluation of the World Bank Group Engagement on Strengthening Subnational Governments*. Navarrete-Yáñez y Higuera-Seguel (2014). *Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010*. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 66, 2014, Universidad Autónoma del Estado de México

Banco Mundial (2020): *Mejorando la gestión de la inversión pública subnacional en Chile. Informe de evaluación de las tendencias de inversión municipal en Ñuble y La Araucanía*. Mimeo

BID (2017), “Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación”. Autores y editores, Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda, Axel Radics.

BID (2018), “Documento de marco sectorial de Descentralización y gobiernos subnacionales”. División de gestión fiscal.

Bilhim, João Abreu de Faria (2019), “Governança: Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação. Relatório final solicitado pela Comissão Independente para a Descentralização, no âmbito do projeto de Investigação e desenvolvimento sobre o tema Governança.

Bonet, Perez y Ayala (2014), “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia” en Bonet, Galdis Editores (2014), *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. BID y Colección de Economía Regional Banco de la Republica.

Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019) *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Assembleia da República. Lisboa.

Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*.

Carlos Alfonso Llanca Etcheverry (2009). Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales. Revista de Estudios Politécnicos Polytechnical Studies Review 2009, Vol VII, nº 11

Delamaza, G. (2009), "Del elitismo democrático a la ciudadanía: desafío de la participación en Chile", en von Baer E. (ed.) Pensando Chile desde sus regiones, Universidad de La Frontera, Temuco.

Delamaza G. (2012) Actores Sociales Regionales: fortalezas y debilidades para impulsar la descentralización. En: G. Delamaza, N. Cunill y A. Joignant (eds.), Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa. RIL Editores / Universidad de Los Lagos, Santiago, pp 241-278.

Departamento Nacional de Planeación (1995), Política de consolidación de la descentralización República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2002), "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Volumen I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal.

Díaz y Rivera (2014): Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 60, octubre, 2014, pp. 161-192. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela

Díaz L. (2016): Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica. Revista Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 15, Nº 43, 2016, p. 461-48

Emilio Pineda, Teresa Ter-Minassian, Ehtisham Ahmad, Leonardo Letelier, Ignacia Fernández (2018): Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo

Encuesta Barómetro Regional 2019. Chile visto desde sus regiones. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos.

Fernández G. (2019) No dejar ningún territorio atrás: articulación de instituciones y actores para la cohesión territorial en Chile. Libro Fundación Chile Descentralizado 2019.

Falleti, T. (2010), Decentralization and Subnational Politics in Latin America, Cambridge: Cambridge University Press

Ferreiro A (2019): Horizontes claros: condición básica para una regionalización a la altura de las expectativas en von Baer H y Bravo N Editores (2019): Desarrollo Territorial Colaborativo: Descentralizando poder, competencias y recursos.

Ferreiro, Aris y Pinto (2019): proceso de descentralización en Chile. Diagnóstico y propuestas. Espacio Público.

Galilea, Sergio, Leonardo Letelier y Katherine Ross (2011), Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (giz)

Garnier L., (2000): Función de Coordinación de Planes y Políticas, Serie Gestión Pública, CEPAL

Heinrich von Baer editor general (2009): Pensando Chile desde sus Regiones. EDICIONES UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA.

IDER, 2009: “Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal: Un desafío para Chile del Futuro” Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER Universidad de La Frontera PROYECTO “BCN INNOVA”, CF 21/2008, 290908

Irrazábal y Rodríguez (2018): Descentralización: ¿hacia dónde vamos? Temas de la Agenda Pública Año 13 / No 108 / noviembre 2018 ISSN 0718-9745

Letelier, Leonardo (2008), “El gasto municipal”, en Roberto Machado [ed.], Un gasto que valga. Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (bid).

Lindh J. (2019): ¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales? En von Baer H y Bravo N Editores (2019): Desarrollo Territorial Colaborativo: Descentralizando poder, competencias y recursos.

Montecinos E. y Szmulewicz E. (2019): Gobernadores Regionales y delegados presidenciales: zonas de conflicto y espacios de colaboración en von Baer H y Bravo N Editores (2019): Desarrollo Territorial Colaborativo: Descentralizando poder, competencias y recursos.

Natalia Piergentili (2019): Transferencia de competencias a gobiernos regionales...un menú con gusto a poco. Publicado el 12 marzo, 2019 en www.chiledescentralizado.cl

OCDE, (2009), Estudios territoriales de la OCDE: Chile. OCDE-Ministerio del Interior, Santiago de Chile.

OCDE (2017): Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones.

OCDE (2017), Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura, Éditions OCDE, París.

OCDE (2014), Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

OECD (2017), Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris

OECD (2018a): Reshaping Decentralized Development Co-operation the Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda, OECD Publishing.

OECD (2018b), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris.

OECD (2018c), Regions and Cities at a Glance 2018, OECD Publishing.

OCDE (2018), Estudios Económicos de la OCDE, Chile, 2018, Visión General. Disponible en: <http://bcn.cl/28ta6> (febrero, 2019).

OECD (2019a): Making Decentralization Work a Handbook for Policy-Makers, OECD Publishing.

OECD (2019b): Multi-level Governance Reforms Overview of OECD Country Experiences, OECD Publishing.

OECD (2019c), Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia Multi-Level Governance Studies, OECD Publishing.

OECD (2020): Decentralisation and Regionalisation in Portugal. What Reform Scenarios?, OECD Publishing.

OECD/UCLG (2019) 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles

Pasquier, R. (2019), “Decentralisation and regionalisation in Portugal: Lessons from international experience and recommendations”, Unpublished manuscript.

Pino y Porras (2011) La construcción de la gobernanza multinivel en Chile: Una aproximación desde el enfoque de análisis de redes políticas. En Delamaza, Cunill y Joignant (2012) Nueva agenda de descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa. RIL editores.

Pineda, Ter-Minassian, Ahmad, Letelier y Fernández (2018): Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.

Procuradería General de la Nación (2011), "Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales" IEMP Ediciones Bogotá.

Serrano, Acosta (2011): El proceso de descentralización en Colombia Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo Territorial en los andes Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rimisp

Serrano, Claudia (2017): Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE en Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país. Fundación Chile Descentralizado ... Desarrollado. Ediciones Universidad de la Frontera.

SUBDERE (2009), Descentralización en América Latina: un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina Departamento de Políticas y Descentralización División de Políticas y Estudios.

SUBDERE (2017): Asesoría para la obtención de insumos Complementarios en materia de la distribución Intrarregional del FNDR. Informe Final elaborado por el CEDER Universidad de Los Lagos.

SUBDERE (2017): Informe anual de avance de la descentralización en Chile 2017. SUBDERE

Tolosa Bravo (2016): Nueva Ley de Financiamiento Regional-Municipal con Responsabilidad Fiscal. Elementos fundantes, proyecciones y urgencias. En Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (2016): El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno. Ediciones Universidad de La Frontera.

von Gersdorff T. El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma. Ex Subdirector de Presupuestos de Chile. Mimeo

von Wolfersdorff y Rodríguez (2019): Transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional: un aporte a su eficacia y eficiencia.

Zárate, Pascual Amézquita (2009): Corea del sur: un ejemplo exitoso de la planeación estatal. Revista Diálogos de Saberes. Revista No. 30 Enero-junio de 2009 Págs.: 261-271

ANEXO 1: LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

A continuación se exhibe un listado de las entrevistas realizadas

SUBDERE

- 1) María Paz Troncoso y Juan Miranda de la División de Desarrollo Regional
- 2) Eleonora Espinoza, Viviana Pérez y Andrés Barrientos de la División de Políticas y Desarrollo Territorial
- 3) María Eugenia Martínez de la División de Administración y Finanzas
- 4) Gonzalo Guerrero, Jefe de Gabinete
- 5) Pilar Cuevas, División de Municipalidades
- 6) Ricardo García, Coordinación Unidades Regionales
- 7) Juan Miranda, Coordinador Unidad de Coordinación del Gasto Público

Ex funcionarios

- 8) Miguel Flores, ex Subsecretario SUBDERE
- 9) Claudia Serrano, ex Subsecretaria SUBDERE

Subsecretaría del Interior

- 10) Pablo Galilea, Ministerio del Interior

DIPRES

- 11) Luis Riquelme, Jefe Sector Interior

Asociación de funcionarios de la SUBDERE

- 12) Nubia Bouffanais, Ricardo Sepúlveda y Víctor Cortes

Consejeros regionales

- 13) Marcelo Carrasco, Presidente **Asociación Nacional de Consejeros Regionales**

Parlamentarios

- 14) Luz Ebensperger, **Senadora Nacional (ex intendenta)**

GORES

- 15) Verónica Contreras, Administradora Regional de Valparaíso
- 16) Sergio Núñez, Administrador Regional de La Araucanía

Municipios

- 17) Rodrigo Delgado Mocarquer, Alcalde Municipalidad de Estación Central y Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile
- 18) Andrés Chacón Romero, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile

Sociedad Civil

- 19) Heinrich von Baer, Presidente Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado
- 20) Néstor Zapata, GIZ

Banco Interamericano de Desarrollo

- 21) Verónica Adler, Especialista en desarrollo urbano

ANEXO 2: MISIONES Y FUNCIONES DE LA SUBDERE

El presente Anexo contiene los cambios en el “Manual de la organización y funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo” conforme a la propuesta de readecuación de estructura de la SUBDERE. A continuación se identifican en letra cursiva y negrita las modificaciones en los objetivos y funciones a nivel de Divisiones y Departamentos.

JEFE DE GABINETE

Objetivos

- a) Apoyar directamente la gestión del Subsecretario en todas las materias de su competencia, liderando el planeamiento estratégico y estableciendo las coordinaciones internas y externas necesarias para cumplir con los objetivos de la Subsecretaría
- b) *Coordinar y supervisar la elaboración del plan estratégico institucional de la SUBDERE.***

Funciones

- a) *Supervisar el adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales y sus metas, mediante el sistema de planificación y control de gestión.***
- b) *Asesorar al Subsecretario en la dirección de los procesos del sistema de Gestión de la Calidad institucional, asegurando la mejora continua de todos sus procesos.***
- c) *Asesorar al Subsecretario en la dirección de los procedimientos de gestión de los riesgos institucionales.***
- d) *Diseñar e implementar los mecanismos de coordinación interna y externa de la SUBDERE.***

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y GESTION

Objetivos

- a) Apoyar a la autoridad en la formulación e implementación de los lineamientos estratégicos del Servicio.
- b) Asistir en la implementación de las múltiples herramientas de mejora que dispone el Estado de Chile y proporcionar información relevante para la toma de decisiones respecto de los avances y cumplimiento de las metas y compromisos institucionales.

Funciones

- a) *Elaborar los lineamientos estratégicos de la SUBDERE en conjunto con todas las divisiones para llevar a cabo la descentralización del país y el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos regiones.***
- b) *Coordinar la ejecución de todas las iniciativas, acciones, comprobar avances, evaluar impactos y aportar soluciones para garantizar la correcta ejecución del Plan Estratégico institucional.***
- c) *Realizar los balances periódicos de la ejecución del plan para identificar oportunidades de mejora en términos de planificación, ejecución e impacto de las políticas.***
- d) *Gestionar el proceso de la planificación anual de las Divisiones, entregando instrucciones y asegurando su adecuada formulación.***

- e) Realizar el control de los indicadores y actividades comprometidas en la planificación anual y acordar con las divisiones planes de contingencia para su cumplimiento.
- f) Implementar los sistemas de Equidad de Género, Monitoreo del Desempeño Institucional y el de Gestión de la Calidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de la institución.
- g) Supervisar y prestar asesoría técnica a la implementación de todos los sistemas del PMG.
- h) Dirigir y participar en el proceso de elaboración del Balance de Gestión Integral (BGI) de la Subsecretaría.
- i) Coordinar y supervisar el Proceso de Diseño y Desarrollo del Sistema de Información de Gestión (SIG) incluyendo la supervisión del Proceso de Captura, Registro y Análisis de Información y preparación y aprobación de los reportes periódicos del Sistema.
- j) Conducir y hacer seguimiento de las Metas del Convenio de Desempeño Colectivo (CDC) y la elaboración de sus informes.
- k) Implementar el proceso de definición de los riesgos institucionales y sus planes de tratamiento.
- l) Coordinar el proceso de evaluaciones efectuadas por la DIPRES a los programas institucionales y realizar su seguimiento.
- m) Colaborar en la elaboración del proyecto de Presupuesto anual.

DIVISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL

Objetivos

Asesorar técnica y políticamente al Gobierno Central, los gobiernos subnacionales y otras instituciones públicas con el fin de fortalecer el proceso de descentralización y fortalecimiento regional y promover el Desarrollo Territorial.

Funciones

- a) Formular en conjunto con la División de Políticas y Desarrollo Territorial los lineamientos generales para conformar una agenda de mediano y largo plazo para la descentralización.***
- b) Apoyar y asistir a los gobiernos regionales mediante el diseño e implementación de programas de desarrollo financiados en forma local o con créditos de organismos multilaterales.
- c) Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de descentralización impulsados desde el Gobierno Central.***
- d) Apoyar el proceso de instalación de competencias que serán transferidas a los gobiernos regionales.***
- e) Apoyar a la SUBDERE en su rol de Secretaria Ejecutiva del Comité Interministerial de Descentralización.***
- f) Proponer normas, acciones y medidas en relación con la ejecución de los programas de desarrollo regional.
- g) Velar por la aplicación de los programas que se establezcan para impulsar el desarrollo regional.
- h) Administrar fondos y programas de desarrollo regional.
- i) Ejercer como contraparte en los convenios referidos a recursos para el desarrollo regional que se celebren con instituciones nacionales o internacionales.
- j) Efectuar las proposiciones que correspondan para la elaboración del presupuesto de inversión regional, identificar las asignaciones de inversión del mismo y realizar su evaluación.

- k) Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que en sus diferentes esferas de competencia realizan las Subsecretarías, Servicios Públicos y Organismos del Estado, especialmente en materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional.
- l) Estudiar y formular proyectos tendientes al desarrollo de regiones extremas o aisladas.
- m) Diseñar, implementar y hacer seguimiento a instrumentos que fortalezcan las capacidades institucionales, políticas y de gestión de los Gobiernos Regionales, para que estos puedan cumplir adecuadamente su misión.
- n) Participar en las comisiones que determine el Ministro del Interior y Seguridad Pública.

DEPARTAMENTO DE INVERSIONES REGIONALES

Objetivos

- a) Apoyar el desarrollo regional mediante la administración de fondos y programas de inversión financiados conforme a la Ley de Presupuestos y a los protocolos o acuerdos marcos con los Gobiernos Regionales.
- b) *Asistir a los gobiernos regionales para alinear los sistemas de planeamiento y gestión de la inversión pública regional con la estrategia regional de desarrollo.***

Funciones

- a) Administrar fondos y programas de desarrollo regional.
- b) Efectuar las proposiciones que correspondan para la elaboración del presupuesto de inversión regional, identificar las asignaciones de inversión del mismo y realizar su evaluación.
- c) Proponer normas, acciones y medidas en relación con la ejecución de los programas de desarrollo regional.

DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO Y GESTIÓN REGIONAL

Objetivos

Potenciar las competencias y las capacidades políticas, administrativas, financieras y organizacionales de los Gobiernos Regionales como principal agente público responsable del desarrollo social, cultural y económico de los habitantes de la región.

Funciones

- a) *Acompañar y asistir a los gobiernos regionales en la formulación de su estrategia de desarrollo territorial.***
- b) Diseñar, implementar y hacer seguimiento de instrumentos que fortalezcan las capacidades institucionales, políticas y de gestión de los Gobiernos Regionales, para que estos puedan cumplir adecuadamente su misión.
- c) *Coordinar con los gobiernos regionales la elaboración de los instrumentos de Planificación Regional: Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), Programa Público de Inversión Regional (PROPIR) y el seguimiento de la ejecución presupuestaria a nivel regional.***
- d) Diseñar, implementar y evaluar iniciativas y procesos tendientes a mejorar las capacidades de articulación de los Gobiernos Regionales en el ámbito regional y de su relación con otros

actores que actúan en el territorio de manera de poder impulsar un mayor desarrollo del capital social regional.

- e) Planificar y apoyar las acciones que se han implementado en el plan de seguimiento articulado entre SUBDERE y los gobiernos regionales de Atacama, Antofagasta y Coquimbo, que permita realizar el control de avance de los Planes especiales y de reconstrucción.
- f) Generar instancias de rendición de cuentas del gobierno regional respecto del estado de avance de las iniciativas contenidas en los planes especiales y de reconstrucción a la ciudadanía, a través de distintas iniciativas que pretenden dar a conocer, consultar y transparentar el proceso de diseño, avance y resultados de los distintos planes, programas y proyectos contenidos en las carteras regionales.
- g) Elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad nacional y regional. Seguimiento del Plan Regional, en donde se definirán en conjunto con cada una de las regiones los indicadores de seguimiento para todos los proyectos considerados como prioritarios.
- h) Apoyar el desarrollo de sistemas regionales de innovación a través del fortalecimiento de los procesos de diseño e implementación de instrumentos de planificación en dicha materia.
- i) Reconstituir alianzas con instituciones regionales, nacionales e internacionales que permitan fortalecer los sistemas regionales de innovación.
- j) Estudiar y formular proyectos tendientes al desarrollo de regiones extremas o aisladas.
- k) *Participar en el consejo asesor del PMG, dando asistencia técnica en el proceso que conlleva el PMG.***
- l) *Formar parte, en conjunto con auditoría ministerial, del proceso de asistencia, seguimiento y evaluación de los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) de los GORES.***

DEPARTAMENTO DE APOYO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Objetivos

- a) *Brindar asistencia técnica al gobierno central y a los gobiernos regionales en la implementación del programa de descentralización, y en particular, acompañar a los Ministerios sectoriales en el traspaso de competencias apoyando a los gobiernos regionales en la instalación de esas competencias.***
- b) Contribuir a incrementar sistemáticamente las capacidades de éstos para alcanzar niveles de excelencia en la gestión estratégica y operativa, incorporando crecientes niveles de gobernanza, probidad, transparencia y participación ciudadana, que les permita asumir nuevas competencias, recursos y niveles de autonomía decisional.

Funciones

- a) Diseñar, implementar y evaluar iniciativas y procesos tendientes a mejorar las capacidades de articulación de los Gobiernos Regionales en el ámbito regional y de su relación con otros actores regionales en las diversas áreas de gestión de la región.
- b) Definir la planificación estratégica de la participación ciudadana del Gobierno Regional a fin de implementar mecanismos de participación ciudadana validados, promoviendo, además, la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil.
- c) Establecer vínculo de colaboración público - privado que permita el diseño conjunto de programas y/o proyectos, con miras a profundizar el proceso de descentralización. Busca además analizar un conjunto de iniciativas que pueda ser aplicado en los gobiernos regionales, construido de manera colaborativa.

- d) Planificar y apoyar las acciones que se han implementado en el plan de seguimiento articulado entre SUBDERE y los gobiernos regionales de Atacama, Antofagasta y Coquimbo, que permita realizar el control de avance de los Planes especiales y de reconstrucción.
- e) Generar instancias de accountability social del gobierno regional respecto del estado de avance de las iniciativas contenidas en los planes especiales y de reconstrucción a la ciudadanía, a través de distintas iniciativas que pretenden dar a conocer, consultar y transparentar el proceso de diseño, avance y resultados de los distintos planes, programas y proyectos contenidos en las carteras regionales.
- f) Elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad nacional y regional. Seguimiento del Plan Regional, en donde se definirán en conjunto con cada una de las regiones los indicadores de seguimiento para todos los proyectos considerados como prioritarios.
- g) *Diseñar, ejecutar y evaluar iniciativas transversales asociados al proceso de traspaso de competencias.***
- h) Acompañar y asesorar técnica y metodológicamente el diseño e implementación de los pilotos de fomento productivo.
- i) *Coordinar acciones, nacionales e internacionales, intra y extra institucionales, que promuevan la sustentabilidad del proceso de traspaso de competencias***
- j) Apoyar el desarrollo de sistemas regionales de innovación a través del fortalecimiento de los procesos de diseño e implementación de instrumentos de planificación en dicha materia.
- k) Reconstituir alianzas con instituciones regionales, nacionales e internacionales que permitan fortalecer los sistemas regionales de innovación.
- l) Apoyar el diseño e implementación de modelos y prácticas innovadoras de gestión territorial con el fin de contribuir al desarrollo de las regiones y a que los gobiernos regionales ejerzan con liderazgo y competencias el desarrollo de sus territorios
- m) Facilitar la comunicación entre gobiernos regionales, mediante el intercambio de experiencias y aprendizajes institucionales que mejoren su gestión institucional.
- n) Conformar la red de expertos del sistema del PMG relativas al indicador de descentralización y por lo tanto dar asistencia técnica y seguimiento a los compromisos de los sectores en dicha materia.

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

Objetivos

- a) *Contribuir al diseño e implementación de políticas en materias de desarrollo territorial, descentralización y fortalecimiento institucional, enfocando el desarrollo de los territorios hacia el progreso de las personas.***
- b) Generar estudios que permitan evaluar y describir los avances y dificultades que enfrenta dicho proceso.

Funciones

- a) *Generar propuestas de políticas, realizar estudios y evaluaciones para orientar el proceso de descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales en concordancia con las acciones que lleven adelante las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades.***
- b) *Asistir y acompañar a las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades en el diseño de medidas que permitan avanzar en materias de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y sus respectivos sistemas de gestión.***

- c) Asesorar técnicamente a la autoridad para la toma de decisiones en materia de inversiones, políticas de desarrollo y división político administrativa del país.
- d) Proponer mejoras a la gestión de SUBDERE, a través de procesos de estudios y evaluación y aprendizajes continuos.
- e) Realizar y participar en actividades públicas de formación, capacitación y generación de publicaciones especializadas.

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

Objetivos

- c) Contribuir al diseño e implementación de políticas en materias de desarrollo territorial, descentralización y fortalecimiento institucional, enfocando el desarrollo de los territorios hacia el progreso de las personas.
- d) Generar estudios que permitan evaluar y describir los avances y dificultades que enfrenta dicho proceso.

Funciones

- f) *Generar propuestas de políticas, realizar estudios y evaluaciones para orientar el proceso de descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales en concordancia con las acciones que lleven adelante las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades.***
- g) *Asistir y acompañar a las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades en el diseño de medidas que permitan avanzar en materias de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y sus respectivos sistemas de gestión.***
- h) Asesorar técnicamente a la autoridad para la toma de decisiones en materia de inversiones, políticas de desarrollo y división político administrativa del país.
- i) Proponer mejoras a la gestión de SUBDERE, a través de procesos de estudios y evaluación y aprendizajes continuos.
- j) Realizar y participar en actividades públicas de formación, capacitación y generación de publicaciones especializadas.