



La nueva descentralización y el rol de los gobiernos subnacionales

Exposición Congreso Patagónico de Descentralización, octubre 2023



Por Sergio Galilea Ocón,
Académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile
Integrante del Grupo de Investigación en
"Descentralización, territorios, gestión regional y local"

1. La descentralización es una necesidad para Chile.

La descentralización es un proceso político que se encuentra estrechamente ligado a la "cuestión del poder". Se refiere a la transferencia permanente de competencias y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. En América Latina, este proceso se ha manifestado de forma compleja y diversa, y en el caso de Chile, su desarrollo ha sido históricamente lento, con avances y retrocesos. Sin embargo, es una "necesidad imperiosa" para la nación chilena, ya que está claro que la descentralización aporta de manera significativa a las labores esenciales a nivel nacional y regional.

a) La gran tarea de lograr una diversificación sostenible de la producción es esencial para alcanzar el deseado desarrollo del país. Esto requerirá

modificaciones significativas en nuestra matriz energética, priorizando fuentes renovables como la energía solar y eólica. Adicionalmente, será esencial efectuar un manejo sustentable de los recursos naturales y proteger de forma permanente los ecosistemas frágiles, adoptar estructuras productivas eficientes avaladas por tecnologías avanzadas, fortalecer la capacidad exportadora y mantener un equilibrio justo entre el capital y el trabajo.

Este nuevo enfoque de desarrollo implica una descentralización territorial, de modo que podamos adaptar la nueva visión de desarrollo a las particularidades de cada región. Los gobiernos regionales y municipales desempeñarán un rol clave en la viabilidad política de este proceso.

b) La monumental tarea nacional de lograr la inclusión y la integración social, como parte fundamental de la superación de nuestra actual desigualdad estructural y segregación social, requerirá la creación de “soluciones territoriales específicas” que aborden de forma efectiva los actuales diagnósticos sobre desigualdad social y territorial. Las acciones para garantizar el acceso a un nivel mínimo de bienestar para toda la población deberá contar con una amplia variedad de expresiones territoriales. Este desafío social y político requiere, en consecuencia, un mayor énfasis en la descentralización, así como un compromiso sólido y decidido por parte de los gobiernos subnacionales.

c) Los esfuerzos destinados a mejorar la administración pública son esenciales para el progreso del país. Chile requiere adoptar enfoques modernos, ágiles, audaces y precisos para abordar la urgente “reforma del Estado”. Aquello implica la adopción de estructuras eficientes, participativas y orientadas al trabajo en equipo, con el propósito de modernizar el enfoque y la práctica tradicionalmente estática que se ha mantenido en la función pública. Es crucial que abordemos la mayor cantidad de problemas de la agenda pública en su “lugar de origen”, promoviendo soluciones específicas que aligeren la carga de gestión central del Estado, por medio de la colaboración de gobiernos locales y regionales.

d) El fortalecimiento de la democracia en el país demanda una mayor participación ciudadana y una gestión más activa por parte de la comunidad. La nueva democracia que buscamos debe encontrar en los gobiernos subnacionales y los municipios, instituciones privilegiadas para la participación consciente y activa de los ciudadanos. Por lo tanto, es evidente la urgencia de una descentralización a largo plazo, con un papel protagónico para la ciudadanía, que se manifiesta en el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales.

2. La fortaleza de los gobiernos regionales y locales: la clave de la descentralización

En el camino hacia una verdadera descentralización, la fortaleza de los gobiernos regionales y locales se erige como el factor esencial. Esta fortaleza constituye el “barómetro definitivo” de nuestro avance en este proceso. Más allá de las reformas nacionales en competencias y financiamiento, el verdadero motor de la descentralización reside en la capacidad y poder de los gobiernos subnacionales.

Las políticas nacionales y los marcos legales e institucionales orientados a la descentralización suelen carecer de especificidad, y suelen ser expresiones “genéricas” y meramente “discursivas”. A pesar de su noble intención, se echa de menos la concreción necesaria. Lo que se requiere son “gobiernos territoriales efectivos”, capaces de afrontar y solucionar problemas, y el nivel central debe asumir el papel de un “facilitador activo y confiable”, y no de un “órgano de control” de los esfuerzos subnacionales.

El despliegue efectivo, concreto, preciso y eficiente de los gobiernos regionales y locales son la clave para alcanzar una descentralización exitosa. Esto iniciará en algunas entidades inicialmente excepcionales, las cuales deben servir como modelos a seguir y ser fomentadas para su replicación en otras entidades territoriales. El nivel central debe incentivar estas buenas prácticas, fortalecer su eficacia y facilitar la transferencia de estos avances a los diferentes territorios.

Es de vital importancia que el nivel central asuma el rol de facilitador y apoye la innovación efectiva a nivel regional y local. En lugar de enredarse en “instrucciones y regulaciones complejas y genéricas”, debe reconocer que cada territorio es único y tiene necesidades distintas. La preocupación central no debe limitarse al control, sino a la transferencia de personal cualificado, responsabilidades y competencias a petición y mérito de los gobiernos subnacionales. Dado que inevitablemente habrá una diversidad de capacidades entre los gobiernos subnacionales, el apoyo central debe proporcionar las señales necesarias para fortalecerlos.

Uno de los ejemplos que demuestran los beneficios de la descentralización en Chile es el Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, que ha destacado en varios aspectos. De esta forma, la señal central debería estar en incentivar la fortaleza a nivel territorial, fomentando la capacidad de gobernar de manera intersectorial en el territorio y aprovechar las ventajas comparativas de manera efectiva y eficaz, con una participación ciudadana activa.

Todo lo anterior implica que el nivel central tiene que renunciar al “exceso de control burocrático” y, en cambio, debe enfocarse en apoyar y transmitir confianza a los esfuerzos regionales y locales, en particular a aquellos que se destacan por su eficiencia y potencial promisorio. Este enfoque no es sencillo en el contexto chileno y requiere una directiva presidencial clara. El presidente Boric dijo genuinamente que esperaba dejar la presidencia con menos competencias y funciones que cuando llegó. Un compromiso descentralizador notable de un hombre de región.

En la década de 1990, la SUBDERE tenía menos de 100 funcionarios, tanto profesionales como administrativos, con solo tres en cada región institucional. Hoy en día, la cifra asciende a casi 500 funcionarios, la mayoría inexplicablemente ubicados en el nivel central. ¿Qué espera el gobierno para reforzar con cuadros profesionales a los gobiernos regionales y municipios?, destinando a funcionarios del nivel central, entendiendo que el esfuerzo descentralizador se “hace en cada territorio”.

3. Los rasgos descentralizadores fundamentales: conocimiento, rigor y probidad.

La descentralización en un país unitario y de fuerte tradición y cultura centralista es un proceso inherentemente complejo. Para que este proceso sea efectivo, es esencial que se base en ciertos principios fundamentales, destacando el conocimiento, el rigor y la probidad como condiciones clave. En la medida que estos principios se encuentren presentes, se podrá avanzar en una descentralización efectiva.

La descentralización implica una “combinación virtuosa” de aspectos administrativos, fiscales y políticos. Aun tratándose, en última instancia, de un proceso político vinculado a la transferencia de poder desde el ámbito central hacia al subnacional, tendrá siempre aristas políticas, administrativas y fiscales. Más que la Secuencia de Faletti, se aboga por una simultaneidad de procesos, valorando la perspectiva metodológica y la opción científica y analítica de Faletti.

El conocimiento implica tener una comprensión exacta y precisa del diagnóstico de la situación que buscamos cambiar, así como del propósito y la dirección de ese cambio, y su viabilidad tanto en términos materiales como políticos. En cada territorio específico, ya sea una región o una comuna, el conocimiento requiere un entendimiento exhaustivo de su base económica actual y, sobre todo, de su potencial; las acciones de los agentes privados y sociales involucrados en el desarrollo; la gestión detallada de la dispersa institucionalidad pública y su capacidad para coordinarse; la

priorización de los desafíos y las diversas vías posibles para lograr un cambio efectivo y viable.

El conocimiento necesario para abordar esta compleja tarea debe construirse sobre una base interdisciplinaria. Debe manifestarse en una cartografía de alta calidad, relaciones detenidamente estudiadas y definidas con precisión, y en la comprensión de las lógicas que rigen las estructuras productivas, sociales e institucionales. Se debe tener un profundo entendimiento de los marcos legales que sustentan los cambios buscados, las carteras de proyectos e inversiones que constituyen el núcleo de los esfuerzos modernizadores, así como el comportamiento actual como previsto de los actores y movimientos sociales en cada territorio.

Este conocimiento es de suma importancia y no puede ser subestimado. Hay que adentrarse en la "naturaleza de la problemática" y avanzar en la búsqueda de soluciones. Esto es un desafío complejo que requiere de procesos formativos específicos, el análisis de experiencias y casos relevantes a nivel nacional e internacional, y un diagnóstico preciso de la realidad que se desea cambiar, junto con la factibilidad de tales cambios. Para transformar la realidad, primero debemos entenderla. Esto implica acciones especializadas, avances en el diálogo y el debate interdisciplinario en un esfuerzo conjunto de las áreas política, fiscal y administrativa del proceso de descentralización.

Ese conocimiento esperado se opone a la improvisación, a la superficialidad cognitiva y al voluntarismo que suele expresarse en los territorios y, particularmente en el nivel central de la administración. El conocimiento no debe estar reducido a los académicos y profesionales expertos; ese conocimiento debe ser difundido entre el conjunto de los actores institucionales, abrirse al campo privado y al mundo social. Debe estar en armonía con los medios de comunicación y también debe reflejarse en una dimensión cultural. Los procesos de formación deben abarcar a todas las instituciones del ámbito público, debiendo promover la creación de cuadros profesionales interdisciplinarios con un conjunto común de conocimientos y experiencia probada.

Junto con el conocimiento, el rigor es un principio esencial. El rigor implica un compromiso profundo y continuo con el proceso de descentralización. Debe existir una constante evaluación de la calidad, un análisis bien fundamentado y la definición de cursos de acción claros. Hay que ser flexibles en la táctica para lograr los objetivos de descentralización y tener la audacia de maximizar los recursos disponibles. El rigor se traduce en carteras de proyectos precisas y ambiciosas, enmarcadas en diferentes

presupuestos, y definir alternativas de acción audaces para lograr los objetivos descentralizadores.

Rigor es manejar los sistemas de información con prontitud y presteza, distinguir lo cualitativo de lo cuantitativo y difundir el conocimiento entre los actores del desarrollo territorial. Rigor, es definir objetivos y metas con precisión y convocar en torno de ellas a la institucionalidad pública. Rigor, es trabajar interministerialmente y estableciendo un lenguaje común de temas compartidos entre las instituciones. Rigor, es hacer fuerza en "lo público" en función de ejes ordenadores claros. Rigor, es fomentar la colaboración con el sector privado en términos de inversión y desarrollo productivo. Rigor, es mantener siempre un "cable a tierra" con las organizaciones sociales en el territorio y con la población en general. Rigor es traducir en "consignas movilizadoras" la acción territorial. Rigor, es "mezclarse con la vida". En síntesis, el rigor es una manifestación adicional de liderazgo responsable, profesional, austeridad, diálogo y claridad. Es el arte de "hacer las cosas bien" y señalar caminos diferentes y atractivos. La comunidad en la región o comuna debe observar con atención este enfoque, que es comprometido y que se basa en el trabajo en equipo.

Por otro lado, la probidad es una "actitud de vida institucional indispensable". Representa la austeridad, el profesionalismo, el trabajo en equipo, la transparencia y la rendición de cuentas continua. Además, se enfatiza la necesidad de un doble control donde haya dinero, para asegurar que no se desperdicie ningún recurso. Esta honestidad en el trabajo público debe ser el distintivo principal del trabajo institucional en regiones y comunas. La ciudadanía debe percibir que se practica la honestidad, que se cuida cada recurso público, y que se rinde cuentas y se garantiza la transparencia en todas las acciones. Solo así se ganará la confianza de la ciudadanía y se podrá convocar a los actores empresariales y a los movimientos sociales.

Nada perjudica más a los gobiernos subnacionales que luchan por existir y fortalecerse, que las faltas a la probidad. El tema de las denominadas "fundaciones", que han dañado a las fundaciones serias y rigurosas, es grave, ya que algunos gobiernos regionales han dilapidado recursos públicos de manera irresponsable, sin rigor y con una dosis inaceptable de amiguismo. Las fuerzas del centralismo están a la espera de estos "errores" para recentralizar el poder, por lo tanto, la responsabilidad es fundamental.

Conocimiento, rigor y probidad, son la base de un trabajo subnacional de alta calidad. Estos principios permitirán establecer conexiones con la ciudadanía y obtener la confianza para efectuar y alcanzar los cambios deseados. Aquello requiere de un esfuerzo territorial constante y no es un

regalo del poder central. Hay que alejarse de la irresponsabilidad del liderazgo personalista y del trabajo superficial. Esta constituye una misión a largo plazo, y que considera a las generaciones actuales y futuras.

La Descentralización, entendida sustantivamente como traspaso de poder político, tiene muchos detractores, particularmente en su componente fiscal. Aplicación de tributos, generación de ingresos propios o facultad de contratar empréstitos han estado ausentes en nuestra agenda descentralizadora. Las experiencias negativas y complejas de países que han sido más osados en materia fiscal (Argentina, Perú y Colombia), han reforzado nuestro centralismo fiscal. Una nota de prensa en el caso colombiano señala: "El fracaso de la descentralización, más que la causa de la corrupción, es una de sus consecuencias."

Por definición la descentralización es acercar las decisiones de políticas públicas y la provisión de servicios a las administraciones más cercanas a los ciudadanos, en el entendido de un evidente y lógico mayor conocimiento de los territorios y de las necesidades de la gente. No obstante, el déficit de participación ciudadana sigue siendo uno de los pendientes de la descentralización. Una de sus causas puede ser el creciente descrédito y falta de confianza en las autoridades políticas.

La descentralización no ha logrado establecer un compromiso significativo por parte de la ciudadanía. No figura como un tema prioritario en las encuestas sobre las necesidades de la población. Además, no existen movimientos ciudadanos regionalistas o municipalistas que impulsen la descentralización. Lo que es más, se observa un alto grado de desconocimiento acerca de las funciones de los gobiernos subnacionales, e incluso sobre quiénes son sus autoridades. Por lo tanto, el desafío de la participación ciudadana en este contexto resulta aún más complejo. La descentralización no ha tenido suficiente tiempo para arraigar en las estructuras administrativas de los territorios y en la cultura institucional de los ciudadanos.

Las diversas evaluaciones realizadas sobre la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, han concluido que, después de más de diez años de su entrada en vigencia, los aportes de esta ley a la democracia participativa a nivel local han sido escasos, con un impacto limitado y un importante incumplimiento de sus disposiciones. Esto se refleja en gran medida en el hecho de que, pocos años después de su promulgación, la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, convocara a un Consejo Nacional en calidad de Comisión Asesora Presidencial para proponer cambios legales a este marco normativo. A

pesar de las reformas propuestas por este consejo, estas nunca se han tramitado en el Congreso.

Otro aspecto que no ha sido del todo resuelto por la descentralización, y que se espera deba hacerse cargo, es el de las importantes brechas y desigualdades entre los gobiernos subnacionales, especialmente al interior de ellos. Es importante reconocer que, aunque los gobiernos subnacionales pueden ser actores relevantes, las desigualdades sociales y territoriales arraigadas en nuestro país durante décadas tienen raíces más profundas y deben ser abordadas a través de marcos normativos y políticas de Estado que atiendan a temas como el empleo con salarios justos, salud garantizada y de calidad, un sistema previsional solidario, la inclusión, la integración territorial con vecindarios amigables y viviendas de calidad, así como el acceso a una educación de calidad y gratuita, entre otras. No se debe pedir que la descentralización se encargue de estas demandas, se estaría haciendo trampa y no enfrentando las brechas e inequidades.

Para que la descentralización sea efectivamente un medio para la construcción de un país territorialmente equilibrado, es necesario abordar el desafío de generar condiciones de desarrollo y acceso a oportunidades en todo el territorio. Aquello implica llevar adelante reformas sociales y económicas que el país y sus regiones necesitan. Reducir la desigualdad y las disparidades del país es responsabilidad de todos y todas.

4. Tenemos desafíos sustanciales en la gestión descentralizada y debemos abordarlos con decisión.

En estos días, gran parte de los problemas que enfrentan los gobiernos regionales y los municipios están relacionados con el llamado "Caso Fundaciones" o con experiencias en las que se ha detectado corrupción en las entidades subnacionales. En esencia, la corrupción en el ámbito subnacional no difiere de manera significativa del problema más grave que se observa a nivel nacional y central del Estado. Es evidente que en varios gobiernos regionales se cometieron errores graves en la gestión de sus recursos, incluyendo la asignación excesiva de fondos a transferencias, que a menudo se canalizan hacia el sector privado sin procesos de selección transparentes ni controles adecuados. Aunque estas cuestiones están siendo investigadas por la Fiscalía, es urgente y esencial que se tomen medidas y se implementen controles, como se propone en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2024. Sin embargo, es crucial garantizar que estas medidas no obstaculicen la ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales ni afecten las asociaciones regionales y locales con

instituciones del sector privado que operan de manera eficiente y transparente, y que un "exceso de control" no sofocará la gestión.

Un rápido listado de problemas en el ámbito subnacional nos lleva a los siguientes puntos:

a) Los gobiernos regionales operan actualmente bajo una ley que presenta deficiencias, a pesar del valioso trabajo realizado por la Comisión Valenzuela-Von Baer en 2014. Estas dificultades se manifiestan en diversas áreas, incluida la figura del Delegado Presidencial. Todas ellas reflejan una desconfianza considerable hacia los gobiernos subnacionales, que a menudo son vistos como entidades que requieren supervisión, tutela e incluso dirección por parte del nivel central. En mi opinión, la ley vigente es menos eficiente y eficaz que la anterior Ley N° 19.175

b) Existe una carencia significativa de profesionales altamente capacitados en los gobiernos regionales y municipios, lo que dificulta la formación de una "masa crítica" capaz de respaldar la gestión subnacional. Además, las acciones de capacitación actualmente disponibles son insuficientes para preparar y mejorar al personal existente en relación con las nuevas tareas y desafíos que conlleva la descentralización.

c) Los gobiernos regionales han establecido una relación compleja, e incluso en algunos casos inexistente, con los ministerios y servicios de sus respectivos territorios. De hecho, el gobernador "*ha perdido*" su gabinete regional, entidad interministerial clave para la gestión territorial. Esta pérdida tiene consecuencias graves para su materialización. En algunos casos, los gobiernos regionales han intentado replicar una estructura propia, lo cual no solo resulta redundante, sino que en la práctica es inviable. No se puede reemplazar a los ministerios en las regiones, hay que hacerlos depender del gobernador en todas aquellas materias relacionadas con el desarrollo territorial.

d) En la mayoría de las regiones, se ha producido un desdibujamiento de las Estrategias Regionales de Desarrollo y de los esfuerzos destinados a la elaboración de Anteproyectos Regionales de Inversión, que son herramientas esenciales para la acción a nivel subnacional. Es importante agregar, que incluso en el marco de la ley actual, el Gobernador puede y debe citar a los Secretarios Regionales Ministeriales y ejercer su liderazgo en las materias que están legalmente establecidas.

e) Los gobiernos regionales y los municipios han subestimado sus responsabilidades respecto a la planificación territorial. Estamos rezagados en un aspecto crítico, incluso en territorios que han enfrentado desastres

naturales de envergadura y que no han modificado sus instrumentos de planificación. Se necesita una colaboración conjunta con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para revalorizar este esfuerzo fundamental en la planificación.

f) Los Convenios de Programación, históricamente considerados los instrumentos más cruciales para la planificación coordinada y a largo plazo de la inversión pública en cada territorio, se han debilitado o se han implementado con menor énfasis. La visión plurianual de los Convenios es lo que permite comprometer recursos a largo plazo y, al mismo tiempo, incrementar la asignación de fondos nacionales para proyectos en cada territorio, y;

g) La relación con la sociedad civil organizada, especialmente en los municipios, es actualmente deficiente, y sin su participación activa, se vuelve imposible avanzar de manera efectiva hacia nuevas formas de desarrollo territorial. La descentralización no puede quedar solo en un ejercicio teórico; necesita una conexión sólida con la sociedad civil.

Este listado puede ampliarse y debe someterse a un análisis diferenciado en cada territorio. Debemos aprender de aquellas experiencias, hoy excepcionales, de municipios y/o gobiernos regionales con liderazgos genuinos y probados, y que muestran avances que debemos replicar en otras realidades. Las experiencias buenas, como es el caso del actual Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, deben constituir un buen modelo para su replicabilidad en otras regiones. El nivel central debe alimentar esas buenas experiencias, más que buscar uniformar acciones formales. Debemos rescatar “lo bueno” y fomentarlo, Chile requiere de experiencias (que las tiene) de municipios y gobiernos regionales bien dirigidos y que expresan liderazgos innovadores, trabajo en equipo, austeridad y decisión.

5. Es indispensable el cambio o supresión de los Delegados Presidenciales Regionales.

La cuestión de los Delegados Presidenciales se ha convertido en un punto crítico del proceso de descentralización chileno. A medida que se avanzaba en la representación y fortalecimiento político de las autoridades regionales electas, se retrocedía al mantener una figura central en el mismo territorio. Esto ha creado una contradicción que impide la construcción de una entidad descentralizada.

Originalmente, el Intendente Regional tenía una doble función, ya que actuaba como representante del presidente en la región y como el ejecutivo del gobierno regional. Sin embargo, una revisión legal reciente dividió estas funciones en dos figuras separadas en el territorio. La cuestión clave radica en si consideramos que la representación presidencial en la región se refiere estrictamente al "gobierno interior" o si, como lo entendió el último legislador, abarca el conjunto de competencias relacionadas con la representación ministerial en cada territorio.

Esta última versión privó al gobernador electo de su gabinete sectorial (ministerial) regional, bajo la premisa de que esto se relacionaba únicamente con asuntos propiamente regionales. Antiguamente, el Intendente tenía el control sobre los Secretarios Regionales Ministeriales (Seremis) y jefes de servicios en la región, en cuestiones exclusivamente regionales. Además, la terna de nominación de los Seremis era enviada por el Intendente.

La alteración de esta normativa y la difícil coexistencia de "dos figuras" en la región ha generado confusiones y conflictos constantes, lo que ha hecho que la descentralización sea aún más complicada de entender y de ejecutar.

Mientras tanto, el actual Gobernador, desprovisto de los Seremis, se enfrenta a la complejidad de coordinar las acciones interministeriales y está sujeto a la "voluntad relativa" del Delegado Presidencial. Este escenario hace que sea extremadamente complicado llevar a cabo un proceso de descentralización que, de por sí, ya es un desafío complejo.

Resulta esencial abordar la situación actual. Esto podría lograrse ya sea limitando la función del delegado presidencial al ámbito del gobierno interior o estableciendo una representación en el territorio no presidencial, sino ministerial, a través de una SEREMI de Interior. En cualquiera de estos escenarios, se debería devolver al gobernador regional la autoridad (sólo en asuntos regionales) sobre los SEREMI y restaurar su capacidad para formar un gabinete regional. Esto sería fundamental desde el punto de vista institucional para gestionar los problemas del territorio, que a menudo involucran a múltiples ministerios. Solo en esta situación se podría aplicar coherentemente el principio de coherencia estratégica.

Todo lo mencionado anteriormente "no admite demora". Incluso la última propuesta constitucional (versión de la Comisión Experta) se acerca más a una delegación acotada o circunscrita. A pesar de que el gobierno de Boric anunció la eliminación de las delegaciones presidenciales, aquello no se ha

acompañado de una propuesta legislativa coherente, más allá de un simple cambio de denominación.

La urgencia de abordar esta cuestión es crucial y debe ocupar un lugar central en el debate actual, tanto a nivel constitucional como legal. Hasta que se resuelva esta cuestión, los Gobernadores deberán demostrar su liderazgo, su habilidad para colaborar con los Delegados y perseverar en una situación que sigue siendo confusa, complicada y de difícil comprensión para la ciudadanía.

6. La relevancia de la inversión pública y la ejecución presupuestaria.

En los últimos 30 años en Chile, la forma en que se refleja la Inversión Pública en cada territorio ha sido un tema crucial. Si bien ha habido un avance innegable en este aspecto, se ha centrado principalmente en "programas de inversión pública" que se ejecutan en el territorio, y en menor medida en los recursos regionales propios, como los "Ingresos por patentes y otros", generados por actividades económicas con identificación territorial.

Sin embargo, en tiempos recientes, inmersos en un debate sobre la "transferencia de competencias", los gobiernos regionales han mostrado cifras de rendimiento y ejecución de sus presupuestos de inversión relativamente modestas. Históricamente, cualquier nivel de ejecución por debajo del 99% se consideraba deficiente y amenazaba la posición del Intendente como autoridad. En la actualidad, parece común concentrar los desembolsos en los últimos dos o tres meses del año, lo que conlleva numerosos desafíos de gestión. Además, se ha reducido drásticamente el uso de convenios de programación, lo que ha socavado la lógica de inversión pública a largo plazo y ha dejado en el olvido las inversiones sectoriales ministeriales. Esto constituye un diagnóstico negativo para un ámbito en el que los gobiernos regionales demostraron solvencia durante casi tres décadas.

Se hace necesario rescatar esa historia y actualizarla a los tiempos de hoy, especialmente considerando el aumento de los recursos regionales y municipales gracias a los fondos provenientes del "royalty minero".

Esto resalta la importancia de desarrollar carteras de proyectos de inversión que tengan en cuenta las especificidades de cada región. Esto requiere una colaboración conjunta con los municipios, que enfrentan demandas significativas y trabajan en cerrar las brechas de necesidades a través de proyectos cuidadosamente planificados.

De manera similar, la Ejecución Presupuestaria se vuelve fundamental y no debe considerarse únicamente como una tarea contable, sino como un proceso propio de las autoridades. La supervisión y el acompañamiento de esta labor se han demostrado críticos, y esta actividad implica una interacción constante con los ministerios y los servicios regionales, que en su mayoría actúan como Unidades Técnicas responsables de los proyectos. Nuevamente, la colaboración con los municipios parece ser evidente y esencial en este contexto.

También es fundamental contar con “planillas de ejecución presupuestaria” que estén disponibles durante todos los meses del año. Estas “planillas” deben reflejar la asignación de recursos a “proyectos de arrastre” desde la publicación de la Ley de Presupuestos de cada año, con el propósito de garantizar que se realicen desembolsos efectivos durante el periodo de enero a marzo.

Estos elementos pueden parecer “aspectos técnicos o administrativos menores”, pero si el gobierno regional no ejecuta eficazmente su presupuesto de inversión el país y sus regiones se encontrarán en una situación desfavorable. No se debe olvidar que la ejecución presupuestaria constituye una actividad fundamental de la gestión regional.

Además, es necesario reactivar los Convenios de Programación, que deben tener un vínculo obligatorio con al menos los ministerios de Obras Públicas (MOP), Vivienda y Urbanismo (MINVU), Salud (MINSAL) y Agricultura (MINAGRI). Estos acuerdos a mediano plazo garantizarán la coherencia en la inversión pública, lo cual es absolutamente esencial.

También es relevante elaborar mapas de inversión para los territorios, los cuales deben actualizarse de forma periódica para garantizar una coherencia en la inversión pública que fomente la equidad territorial. La inclusión de la “acción regional en el mapa” es esencial como una forma de rendir cuentas por parte del gobierno regional y como un complemento al debate dentro del consejo regional sobre la inversión pública en cada comuna.

7. La asociación público-privada en la descentralización.

En relación con el acápite anterior, es evidente que el desarrollo de los territorios y la descentralización efectiva “va más allá de la institucionalidad pública”.

La inversión tanto pública como privada es clave para el futuro desarrollo de un territorio. La sinergia que se produzca en ese sentido será fundamental para garantizar el progreso, la diversificación de la producción y la mejora en la calidad de vida de la población en cada región.

Es fundamental comprender que los mapas, en el sentido previamente explicado, deben ser conocidos por el sector privado, ya que existen proyectos de inversión pública que desencadenan inversiones privadas, así como interés privado a largo plazo que requiere el diseño de proyectos de inversión pública. Esta colaboración inteligente y beneficiosa en áreas específicas de una región es siempre esencial.

Un claro ejemplo es la energía eólica y la producción de hidrógeno verde en la región de Magallanes y la Antártica Chilena. Es un proceso complejo que no debe sustentarse únicamente en expectativas, sino en inversiones sólidas y ampliamente reconocidas. Se trata de apuestas compartidas que “ordenan” la inversión pública, la priorizan y jerarquizan la ejecución de iniciativas. “Una lleva a la otra”, el enfoque de asociatividad público privada en acción.

Es posible que esta dinámica de desarrollo energético y de combustibles sostenibles modifiquen la base económica regional. Esto plantea interrogantes importantes: ¿Qué ocurrirá con los asentamientos humanos?, ¿Cómo ordenamos el territorio con los nuevos proyectos?, ¿Cómo adecuamos la infraestructura?, ¿Cómo proyectamos las inversiones en vivienda y en servicios? Estas son algunas de las interrogantes a las que debemos encontrar respuestas en el corto plazo, particularmente a nivel de los gobiernos regionales. Mientras mejor esté preparada una región, más sólida será su implementación.

8. La asociación público-social en la descentralización.

Por último, pero no menos importante, se encuentran los actores sociales que impulsan el desarrollo descentralizado. Estos incluyen juntas de vecinos, asociaciones profesionales, sindicatos, universidades, centros de pensamiento estratégico, instituciones de capacitación profesional, grupos de intelectuales, jóvenes y mujeres organizadas. Ellos son los verdaderos impulsores del desarrollo, los rostros concretos del esfuerzo a nivel regional y local. Representan la vida y la cultura regional, las identidades territoriales, el compromiso con el desarrollo, la unidad regional y local, y la verdadera pertenencia.

El gobierno regional, los municipios y las universidades deben reseñar, informar y convencer a las organizaciones de la sociedad civil sobre la importancia del esfuerzo descentralizador. Al mismo tiempo, deben estar dispuestos a conversar y considerar las ideas de las organizaciones a nivel regional y local. Esa asociación vital está en la esencia principal del esfuerzo descentralizador.



AUTOR:

Sergio Galilea Ocón.

Profesor adjunto de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Magíster en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Se desempeñó como Subsecretario de Obras Públicas entre 2014 y 2018. Anteriormente fue Intendente de la región de Los Lagos y de la región Metropolitana, Ministro de Bienes Nacionales, Subsecretario General de la Presidencia y Subsecretario de Vivienda y Urbanismo. Entre sus temas de trabajo está la gestión de desastres y emergencias y la descentralización del país.

EDICIÓN:

Samuel Garrido Ruíz
Gustavo Orrego Méndez

DISEÑO:

Alejandro Peredo Gómez

Contacto e informaciones: capp@gobierno.uchile.cl

**Las opiniones expresadas en esta columna reflejan la visión de su autor y no son necesariamente atribuibles al Centro de Análisis de Políticas Públicas.*

Síguenos en nuestras redes

 @CAPP

 gobierno.uchile.cl/politicas-publicas

 capp@gobierno.uchile.cl

