

# LA DESCENTRA- LIZACIÓN

## TRAS EL PROTOCOLO DE ACUERDOS DE ENERO 2023

**POR DIEGO PORTALES CIFUENTES**

Economista, vicepresidente de  
la Fundación Chile Descentralizado

La agenda informativa dominante se concentra en la capital. Es allí donde se toman las decisiones que impactan sobre todo el país, aunque los temas de las inversiones en recursos naturales, los problemas de los flujos migratorios, los focos de agitación social o los incendios forestales y otras catástrofes tengan asiento territorial. Uno de los grandes olvidados del flujo noticioso es el proceso de traspaso de poder, recursos y competencias a los gobiernos regionales y locales. El presidente lo ha dicho: quiere dejar a las autoridades centrales con menos poder que al inicio de su período de gobierno cuando deje el cargo. Y están pasando cosas importantes más allá de la nueva constituyente, los cambios de gabinete o los rechazos a importantes reformas económicas y sociales. Veamos...

El 14 de Julio de 2021 asumieron 16 gobernadores regionales en todo Chile. Por primera vez, en más de doscientos años de vida independiente, las autoridades del nivel intermedio del Estado fueron elegidas por el pueblo. Han transcurrido más de veinte meses, la



EDIFICIO DEL GOBIERNO REGIONAL DEL BIOBÍO,  
CONCEPCIÓN

mitad del período de un mandato que se vio reducido por las postergaciones derivadas de la pandemia.

El 19 de enero de 2023, el gobierno central y los 16 gobernadores regionales, representados por el presidente de la Asociación Nacional AGORECHI, el gobernador regional de Antofagasta Ricardo Díaz, firmaron un Protocolo de Acuerdos: el documento más importante para hacer avanzar el proceso de descentralización que haya sido suscrito hasta la fecha.

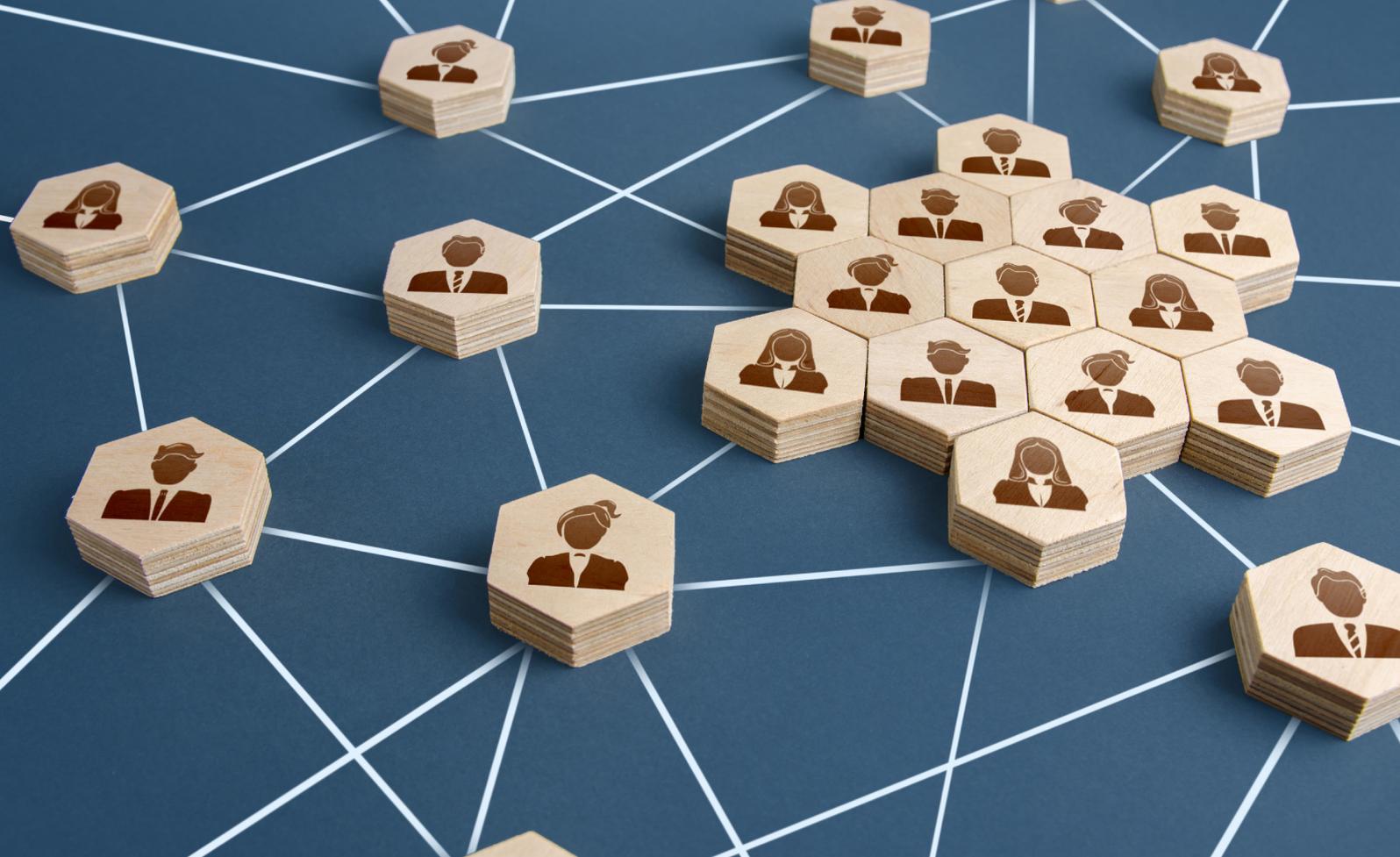


TABLA 1

PRINCIPALES COMPROMISOS DEL PROTOCOLO DE ACUERDO DEL 19 DE ENERO DE 2023			
FECHA	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS REGIONALES	ÁREA
MARZO	Presentación Ley de Rentas Regionales		Fiscal
MARZO		GORES definen 2 prioridades TC	Administrativa
MARZO		GORES definen prioridades Apoyo Técnico	Fortalecimiento
MAYO	Ley Ministerio de Seguridad Pública. Cambia Delegado Presidencial.		Político
JUNIO	Definición participativa de una Política Nacional de Descentralización		Político
JUNIO	Ejecución 2 Prioridades TC		Administrativa
JUNIO	Gabinete Nación - Región	Gabinete Nación - Región	Político
JUNIO	Mesas permanentes coordinación y seguimiento descentralización	Mesas permanentes de coordinación y seguimiento descentralización	Político
JUNIO		Creación COSOC Regional	Participación
SIN FECHA	Sistema de Gestión del Capital Humano Avanzado		Fortalecimiento

El documento incluye medidas políticas, administrativas, fiscales, de fortalecimiento de capacidades regionales y de participación ciudadana. Recoge, en este abanico, los cinco ejes de la descentralización que ya forman parte del consenso entre especialistas y políticos en esta materia. Esas medidas están ordenadas temporalmente y constituyen un itinerario posible de evaluar por la ciudadanía. Lleva la firma del ministro de Hacienda y la directora de Presupuestos y de dos subsecretarios del Ministerio del Interior. Es un acuerdo de Estado con mirada estratégica. Debiera merecer la atención pública. De no hacerse llegará el momento en que políticos y medios se preguntarán ¿quién y cuándo acordó esto? Entonces, acusarán que no ha habido debate y plantearán que no se puede seguir improvisando. La profecía autocumplida del centralismo.

### LOS ACUERDOS POLÍTICOS

Una de las iniciativas, con plazo al mes de junio de este año, busca generar un diseño compartido con mirada estratégica: "el gobierno de Chile convocará a autoridades regionales, locales y parlamentarios, así como a representantes de la academia y de la sociedad civil organizada vinculada al desarrollo territorial a dialogar en torno a una propuesta de la Política Nacional de Descentralización". En su

agenda está acordar una distribución competencial nacional, regional y local; las formas de coordinación intersectorial e internivel y los mecanismos de fortalecimiento de capacidades que habiliten el traspaso de esas competencias (Ver tabla 1).

Dentro de las estructuras de coordinación destaca la creación de un Gabinete Nación – Región con participación de las más altas autoridades del país y de las regiones. Esta nueva estructura podría adquirir un Estatuto constitucional o legal y reglamentarse su forma de funcionamiento. Al mismo tiempo, la creación de mesas permanentes de coordinación y



WWW.GOREANTOFAGASTA.CL



seguimiento le darían continuidad de gestión a un proceso que sabemos es complejo.

En el ámbito político la iniciativa más difundida ha sido la eliminación del cargo de delegado Presidencial. En el documento bajo análisis se propone incluir esta materia en la Ley que creará el Ministerio de Seguridad Pública cuya presentación al Congreso Nacional se compromete para el mes de mayo próximo.

Es necesario sincerar las cosas. Los delegados presidenciales y sus funciones son parte del texto de la Constitución Política vigente (artículos 115 bis, 116 y 117); cambiarles el nombre y sus atribuciones requiere una reforma constitucional. Sin perjuicio del intento de corregir los excesos cometidos en el gobierno de Piñera tras el propósito de ningunear o minimizar el rol de los gobernadores regionales, corresponde incorporar las propuestas planteadas en el nuevo proceso constituyente. No parece apropiado incluir esta materia en la Ley que crearía el Ministerio de Seguridad Pública.

## **LAS PROMESAS FISCALES**

Una de las novedades del documento que analizamos es que lleva la firma de las más altas autoridades del Ministerio de Hacienda. Eso le confiere un grado potente de seriedad y compromiso. Especialmente en lo relativo al envío durante el mes de marzo de 2023 del proyecto de ley sobre Rentas Regionales. El cumplimiento de esta tarea sería de un alto valor para restablecer la credibilidad del Estado en esta materia. Los dos últimos gobiernos tenían el compromiso programático de presentarla y tramitarla y no lo hicieron.

En paralelo hay un conjunto de disposiciones que tienden a flexibilizar la gestión presupuestaria de los gobiernos regionales, pero sin eliminar la tutela que la Dirección de Presupuestos mantiene sobre las administraciones regionales.

El aumento de los recursos de decisión regional y la flexibilización acotada en el uso de los recursos son dos ingredientes fundamentales para un avance efectivo de la descentralización. El Presupuesto de 2023 no da un salto de calidad en esta materia. Los procesos que se abren para 2024 son esperanzadores en la medida que los gobiernos regionales se focalicen en estos propósitos.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: TRASPASOS DE COMPETENCIAS**

Esta es una de las áreas más complejas del proceso de descentralización. Por eso, como resultado de los análisis de procesos de descentralización en América Latina, la académica Tulia Faletti recomienda

dejarla para el final después de la descentralización política y de la descentralización fiscal y “casi como resultado residual de las anteriores”. En la primera etapa, la ejecución administrativa descansaría en los servicios públicos históricos dependientes del poder central; después, solo en la medida de lo necesario, sería adecuado crear nuevos servicios y traspasando personal desde la dependencia del gobierno central hacia ellos.

Las experiencias de estos 20 meses con gobernadores regionales electos así lo ratifican.

En el gobierno de Piñera se decidió el traspaso de oficio de quince competencias que no llegó a concretarse. Una vez asumido el gobierno de Boric los gobernadores pidieron devolver las competencias al gobierno central. No habían sido consultados sobre su procedencia y no eran sus prioridades.

Durante 2022, el gobierno de Boric pidió a los gobernadores que definieran “mínimos comunes” para ser traspasado simultáneamente a todas las regiones. No hubo acuerdos y se llegó al segundo encuentro por la descentralización sin peticiones (Frutillar, mes de agosto de 2022). La SUBDERE elaboró un generoso catálogo de competencias traspasables que están ahí como referencia.

Recientemente, el “Comité Interministerial de Descentralización” aprobó poner en consideración de los gobiernos regionales seis nuevas competencias. Los Consejos Regionales aprobaron aceptar algunas y rechazaron otras. Tres de esas competencias son presidencias de Consejos o Comisiones (Evaluación ambiental, Capacitación y Uso del borde costero); otras tres están relacionadas con aspectos del ordenamiento territorial. Esos traspasos incluyen mínimos aumentos de recursos.

Ahora se espera definir las competencias traspasables como producto del trabajo de la Comisión participativa que propondrá una Política Nacional de Descentralización.

En mi opinión, la definición de las áreas de competencia debiera concentrarse solo en un debate general a ejecutarse en un mediano plazo y no ponerse el foco principal en unos acuerdos de detalle de los traspasos, ya que podría estancarse la conversación en discusiones engorrosas y llegar a resultados insatisfactorios. Definir esas metas abriría la puerta al desarrollo de experiencias piloto que son fundamentales para el aprendizaje mutuo, el mejoramiento de los diseños y la implantación definitiva de los traspasos, tal cual ha ocurrido con los Comités Regionales de Desarrollo Productivo en el cual se han comprometido gobiernos regionales, la CORFO y otros servicios públicos desconcentrados.

## FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Durante marzo los dieciséis gobiernos regionales debieron definir sus prioridades para recibir el apoyo técnico del gobierno central para fortalecer sus capacidades y así poder hacerse cargo de las nuevas competencias. Una oferta valorable, pero que como medida central de la política en esta área es insuficiente. Para fortalecer capacidades hay que apoyarse en dos pies: uno se puede sostener en el apoyo externo, el otro debe provenir de las propias fuerzas.

TABLA 2

Ofertas de Apoyo Técnico a GORES
Sistema de Acreditación de la Calidad de la Gestión Pública
Programas Piloto Modernización TIC/ Procesos
Laboratorios de Análisis Territorial
GORES como Unidad Ejecutora
Estrategias de Internacionalización
Instalación Áreas Metropolitanas

La innovación pública desde los territorios es clave para el éxito de la descentralización. Ello requerirá la creación de instituciones propias y la incorporación de nuevos perfiles profesionales que se hagan cargo de tareas que no estaban en la agenda antes de las reformas ya aprobadas.



Temas tan importantes como potenciar la inteligencia estratégica territorial, la administración de áreas metropolitanas complejas, la ejecución directa de programas e inversiones, la conquista de mercados internacionales o el ordenamiento territorial, entre otras; no puede hacerse con los mismos recursos de infraestructura, financieros y humanos propios de una etapa anterior.

Ampliar estas capacidades necesitará del apoyo del gobierno central, pero fundamentalmente requerirá de potenciar capacidades endógenas. De lo contrario, las mejoras pueden ser débiles o transitorias.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Protocolo de enero define que uno de los compromisos de los gobiernos regionales es la creación de los Consejos de la Sociedad Civil. El plazo establecido es el primer semestre de 2023.

Todos los gobernadores regionales, cada uno con su énfasis, han planteado la importancia de la participación ciudadana.

El siguiente es el cuadro de la situación al mes de marzo (ver tabla 3).

Este es un balance provisional hasta la fecha: Seis consejos constituidos, solo dos bien integrados al trabajo de los respectivos gobiernos regionales (información oficial de su actividad como parte de la gestión regional). Tres más en proceso de constitución con la aprobación de los reglamentos, el proceso de inscripciones de las organizaciones sin fines de lucro validadas y el llamado a elecciones de los consejeros. En alguno de los restantes, que no han tomado iniciativas al respecto, se intentan otro tipo de experiencias participativas. Los GORES están al debe.

## COMENTARIOS FINALES

El proceso que abre el Protocolo está poniéndose en marcha. No es tiempo todavía de sacar conclusiones. Sin embargo, el análisis precedente permite formular algunas sugerencias.

A mi juicio, el foco principal de esta etapa debe estar en el fortalecimiento de los gobiernos regionales. En el último año ha habido avances importantes: reconocimiento de las y los gobernadores como máxima autoridad regional, creación de instancias de diálogo político y de prácticas de cooperación, coordinación cada vez más amplia entre gobernadores y autoridades del nivel central en los territorios.

Falta una apuesta decidida porque los gobiernos regionales tengan la libertad suficiente para emprender en forma endógena su propio fortalecimiento. Cuando se formula (sin plazo) la creación de un



TABLA 3

ESTADO DE LOS COSOC REGIONALES, MARZO 2023			
REGIÓN	COSOC	Info WEB	Otras instancias
Arica	Si	Reglamento	Mesas de Trabajo
Tarapacá	Si	Nada	No
Antofagasta	Si	Actas	No
Atacama	Si	Actas	No
Coquimbo	No	Nada	No
Valparaíso	En proceso	Reglamento	Consulta Ciudadana
Santiago	No	Nada	Consejos. Mesas, Redes
O´Higgins	En proceso	Inscripciones	No
Maule	En proceso	Inscripciones	Mesas de Trabajo
Ñuble	En proceso	Reglamento	No
Bio Bío	Si	Nada	Consulta Ciudadana
Araucanía	No	Nada	No
Los Ríos	Si	Nada	Consejo ERD
Los Lagos	No	Nada	No
Aysén	No	Nada	Consejo Consultivo
Magallanes	No	Nada	No

Fuente: Páginas WEB de los Gobiernos Regionales

sistema de gestión del capital humano avanzado se está enunciando uno de los problemas principales de esta transición: no se puede hacer mucho más con los mismos recursos. En vez de mantener una rigidez total para atraer ese capital humano avanzado hacia la gestión regional debiera abrirse el espacio mínimo suficiente para disponer de esas capacida-

des. Es necesario advertir que competencias tan importantes como las descritas para ser parte del apoyo del gobierno central a los GORES comienza por disponer de los profesionales con los perfiles que exigen el buen desempeño en esas tareas; sea como perfeccionamiento de los funcionarios que hay o como incorporación de nuevos talentos. **d**