

Descentralización fiscal: Análisis del déficit de atribuciones de las entidades regionales

Serie Estudios N° 07-23, 29/08/2023

por Gabriela Mardones Cortés

Resumen

Este estudio analiza las atribuciones de las principales entidades regionales: los gobernadores, el consejo y los delegados presidenciales. Se muestra que son limitadas, especialmente en lo presupuestario, ya que el manejo fiscal permanece muy concentrado en el nivel central. Asimismo, se consignan miradas críticas sobre la experiencia, desde lo institucional y la academia. Una reflexión final concluye en la complejidad de que avances descentralizadores prosperen en el futuro cercano.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes	3
2. Marco regulatorio	3
2.1 La descentralización en Chile	3
2.2 El Gobierno Regional (GORE)	4
2.3 El delegado presidencial regional	6
2.4 El presupuesto	7
3. La descentralización en la práctica	13
3.1 Crítica de autoridades	13
3.2 Críticas de académicos	14
4. Reflexiones finales	15

1. Antecedentes*

Durante las últimas semanas, han salido a la luz múltiples casos de mal uso de fondos públicos en más de 10 de las 16 regiones que conforman Chile. A través de convenios con entidades privadas se ha dado cuenta de varios hechos de corrupción que, ligados o no con el gobierno central, han generado una crisis de credibilidad en la población.

Es por lo anterior que este informe analiza la problemática del manejo presupuestario en los niveles regionales. Se han aprobado diferentes reformas hacia las administraciones de estas entidades territoriales y sus atribuciones, creando así una autoridad elegida, a la vez que una designada por el poder central. Estas atribuciones compartidas provocan el entorpecimiento de sus funciones y un contexto de competencias limitadas, especialmente respecto del manejo fiscal en la gobernabilidad regional, de acuerdo con las leyes y la realidad concreta de los territorios.

2. Marco regulatorio

Dentro de lo señalado por la ley chilena se establecen los parámetros que delimitan el proceso de descentralización nacional, particularmente las atribuciones de las entidades subnacionales dentro de su jurisdicción. Se da cuenta que el tema presupuestario es algo administrado casi exclusivamente por el gobierno nacional, a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres).

2.1 La descentralización en Chile

Cada autor que describe a la descentralización le da un énfasis diferente; sin embargo, al revisarlos se puede llegar a un concepto general. Por ejemplo, Catalina Marshall Manríquez (2018) lo define a grandes rasgos como un conjunto de acciones que buscan la administración organizada de un territorio a través de la estructura geográfica-política y la distribución del poder, bienes e instrumentos de un país.¹ Por su parte, Rodrigo Mardones (2006) lo considera como una redistribución de recursos de un grupo de actores hacia otros, por medio de distintos tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales autónomos —poder político, dineros fiscales y/o atribuciones administrativas—.² Mientras que Tulia Falleti (2006) lo describe como un proceso de reforma estatal compuesto por políticas públicas de transferencia de responsabilidades, recursos o autoridades desde los niveles más altos a los más bajos del gobierno. Con esta definición, sostiene que el proceso se compone de tres dimensiones: fiscal, administrativa y política.³

* Este trabajo ha sido elaborado por Gabriela Mardones C., politóloga en práctica profesional en la Sección Estudios de la BCN y ha sido supervisado por Víctor Soto y David Vásquez.

¹ Marshall Manríquez, C. (2018). *La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile; efectos sobre la planificación y gestión subnacional* [Doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile].

<https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/22014/Catalina%20Marshall%20Enero%202019.pdf>

² Mardones, R. (2006). DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSICIÓN EN CHILE. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 3–24. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>

³ Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en

A nivel internacional, el Banco Mundial (2001) reconoce la descentralización como la transferencia de autoridad y responsabilidad de las funciones públicas desde el gobierno central a los intermedios y/o locales, organizaciones gubernamentales y el sector privado.⁴ Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) asume lo planteado en definiciones anteriores y lo delimita como una serie de medidas de transferencias desde el gobierno central a los subnacionales dentro de la gama del poder, las responsabilidades y los recursos.⁵ A nivel nacional, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), la institución encargada de este proceso dentro de Chile, determina a la descentralización como un proceso de reforma del Estado que modifica la institucionalidad, pues traspasa responsabilidades y competencias para el accionar de los entes territoriales en su propio desarrollo.⁶

Al considerar las definiciones conceptuales explicadas, definiremos la descentralización como el proceso de reformas estatales que permiten la transferencia de facultades, responsabilidades y recursos desde el gobierno central a los subnacionales, es decir, los gobiernos intermedios y los locales. Este se realizará para mejorar la gestión de los territorios a nivel administrativo, político y económico.

En el caso de Chile, el proceso de descentralización está enmarcado dentro de la Constitución, la cual establece que “[l]a administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley” (Artículo 3, Constitución Política de Chile).⁷ Como consecuencia de esta disposición, la carta magna aborda la transferencia de competencias a las administraciones locales y a los gobiernos regionales. En el primer caso, se establece que la ley determinará los mecanismos para transferir competencias de los ministerios, servicios públicos y GORES a los municipios, de manera provisoria o definitiva (Artículo 118, Constitución Política de Chile).

Mientras que en el segundo caso, el artículo 114 de la Constitución aborda la transferencia de competencias ministeriales o de servicios públicos a uno o más Gobiernos Regionales, durante un tiempo limitado o definitivo. En este mismo artículo se establece que una ley orgánica constitucional específica, conocida como la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR),⁸ será la que determine la forma y el modo mediante el cual el presidente realizará estas transferencias.

En el proceso de transferencia se deberá considerar la disponibilidad de recursos económicos y humanos que se requiera, evitar la duplicidad o interferencia de funciones entre órganos de la administración estatal y, en caso de transferencias temporales, establecer el periodo de duración (Artículo 21 quinquies, LOCGAR).

perspectiva comparada. *Revista de Ciencias Sociales*, 46(183), 317–351.

⁴ Banco Mundial. (2001). *Decentralization*. Banco Mundial.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s. f.). *Multi-level Governance & Decentralisation*. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/mlg.htm>

⁶ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s. f.). *¿Qué es la descentralización?*

Descentraliza Chile. Recuperado 29 de noviembre de 2022, de <https://www.descentralizachile.cl>

⁷ Constitución Política de la República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://bcn.cl/2f6sk>

⁸ Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>

Junto con lo anterior, habrá prioridad a las competencias de aplicación regional que impliquen una mejor calidad y oportunidad para la creación de las políticas públicas regionales (Artículos 21 quáter y septies, LOCGAR).

2.2 El Gobierno Regional (GORE)

Los Gobiernos Regionales no existían como entidad hasta las reformas constitucionales de 1991 por la ley N° 19.097. Anteriormente a esta ley, la figura encargada del gobierno y administración subnacional era el intendente, quien, designado por el presidente de la República, ejercía el gobierno interior en la provincia, posterior región. Gracias a la reforma nacen los Gobiernos Regionales, los cuales adquieren un carácter dual, pues son gobernados por el intendente como órgano ejecutivo y se crean los consejos regionales —sucesor del consejo de desarrollo regional del texto constitucional original— con funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras.⁹

Sin embargo, existían reclamos para que el cargo del intendente no continuase siendo designado por el gobierno central. Por ello, en 2014, durante el gobierno de Michelle Bachelet, se instituyó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, como parte de su compromiso programático por la descentralización del Estado.¹⁰ Tras los seis meses de trabajo de la comisión, se hizo entrega de un informe y un plan de trabajo con medidas descentralizadoras, entre las que se encontraban la elección de los intendentes y la transferencia de competencias desde el gobierno central, siendo los mencionados los únicos que se materializaron.^{11 12 13}

En 2018 el gobierno promulgó las dos últimas leyes de su Agenda de Descentralización, lo que programó las elecciones de la nueva figura de los gobernadores regionales para octubre de 2020.¹⁴ Sin embargo, el proceso se vio aplazado por la pandemia de COVID-19 para mayo de 2021, en que fueron elegidos gobernadores regionales en conjunto con alcaldes, concejales y convencionales constituyentes.¹⁵

⁹ Soto Martínez, V. (2023). *El debate sobre la forma del Estado chileno: Alternativas y revisión de propuestas constitucionales* (14–20; p. 33). Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34186/1/Informe_N_14_20__actualizado_Formas_del_estado_chileno_y_propuestas_constitucionales.pdf

¹⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2014, octubre 7). *Presidenta recibió informe final de Comisión de Descentralización*. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2014/10/07/presidenta-recibe-informe-final-de-comision-de-descentralizacion/>

¹¹ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y 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*. <https://prensa.presidencia.cl/ifi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

¹² Gobierno de Chile. (2014, abril 7). *Mandataria presenta a los miembros de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional*. <https://www.gob.cl/noticias/mandataria-presenta-a-los-miembros-de-la-comision-asesora-presidencial-para-la-descentralizacion-y-el-desarrollo-regional/>

¹³ Soto Martínez, 2023

¹⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2018). *Presidenta Bachelet promulgó últimas dos leyes de la Agenda de Descentralización*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. <https://www.subdere.gov.cl/presidenta-bachelet-promulg%C3%B3-%C3%BAltimas-dos-leyes-de-la-agenda-de-descentralizaci%C3%B3n>

¹⁵ Emol. (2020, octubre 28). El calendario de las elecciones en Chile suma siete procesos hasta mediados de 2022: ¿Cuál será el siguiente? *Emol*.

La elección del jefe regional fue celebrada por expertos, como la profesora de la Universidad de Santiago, Pamela Figueroa, quien sostiene que esto es parte del proceso de democratización de los Gobiernos Regionales, tanto para los ciudadanos como para el sistema político. Afirmaba que esta figura iba a ser un contrapeso importante para el gobierno central, por su representación popular e importantes atribuciones.¹⁶

Actualmente, y de acuerdo con la LOCGAR, los órganos que componen al GORE son el gobernador y el consejo regional. El primero es el sucesor del anteriormente mencionado intendente y, por tanto, es la autoridad encargada de la función ejecutiva en el territorio, por lo que preside el consejo y es el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno. A diferencia de su antecesor, este ya no es designado por el presidente, sino que es elegido a través de sufragio universal dentro del territorio al que postula (Artículos 22 y 23, LOCGAR).

Los gobernadores regionales cuentan con 24 atribuciones estipuladas en la LOCGAR, siendo las principales las que se basan en su responsabilidad en el ejercicio, a través de la dictación de resoluciones e instrucciones o, particularmente, con la formulación y ejecución de políticas, estrategias y planes de desarrollo regional. Vinculado con lo anterior, además de presidir y poder convocar oportunamente al consejo regional, el gobernador debe proponer, informar y llegar a acuerdos con este organismo colegiado sobre las propuestas de proyectos y planes regionales —como los planes de desarrollo, de reglamentos regionales y los planes de regulaciones y ordenamiento territorial— o sobre la solicitud de transferencia de competencias desde el poder central al Gobierno Regional respectivo. Asimismo, tienen la capacidad de coordinar y supervigilar los servicios públicos que dependen del Gobierno Regional, junto con la potestad de convocar a las secretarías regionales ministeriales (Seremis) y/o a las direcciones regionales de los servicios públicos para discutir sobre las políticas, planes y estrategias que vayan a favor de la estrategia regional de desarrollo (Artículo 24, LOCGAR).

Con respecto al consejo regional, este es un órgano colegiado presidido por el gobernador e integrado por un número determinado de consejeros, de acuerdo con la cantidad de habitantes del territorio regional. Son representantes regionales elegidos por sufragio universal por circunscripciones provinciales creadas solo para la elección. Su función esencial es hacer efectiva la participación de los ciudadanos de la región, por lo que cuenta con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (Artículos 28 y 29, LOCGAR).

Sus principales atribuciones son las de aprobar —en algunos casos también modificar o sustituir y, de ser necesario, pronunciarse— los reglamentos, planes y convenios ya mencionados en las atribuciones de los gobernadores. Con respecto a esta misma autoridad, además de poder sugerirle implementaciones, se encarga de fiscalizarlo, al igual que a sus unidades dependientes, y solicitarles información oportuna sobre su accionar (Artículo 36, LOCGAR).

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/10/28/1001980/Elecciones-en-Chile.html>

¹⁶ BBC News Mundo. (2021, junio 14). Elecciones regionales de Chile: Unidad Constituyente triunfa en el balotaje y el oficialista Chile Vamos se hunde. *BBC News Mundo*.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57464676>

2.3 El delegado presidencial regional

El delegado presidencial regional ejerce el gobierno interior como representante natural e inmediato del presidente de la República en el territorio. Por tanto, sus competencias se basan, principalmente, en su lealtad al mandatario mediante la dirección gubernamental, de acuerdo con las orientaciones de este o del Ministerio del Interior; además de mantenerlo comunicado permanentemente sobre la situación política regional; o sencillamente cumpliendo las funciones que dictamine el gobierno central. A través de esta relación también ejerce influencia sobre los jefes regionales de los organismos públicos y las Seremis, lo que incluye mantener al presidente al tanto del desempeño de las autoridades; junto con coordinar o supervigilar los servicios públicos regionales vinculados con los Ministerios; e incluso proponerle al mandatario la remoción de jefes y secretarios, además de poder postular a candidatos a estos cargos (Artículo 2, LOCGAR).

A la vez, se debe encargar de lo relacionado con la seguridad y el orden público en el territorio de su jurisdicción, lo cual incluye velar por la tranquilidad y el resguardo de las personas y bienes; al mismo tiempo que la adopción de medidas para prevenir o enfrentar situaciones de emergencia. Dentro de esta base se incluyen sus atribuciones con respecto a las fronteras, como su coordinación dentro del territorio regional, y la aplicación de la Ley de Extranjería (Artículo 2, LOCGAR).

Es importante destacar que, conforme a lo establecido en la LOCGAR, el delegado no forma parte del Gobierno Regional, ya que ejerce funciones diferentes. La figura original del intendente contaba con dos categorías de funciones: de gobierno y de administración. Estas se encuentran delimitadas en la LOCGAR, debido a que, a raíz de la eliminación del cargo de intendente en 2018 mediante la ley N° 21.073, cada una de estas responsabilidades pasó a ser ejercida por el delegado y el gobernador, respectivamente.¹⁷

Luis Cordero Vega (2015), doctor en Derecho y actual Ministro de Justicia, reconoce que en la administración regional, después de la reforma de 1991 y la promulgación de la LOCGAR, se distinguen ambas funciones. Por un lado, la función de gobierno se vincula con el ejercicio del orden público y la seguridad y se representa por el, entonces, intendente y los gobernadores provinciales, antecesores de los actuales delegados presidenciales regionales y provinciales. Por otro lado, la función de administración se vincula con el ejercicio del desarrollo, llevadas a cabo por el Gobierno Regional, como se puede dar cuenta en la revisión de atribuciones del gobernador y el consejo.¹⁸ José Miguel Valdivia (2018), profesor de la Universidad de Chile, simplifica la distinción de funciones al sostener que el gobierno es el que formula las políticas y la administración es la que las pone en práctica. No obstante, añade que dentro del sistema presidencial chileno es difícil generar una marcada diferencia, pues ambas funciones son ejercidas por el presidente y se desarrollan estrechamente.¹⁹

¹⁷ Ley N° 21.073, Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://bcn.cl/2slwd>

¹⁸ Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo* (Segunda edición). Thomson Reuters.

¹⁹ Valdivia, J. M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Tirant lo blanch.

Ahora bien, el delegado presidencial no es una figura exenta de polémicas, pues posee atribuciones relevantes para gobernar a nivel regional. Esto provoca que sea percibido por los gobernadores electos como un obstáculo para el proceso descentralizador mismo, por lo que sostienen que debería ser eliminado el cargo. Acusan que este entorpecimiento se debe a las atribuciones que le otorga el gobierno central al delegado, principalmente funciones normativas, administrativas y presupuestarias.^{20 21 22}

2.4 El presupuesto

Dentro de la Ley N° 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado (LOAFE)²³ se define al presupuesto del sector público como “[...] una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos” (Artículo 11, LOAFE). A través de esta definición se articula el presupuesto y se designan los instrumentos y herramientas de planificación pertinentes en el plazo de “[...] el año calendario” (Artículo 12, LOAFE). Dentro de la LOAFE se estipula que la gestión financiera se mantendrá unida y coordinada a través de las normas comunes que dirigen al presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos. Al mismo tiempo, el sistema de administración financiera debe estar orientada por las directrices del sistema de planificación del sector público, como expresión financiera de los planes y programas estatales (Artículo 3, LOAFE).

El presupuesto es un tema complejo y muy controlado por el poder central en el traspaso de competencias del proceso de descentralización. En la práctica, el proceso presupuestario chileno se ha caracterizado por ser centralizado y presidencialista.²⁴ Por ello, las atribuciones financieras que tienen las entidades regionales en esta área son limitadas, con respecto a las de las autoridades e instituciones nacionales. No obstante, la LOAFE afirma que la administración financiera “[...] deberá tender a la descentralización administrativa y regional, definiendo las instancias de coordinación y participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo socio-económico y la administración nacional” (Artículo 8, LOAFE).

²⁰ CNN Chile. (2021b, agosto 11). Mundaca y atribuciones de delegados presidenciales: “Es imposible descentralizar efectivamente con un celador al lado”. *CNN Chile*. https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/entrevista-rodrigo-mundaca-atribuciones-delegados-presidenciales_20210811/

²¹ Diario Universidad de Chile. (2021, agosto 9). Gobernador de Valparaíso califica como un freno a la descentralización presencia de delegado presidencial. *Diario Universidad de Chile*. <https://radio.uchile.cl/2021/08/09/gobernador-de-valparaiso-califica-como-un-freno-a-la-descentralizacion-presencia-de-delegado-presidencial/>

²² Martínez, S., & Montoya, E. (2021). Mundaca apunta a que cargo de delegado presidencial sería eliminado una vez que asuma Boric. *Biobío Chile*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-valparaiso/2021/12/20/mundaca-apunta-a-que-cargo-de-delegado-presidencial-seria-eliminado-una-vez-que-asuma-boric.shtml>

²³ Ley orgánico de administración financiera del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://bcn.cl/2k29c>

²⁴ Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2014). *Manual operativo Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (p. 62). Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/06/manual-operativo-FNDR.pdf>

A nivel nacional, la Ley de Presupuestos es la que se encarga de planificar financieramente al Estado y sus instituciones, tanto ingresos como gastos, durante un año determinado, a la vez que especifica cómo se deben gastar los recursos asignados y cómo dar cuenta de ello.²⁵ La versión de 2023 tiene entre sus prioridades el desarrollo de infraestructura a nivel regional, el aumento del presupuesto de Carabineros para la seguridad, la pensión garantizada universal (PGU), entre otros proyectos.²⁶

Dentro del mismo aparecen los presupuestos asignados a distintos planes y programas desde el nivel central, como lo es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual, de acuerdo con la Dipres recibió un monto para el 2023 de 76.538.652 miles de pesos desde la Subdere.²⁷ El FNDR existe para apoyar las cifras de presupuesto regional, por lo que es definido como un programa de inversiones públicas que tiene por objetivo el desarrollo de los territorios de manera armónica y equitativa, a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central a los Gobiernos Regionales. Estos últimos utilizan los fondos para financiar iniciativas, estudios y programas que permitan solucionar problemas de necesidad general y, de esta manera, desarrollar a los territorios social, económica y culturalmente. El FNDR fue creado en 1974 por el Decreto de Ley N° 575 como un complemento del proceso de regionalización que se desarrollaba en Chile y actualmente como un apoyo al proceso de descentralización nacional. A la fecha, es el único instrumento financiero de inversión pública de decisión regional.^{28 29}

El presupuesto del FNDR se divide en dos. La primera parte es un 90% que se reparte entre las regiones, donde se considera la variable socioeconómica y las características territoriales de esta. La segunda parte es un 10% que se subdivide en dos: 5% va como estímulo a la eficiencia y otro 5% para gastos de emergencia. Con este presupuesto, los Gobiernos Regionales financian, con la aprobación del consejo regional, iniciativas de inversión pública y provisiones —recursos adicionales transferidos a las regiones para la inversión en sectores considerados como prioritarios a nivel nacional—. Sin embargo, tiene restricciones el uso del FNDR, entre lo que se encuentra el gasto en personal y en bienes y servicios de consumo; aportes a sociedades o empresas; inversión financiera; entre otros.³⁰

La tabla 1 representa las cifras asignadas en la Ley de Presupuestos, ordenadas de manera decreciente. En esta se puede apreciar que los Gobiernos regionales son la octava institución en recibir el mayor porcentaje del presupuesto anual durante 2023, con un 2,53% de este. Además, en este mismo año se les otorgó 1.608.616.229 miles de pesos, 9.033.656 miles de pesos más que en 2022.³¹ Del total del presupuesto entregado a los Gobiernos regionales, 1.500.619.989 miles de pesos corresponden a transferencias de capital y 107.996.240 miles de pesos

²⁵ Gobierno de Chile. (2023). *Preguntas Frecuentes*. Gobierno de Chile.

<https://www.gob.cl/presupuesto2023/faq/>

²⁶ Dirección de Presupuestos. (2022b). *Proyecto de ley de presupuestos para el sector público 2023* (p. 14). Dirección de Presupuestos. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-285602_doc_pdf.pdf

²⁷ Dirección de Presupuestos. (2022a). *Compilado Ley de Presupuestos 2023* (p. 1163). Dirección de Presupuestos. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-307272_doc_pdf.pdf

²⁸ CNCA, 2014

²⁹ Gobierno Regional Metropolitano. (s. f.-b). *FNDR*. Gobierno de Santiago. Recuperado 14 de agosto de 2023, de <https://www.gobiernosantiago.cl/fndr/>

³⁰ CNCA, 2014

³¹ Dipres, 2022b

a transferencias corrientes.^{32 33 34} A partir de esta última cifra, se le entrega al total de Gobiernos regionales 106.464.612 miles de pesos, además de 1.531.628 miles de pesos para asociatividad regional y convenios para la productividad regional. Se aprecia en la tabla dos, la cual está ordenada de manera decreciente, que el Gobierno Regional Metropolitano es el GORE que más presupuesto recibe (9.601.990 miles de pesos), mientras que el Gobierno Regional del Ñuble es el que menos recibe (4.307.129 miles de pesos). En promedio, los GOREs reciben 6.262.625 miles de pesos.³⁵

Tabla 1. Formulación del presupuesto 2023			
Partidas	Presupuesto otorgado (en miles de pesos)		Porcentaje presupuesto nacional (2023)
	2022	2023	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	11.964.753.324	14.232.770.364	22,43%
Ministerio de Educación	12.677.410.506	13.351.885.089	21,04%
Ministerio de Salud	12.516.244.028	12.564.343.229	19,80%
Ministerio de Obras Públicas	4.216.477.117	4.708.693.598	7,42%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	3.139.638.737	3.139.638.737	4,95%
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2.560.130.457	2.686.784.126	4,23%
Ministerio de Defensa Nacional	1.946.234.414	1.955.569.025	3,08%
Gobiernos Regionales	1.599.582.573	1.608.616.229	2,53%
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	1.200.446.278	1.517.631.138	2,39%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	1.216.083.635	1.363.188.525	2,15%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1.213.256.463	1.243.374.596	1,96%
Ministerio de Agricultura	744.561.312	744.606.399	1,17%

³² Dipres, 2022a

³³ De acuerdo con la [Biblioteca del Congreso Nacional](#), las transferencias de capital son “[...] todo desembolso financiero, que no supone la contraprestación de bienes o servicios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital.”

³⁴ De acuerdo con la [Biblioteca del Congreso Nacional](#), las transferencias corrientes son “[...] los gastos correspondientes a donaciones u otras transferencias corrientes que no representan la contraprestación de bienes o servicios. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo.”

³⁵ *Ibíd*em

Tabla 1. Formulación del presupuesto 2023			
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	575.546.529	663.251.829	1,05%
Poder Judicial	631.311.717	640.393.032	1,01%
Ministerio de Hacienda	534.486.913	535.193.760	0,84%
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	489.172.829	513.811.665	0,81%
Ministerio de Deporte	264.051.815	493.343.662	0,78%
Ministerio de Culturas, las Artes y el Patrimonio	243.533.706	282.252.513	0,44%
Ministerio de Relaciones Exteriores	254.106.767	252.487.603	0,40%
Ministerio Público	226.212.848	232.214.411	0,37%
Congreso Nacional	145.013.529	152.251.018	0,24%
Ministerio de Energía	129.102.519	138.367.670	0,22%
Contraloría	93.032.591	96.937.589	0,15%
Ministerio de Mujer y la Equidad de Género	74.191.019	80.640.971	0,13%
Ministerio de Medio Ambiente	66.960.833	74.535.134	0,12%
Ministerio de Minería	46.220.573	46.737.578	0,07%
Ministerio de Bienes Nacionales	41.196.317	42.567.209	0,07%
Ministerio Secretaría General de Gobierno	33.362.186	34.062.625	0,05%
Servicio Electoral	57.466.842	25.386.577	0,04%
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	21.975.520	22.661.060	0,04%
Presidencia	20.220.609	20.436.183	0,03%
TOTAL	58.941.984.506	63.464.633.144	100,00%

Fuente: Elaboración propia con información de [Dipres \(2022b\)](#)

Tabla 2. Ley de Presupuesto 2023: Gobiernos Regionales		
Partidas	Presupuesto otorgado (en miles de pesos)	Porcentaje del presupuesto nacional
Gobierno Regional Metropolitano de Santiago	9.601.990	8,89%
Gobierno Regional del Biobío	7.861.124	7,28%
Gobierno Regional de Los Lagos	7.567.426	7,01%
Gobierno Regional de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	7.257.696	6,72%
Gobierno Regional de la Araucanía	7.243.201	6,71%
Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena	7.099.233	6,57%
Gobierno Regional de Valparaíso	6.910.394	6,40%
Gobierno Regional del Maule	6.651.984	6,16%
Gobierno Regional de Coquimbo	6.444.177	5,97%
Gobierno Regional de Los Ríos	6.417.366	5,94%
Gobierno Regional de Antofagasta	6.288.178	5,82%
Gobierno Regional de Atacama	5.881.366	5,45%
Gobierno Regional de Arica y Parinacota	5.761.472	5,33%
Gobierno Regional de Tarapacá	5.752.113	5,33%
Gobierno Regional del Libertador Bernardo O'Higgins	5.419.763	5,02%
Gobierno Regional de Ñuble	4.307.129	3,99%
Promedio del presupuesto que reciben los Gobiernos Regionales	6.262.625	6,16%
Asociatividad Regional	265.750	0,25%
Convenios para la Productividad Regional	1.265.878	1,17%
TOTAL	107.996.240	100,00%

Fuente: Elaboración propia con información de [Dipres \(2022a\)](#)

Al hablar del presupuesto de los Gobiernos Regionales es importante mencionar al artículo 73 de la LOCGAR, el cual lo define como “la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación”. Este se regirá por la LOAFE y deberá considerar tanto un programa de gastos de funcionamiento del Gobierno Regional, como un programa de inversión regional, el cual incluya el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y otros planes y programas que tengan como objetivo el desarrollo de la región. El proceso se rige por la propuesta del gobernador, posterior aprobación del consejo y finalmente la aprobación del Ministerio de Hacienda para su puesta en marcha (Artículo 73, LOCGAR).

De acuerdo con el mismo artículo es que se estipulan las atribuciones que tiene el GORE en lo presupuestario. Estas se clasifican en tres grupos de atribuciones: el presupuesto, los programas de inversión³⁶ y los bienes y recursos del Gobierno Regional. Tanto el gobernador como el consejo poseen facultades sobre estos temas, donde principalmente el gobernador postula los proyectos y el consejo los aprueba o modifica. Se pueden ver con más detalle las atribuciones financieras en la tabla 3.

Tabla 3. Atribuciones financieras del GORE, definidas en la LOCGAR	
Gobernador Regional	Consejo Regional
Artículo 24 - Letras d, e, k y m	Artículo 36 - Letras d, e, j, n y ñ
Someter a aprobación del consejo regional el proyecto que le propone, de acuerdo con lo indicado en el artículo 73 y explicado (Letras d y m).	Aprobar, modificar o sustituir el proyecto propuesto por el gobernador y sus modificaciones (Letras d y e).
Proponer al consejo la distribución de los recursos de los programas de inversión, de acuerdo con el artículo 73. Esto debe justificarse con variables e indicadores objetivos de distribución, con sus descripciones, directrices, prioridades y condiciones (Letra e).	En base a la propuesta del gobernador, distribuir por ítems los recursos de los programas, según lo estipulado en el artículo 73. Además, el órgano deberá aprobar la asignación de recursos a proyectos e iniciativas con montos superiores a 7.000 UTM, financiamiento de estudios preinversionales o diseños que permitan crear dichos proyectos. Aprobar el anteproyecto de inversiones. Conocer el programa público de inversiones (Letras e, n y ñ).

³⁶ De acuerdo con el [Gobierno Regional Metropolitano](#), los instrumentos de inversión regional son utilizados para el desarrollo de la región. Entre estos se encuentran los programas de inversión, como el FNDR y el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL).

Capacidad de administrar los bienes y recursos del GORE, en el marco de las limitaciones que pueda ejercer el consejo (Letra k).	Aprobar las solicitudes del gobernador de enajenar o gravar bienes raíces del patrimonio del GORE y otros actos de administración, como el otorgamiento de concesiones (Letra j).
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con información de la [LOCGAR](#)

Como se explicó anteriormente, dentro de las atribuciones de los GOREs está la potestad para crear planes y programas que permitan el desarrollo de la región en diferentes áreas. Dentro de estos, el más importante es la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), el cual orienta las acciones e instrumentos financieros, como es el caso del FNDR. Se trata de una herramienta indicativa, por lo que se encarga de promover y convocar a la institucionalidad y a la comunidad de la región para cumplir con los objetivos en un plazo de tiempo determinado. Dentro del mismo nacen los Lineamientos Estratégicos Regionales, donde se especifican las principales líneas de acción de las problemáticas regionales que se han detectado durante la redacción de la estrategia. Por ello, es importante comprender que la construcción del mismo no es solo un proceso técnico, sino que también es político, económico y social.^{37 38}

No se mencionó la figura del delegado presidencial regional a lo largo de esta sección, pues acorde a lo estipulado en la LOCGAR, este no cuenta con ningún tipo de atribuciones financieras en el papel. Sin embargo, sí las posee en la práctica, como se va a explicar más adelante.

3. La descentralización en la práctica territorial

El tema de las atribuciones es algo que se ha mencionado y criticado tanto por autoridades regionales como por expertos en la materia. Se denotan las preocupaciones de la dualidad de actores en el nivel regional, a la vez de las trabas que esto implica y el entorpecimiento del avance descentralizador que se intentó promover con la creación de los gobernadores regionales.

3.1 Crítica de autoridades

En 2021, el gobernador regional de Valparaíso, Rodrigo Mundaca Cabrera, denunció el entorpecimiento del proceso de descentralización, ya que la Dipres le anunció al total de gobernadores regionales un recorte de 1.500 millones de pesos, 7 días antes de que asumieran sus cargos. Sin embargo, este recorte no fue reasignado a otra área, sino que fue traspasado a los delegados presidenciales. Por ello, las autoridades regionales designadas contarían con los recursos de las Seremis, de los servicios públicos regionales y para gastar en equipos de asesores, sostuvo Mundaca. Agregó que las figuras de los delegados se toman atribuciones

³⁷ Gobierno Regional Metropolitano. (s. f.-a). *Estrategia de Desarrollo Regional*. Gobierno de Santiago. Recuperado 14 de agosto de 2023, de <https://www.gobiernosantiago.cl/estrategia-desarrollo-regional/>

³⁸ Quiroz Reyes, C., & Loyola Salas, C. (2019). Tensión por el liderazgo entre gobernadores electos y delegados presidenciales. Significados atribuidos desde la Región de Ñuble. *Revista Territorios y Regionalismos*, 1, 1-19.

que no les corresponde, como la de priorizar recursos o presidir el GORE.^{39 40 41}

Mientras que el presidente del partido Federación Regionalista Verde Social y diputado de la región de Atacama, Jaime Mulet Martínez, sostuvo que la situación era grave, ya que demostraba que el presidente estaba tratando de entorpecer el desempeño de los gobernadores al disminuir su presupuesto, los protagonistas naturales de la descentralización. Relacionado con lo anterior, el entonces senador por Magallanes, Carlos Bianchi Chelech, afirmó que no existe un proceso de empoderamiento para las autoridades regionales, pues las autoridades electas no podrán mover algún peso del presupuesto regional.⁴²

Las críticas de los gobernadores regionales han continuado durante el actual gobierno de Gabriel Boric. En mayo de este año, se despachó desde el ejecutivo el proyecto de ley que modifica las figuras de los delegados presidenciales regional y provincial, y propone reemplazarlas por los jefes o jefas regional y provincial de Gobierno Interior. Estos continúan siendo designados por el mandatario, pero pasan de ejercer directamente las funciones y atribuciones del presidente a coordinar las funciones de los órganos de la administración del Estado para el ejercicio de las atribuciones del presidente en la región.⁴³

Este proyecto fue criticado tanto por senadores como por gobernadores. Por un lado, el senador por el Biobío, Enrique Van Rysselberghe, cuestionó el proyecto porque, según sostiene, no cumple la propuesta presidencial de transferir atribuciones a los gobernadores regionales. Por ello, cree que el proyecto no avanzará exitosamente en el Congreso.⁴⁴ Por otro lado, la Asociación de Gobernadores Regionales (Agorechi) también criticó este proyecto, pues sostienen que solo cambiaría el título de la autoridad y no sus atribuciones reales. Este punto fue respaldado por el gobernador metropolitano, Claudio Orrego, quien lamenta que las facultades del delegado se hayan incrementado sin consultar a los gobernadores en ejercicio. En este contexto, el gobernador de Atacama, Miguel Vargas Correa, aprovechó la oportunidad para solicitar mayor autonomía presupuestaria a la Dipres, con el fin de agilizar la toma de decisiones en medio de la burocracia existente.⁴⁵

³⁹ CNN Chile. (2021a, agosto 9). Los descargos de Mundaca contra los delegados presidenciales: "Esa h... no procede". *CNN Chile*. https://www.cnnchile.com/pais/mundaca-delegados-presidenciales-esa-huea-no-procede_20210809/

⁴⁰ CNN Chile, 2021b

⁴¹ El Mostrador. (2021, julio 9). Recorte presupuestario a nuevos gobernadores: Rodrigo Mundaca acusa "sabotaje" del Gobierno y parlamentarios califican como una "pesadilla" la descentralización de La Moneda. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/07/09/recorte-presupuestario-a-nuevos-gobernadores-rodrigo-mundaca-acusa-sabotaje-del-gobierno-y-parlamentarios-califican-como-una-pesadilla-la-descentralizacion-de-la/>

⁴² *Ibíd*em

⁴³ Reforma Constitucional que modifica las figuras de los delegados presidenciales regional y provincial, 15970-07, Cámara de Diputados, 8 (2023). <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16507&prmBOLETIN=15970-07>

⁴⁴ Carrasco, P. (2023, junio 2). Proyecto que elimina a delegados/as presidenciales genera discusión en la zona. *Diario Concepción*. <https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2023/06/02/proyecto-que-elimina-a-delegados-as-presidenciales-genera-discusion-en-la-zona.html>

⁴⁵ Carvalho, J. (2023, junio 1). "Queremos participación en las decisiones": Gobernadores solicitan retiro del proyecto sobre delegados presidenciales. *Diario Universidad de Chile*. <https://radio.uchile.cl/2023/06/01/queremos-participacion-en-las-decisiones-gobernadores-solicitan->

3.2 Críticas de académicos

Las críticas no vienen únicamente por parte de las autoridades, pues varios expertos comparten estas mismas ideas. Los análisis sobre este nuevo escenario llegaron desde antes de que los primeros gobernadores fueran electos. Cristian Quiroz y Cristian Loyola (2019) realizaron una investigación cualitativa sobre las tensiones en el liderazgo entre los gobernadores y los delegados presidenciales. Dentro de esta, como parte de una nueva institucionalidad generada por la aparición de estas dos nuevas autoridades, se evidencia que en la LOCGAR, aunque estipula los ámbitos de competencia de cada uno, no crea las instancias definitorias en casos de controversia o conflicto entre ambas.⁴⁶

Dentro de la investigación también demuestran que existía una percepción de liderazgo alrededor del gobernador regional. Aún con pocas atribuciones, la legitimidad dada por ser electo y no designado sería relevante en la discusión e influencia política. Esto no negaba que el delegado también tendría alta influencia, debido al número de atribuciones y recursos que contaría desde el gobierno central. La relevancia de ambos en la política regional podría llegar a ser preocupante si no existe coincidencia en sus posturas políticas, ya que podrían afectar en la creación y desarrollo de proyectos regionales. Aun así, hay personas que rechazaban la idea de una única autoridad, pues sostenían que era un avance para la descentralización una autoridad electa que tenga un programa que era monitoreado. Otros indicaban que tarde o temprano desaparecerá alguna figura, pues la dinámica actual es de transición.⁴⁷

Por su parte, Egon Montecinos Montecinos (2020), decano y director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, analizó el escenario en el que se instalaron los gobernadores y delegados y las posibles consecuencias de su aparición en la actividad política subnacional. Consideró que este cambio iba a modificar las relaciones interniveles —es decir, la relación entre el gobierno nacional, el subnacional o regional y el local o municipal—, lo que podía provocar que estas se dirijan hacia la coordinación o hacia el enfrentamiento. Es vital esta relación para los gobiernos subnacionales y locales, especialmente en años anteriores, por la fuerza del gobierno central sobre estas. Por un lado, el presidente podía desvincular autoridades regionales que no siguieran los lineamientos nacionales. Por otro lado, no existía el bloqueo político, pues la centralización la anulaba.⁴⁸

En el contexto latinoamericano, esta dualidad de autoridades regionales es parte de un diseño inédito. Esto cambiaría la dinámica a favor de una democratización y estabilidad en la conducción política del territorio, además de terminar con la doble dependencia con la creación de estas dos figuras: representar los intereses y demandas de la región, a la vez que las impuestas por el poder ejecutivo en el nivel central. Sin embargo, Montecinos ya adelantaba el origen de posibles “zonas grises” en sus atribuciones, lo que posiblemente generaría conflictos entre ambos, como dualidad de mando o confusiones en el

retiro-del-proyecto-sobre-delegados-presidenciales/

⁴⁶ Quiroz Reyes y Loyola Salas, 2019

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: Escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política*, 40(3), 567–587.

liderazgo regional. Aquí se menciona la administración de las Seremis, de la cual se encarga el delegado, incluido el presupuesto —entre un 70 y 80% de la inversión pública en la región—; mientras que el gobernador, no tendrá potestad sobre estos ni de los servicios públicos que dependan directamente del GORE.⁴⁹

A partir de lo anterior, el autor crea cuatro posibles escenarios de relaciones intergubernamentales ante este nuevo escenario: el de colaboración plena; el de colaboración alta y conflicto leve; el de cooperación y conflicto medio; y el de cooperación baja y conflicto alto.⁵⁰ De acuerdo con las descripciones, Montecinos sostiene que la mayoría de regiones se encuentran en el tercer escenario de cooperación y conflicto medio, ya que existe tensión entre las autoridades nacionales y los delegados designados con el gobernador regional. Mientras que algunas regiones están en el segundo escenario de colaboración alta y conflicto leve.⁵¹

Ya a dos años de las elecciones de los gobernadores, Montecinos sostiene que Chile es conocido como uno de los países más centralizados del mundo, donde se ha naturalizado que el nivel central tutele a los Gobiernos Regionales. A través de la dualidad de autoridades se desmedró el poder efectivo del funcionamiento del gobernador regional, como en la administración fiscal, por ejemplo. La coordinación de los servicios que se encuentran en la región es un atributo del delegado, por lo que también maneja el presupuesto destinado a estas instituciones, y lo restante lo maneja el GORE. Esto no solo entorpece el proceso de descentralización, sino que también se evidencia el ejercicio de atribuciones que los delegados no poseen, de acuerdo con la LOCGAR.⁵²

4. Reflexiones finales

Distintos gobiernos nacionales se han comprometido con el proceso de descentralización, por lo que se aprobaron reformas que, paulatinamente, le daban más poder y legitimidad a las entidades subnacionales y locales. Sin embargo, son múltiples las zonas grises en atribuciones y entre las autoridades, además del nulo manejo que se les entrega a ellas. Estas son algunas de las razones por las que se critica el actual sistema y se solicitan nuevas reformas descentralizadoras.

Ahora bien, el contexto político no se ve favorable para ello. La actual crisis nacional de corrupción obliga a desarrollar fiscalizaciones focalizadas en los diferentes niveles gubernamentales, especialmente en las entidades subnacionales. Esta situación interrumpe el avance del proceso descentralizador con respecto al fortalecimiento de la institucionalidad regional, especialmente en temas presupuestarios de manejo y distribución fiscal. El mayor perjudicado es la ciudadanía, ya que se entorpecerá la satisfacción de sus demandas focalizadas territorialmente.

⁴⁹ *Ibíd*em

⁵⁰ *Ibíd*em

⁵¹ Montecinos, E. (2023, agosto 21). *Duda sobre "Elección de gobernadores regionales en Chile"* [Comunicación personal].

⁵² Montecinos, E. (2023, mayo 31). Descentralización y gobiernos regionales tutelados en Chile. *El País*. <https://elpais.com/chile/2023-05-31/descentralizacion-y-gobiernos-regionales-tutelados-en-chile.html>