

# Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias\*

**IGNACIO IRARRÁZAVAL**

*Ph.D. en Política Social de London School of Economics, Inglaterra. Ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco de Interamericano de Desarrollo en temas de evaluación, política social y descentralización. Sus áreas de investigación son política social, sociedad civil y descentralización. En estos ámbitos ha sido autor de diversas publicaciones. Actualmente es director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

**EDUARDO PÉREZ**

*Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha especializado en Derecho Constitucional, Derecho Público y Administrativo y, en el análisis y evaluación de nuevas iniciativas legales. Posee amplia experiencia en asesoría legislativa de alto nivel y en tramitación legislativa ante el Congreso Nacional y Comisiones Técnicas, así como en negociación público-privada y resolución de conflictos.*

## Introducción

Un aspecto de amplio consenso en la reforma del Estado chileno es la necesidad de avanzar en la descentralización de manera significativa. Es interesante destacar que en el ejercicio interno para identificar los temas de relevancia al interior del propio Consorcio de Reforma del Estado, el desafío de la descentralización surgió inmediatamente como un aspecto que era esencial de incorporar en una propuesta para la reforma del Estado chileno.

Lo anterior, no obsta para reconocer que Chile ha experimentado importantes cambios en la institucionalidad subnacional en las últimas tres décadas. Una primera etapa de cambios institucionales es la que se desarrolló a mediados de los años setenta e inicios de los ochenta bajo el periodo del gobierno militar, que se caracterizó por importantes avances en la desconcentración del país. En el ámbito regional, se definió una nueva división política administrativa, estableciendo a las regiones como las instancias intermedias subnacionales, las cuales eran dirigidas por un intendente de designación del gobierno central. Asimismo, cada ministerio debió desconcentrarse en el territorio a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales. Otro aspecto importante fue la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el año 1975, como un programa de inversión pública con la finalidad de promover el desarrollo regional. En el ámbito municipal, en este periodo se aprueba una nueva Ley Orgánica Municipal que define con mayores precisiones la organización y funciones del

---

\* Los autores agradecen los comentarios de Bettina Horst a una versión preliminar de este trabajo.

municipio. Adicionalmente, el año 1979, se promulga una nueva Ley de Rentas Municipales que establece las normas para los recursos propios de los municipios y crea el Fondo Común Municipal, como un mecanismo de redistribución de ingresos entre los municipios del país. Finalmente, en el año 1981 se inicia el proceso de traspaso de la educación escolar y la atención primaria de la salud a los municipios.

A partir del año 1990, con el advenimiento de la democracia, se produce una nueva etapa de cambios en la institucionalidad subnacional, que se ha caracterizado por la democratización. Bajo los gobiernos de la Concertación se produjo la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, LOCM (1992), lo que permitió la elección directa de concejales municipales mediante un sistema de representación proporcional, siendo posteriormente modificada para permitir finalmente la elección directa de alcaldes. Adicionalmente, han existido al menos, tres modificaciones importantes a la Ley de Rentas Municipales permitiendo un aumento en los recursos para los municipios. Por otra parte, en el plano regional, el año 1994, la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) dotó a estas instancias de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que se considera como un cambio cualitativo de relevancia.

Sin desmerecer los cambios institucionales que se han concretado desde el año 1990, existe una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es el adecuado para la realidad actual. Se hace necesario un ajuste del modelo o una reforma más estructural. Tal como lo reseña Mardones (2008), de las 174 leyes en materias de descentralización y gobiernos subnacionales aprobadas entre los años 1990 y 2008, solo tres son calificadas como reformas comprensivas, siendo el grueso de ellas referidas a territorios o localidades específicas, educación municipal, financiamiento municipal y creación de nuevas comunas; según el autor hay una baja proporción de modificaciones institucionales en materias de gobiernos regionales.

El objetivo de este trabajo es aportar con conceptos generales sobre el tema de descentralización para contribuir a formular un marco estratégico para avanzar en el proceso de descentralización chileno. En un ámbito más específico, se pretende ahondar en el tema del traslape de funciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central o lo que se ha denominado como la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos que disponen los gobiernos subnacionales. Este aspecto ha sido detectado como uno de los problemas más recurrentes para avanzar en una descentralización de calidad.

## Marco conceptual

En esta sección se resumen algunos aspectos conceptuales que deben tenerse presente para llevar a cabo una reflexión sobre el tema de descentralización. Un

análisis más profundo sobre el tema puede encontrarse en la bibliografía citada al final de este trabajo.<sup>1</sup>

### **Ventajas y limitaciones de la descentralización**

La necesidad de avanzar en la descentralización del Estado no es un capricho institucional sino que una demanda por mayor eficiencia y mayor equidad. En términos genéricos, la descentralización conlleva la transferencia de responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Dentro de una diversidad de planteamientos a favor de la descentralización hay tres líneas argumentales. Por un lado, la *argumentación política*, sugiere que la descentralización contribuye a un mayor involucramiento de la comunidad, ya que al transferir responsabilidades que tienen repercusiones en el ámbito local al gobierno subnacional, se logra un mayor escrutinio o control ciudadano. De este modo, la comunidad local exigirá más a los funcionarios en su desempeño, ya que están en mayor conocimiento de sus responsabilidades y los servicios asociados. Por otra parte, también hay una *argumentación de carácter administrativo*, el centro carece de información suficiente respecto a las condiciones y necesidades locales, y dado que los servicios se entregan localmente, al menos algunas decisiones respecto a ellos debe hacerse a ese nivel. De esta manera la descentralización permite la experimentación o la innovación en las formas de provisión de los bienes y servicios. Finalmente, un *planteamiento económico* sugiere que con la descentralización se logrará mayor eficiencia asignativa. Esto se ha fundamentado a partir del Teorema de la Descentralización (Oates, 1972); que establece que la provisión de bienes públicos será más eficiente, cuanto más se adecue a la demanda, territorialmente diferenciada, de dichos bienes. La eficiencia asignativa es consistente con el concepto de subsidiariedad vertical, en el sentido que la toma de decisiones debe ocurrir en los niveles inferiores de gobierno, de manera que ese territorio internalice claramente los costos y beneficios de la provisión de un determinado bien público.

La descentralización puede aumentar la eficiencia al mejorar la relación entre las preferencias de la comunidad y la asignación de recursos, de tal forma que se generen incentivos para que las autoridades y los funcionarios locales respondan de mejor forma a los requerimientos de las comunidades, por lo cual los servicios o bienes públicos debiesen ser provistos por las jurisdicciones que tengan control sobre la mínima área geográfica donde se internalizan los costos y beneficios de estos bienes y servicios públicos. También la descentralización puede generar una competencia entre diversos gobiernos locales para satisfacer la demanda de los ciudadanos, generando una relación más eficiente entre las preferencias de los ciudadanos y los servicios prestados y el pago por ellos, elección que se haría como si los ciudadanos “votarían con los pies”.

---

1. En particular, se recomienda revisar Bird (2000), Finot (2002), Schneider (2003).

En suma, la descentralización contribuye a lograr una mayor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las preferencias o demandas de la ciudadanía. También se reconoce que en virtud de lo anterior, la descentralización permite desarrollar una mayor capacidad de innovación en la oferta de servicios. Finalmente, se reconoce que la descentralización también contribuye a una reducción de los costos de acceso a la información.

Sin embargo, la descentralización no es una panacea; puede no ser eficiente en la provisión de servicios estandarizados o rutinarios, puede repercutir en una pérdida de economías de escala, particularmente cuando hay baja capacidad de las administraciones subnacionales. Finalmente, la descentralización puede dificultar la coordinación de las políticas nacionales, produciendo mayor dificultad en la cohesión social.

### **Contrastando el nivel de descentralización en Chile**

Para tener una noción sobre el nivel de descentralización en Chile, es interesante utilizar los parámetros que diversos autores —entre estos Schneider (2003)—, sugieren para medir el proceso de descentralización.

**Descentralización administrativa o funcional.** Se refiere a la autonomía de gestión que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las funciones que la ley les asigna. Algunos aspectos que tradicionalmente se consideran para medir este ámbito son la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal. También se consideran aspectos tales como autonomía decisional respecto a la forma de abordar responsabilidades y tareas.

En el caso de la descentralización administrativa suelen distinguirse diversos niveles: *Desconcentración*: cuando el gobierno central transfiere o dispersa sus funciones a sus agentes locales, en cuyo caso el centro retiene sus atribuciones respecto de sus unidades dependientes jerárquicamente. *Delegación*: las unidades subnacionales son semi autónomas, no son controladas por el gobierno central pero le dan cuenta a él, usualmente hay una relación contractual. *Devolución*: se refiere a un nivel de cuasi autonomía, en el que las unidades ejercen el control de una política o una función que les fue transferida.

En Chile, si bien el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que establece un procedimiento para la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales, esta propuesta no constituye un cambio significativo en las relaciones intergubernamentales.<sup>2</sup> No obstante que esta iniciativa constituye una señal positiva en términos de posicionar el problema de la necesidad de precisar o adecuar las funciones que hoy recaen en los gobiernos regionales, es importante señalar que en su versión inicial este proyecto solo establecía un

---

2. Boletín 5872-06.

procedimiento para el traspaso de competencias, que debe considerar el mérito de cada solicitud en un comité interministerial para que una vez aprobado por el Presidente de la República, finalmente se dicte un decreto ley que transfiere la competencia. Sin embargo, hoy en día se podrían realizar traspasos de funciones y atribuciones directamente a través de decretos leyes o leyes especiales; más aún, la propia LOCGAR también establece un mecanismo, por lo que esta propuesta no aparece como muy novedosa dado que el principal problema en este sentido ha sido tradicionalmente la falta de voluntad política para el traspaso de funciones más allá de los mecanismos que podrían definirse.

Por otra parte, el gobierno también tramitó otro proyecto para permitir la definición más autónoma de las plantas funcionarias a nivel municipal (art. 121 de la Constitución Política), el cual no contó con los votos suficientes. Pero en la práctica existen muchos ámbitos de gestión en los que los gobiernos subnacionales requieren de mayores atribuciones para poder actuar de acuerdo a las funciones y atribuciones que estos tienen. Por ejemplo; tanto el Estatuto Docente como el Estatuto de Atención Primaria de Salud restringen severamente la gestión que los municipios pueden desarrollar en estos ámbitos a nivel local, del mismo modo que a nivel regional los servicios no tienen atribuciones suficientes para modificar sus plantas funcionarias ni modificar los servicios básicos que prestan.

**Descentralización política.** Se refiere a la capacidad real que tienen los ciudadanos de un territorio de hacer un escrutinio de la gestión que realizan las autoridades locales. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros.

En el caso chileno, han existido avances importantes con las sucesivas modificaciones de la LOCM que permitió la elección directa de concejales y alcaldes, y la posterior incorporación del Título IV que incorpora la participación ciudadana. Nuevamente, en este ámbito se encuentra en trámite, una reforma constitucional que permitiría la elección directa de los consejeros regionales.<sup>3</sup> Si bien se estima que esto es un objetivo relevante, todavía resta definir como se podría resolver el nombramiento del Intendente Regional, que es la máxima autoridad de la región y cuya designación es una decisión que recae plenamente en el gobierno central, y en consecuencia lo responsabiliza muy poco con el nivel regional.

**Descentralización fiscal.** Se refiere a cómo se asignan los recursos entre los distintos niveles de gobierno subnacional para lograr optimizar el bienestar social. Los ingresos y los gastos son los principales componentes de la actividad fiscal. Por lo tanto, es importante analizar cómo es la distribución relativa de los ingresos y gastos públicos entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central. Por el lado de los ingresos, interesa considerar todos

---

3. Boletín 3436: Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional.

los recursos que llegan o se generan en los gobiernos subnacionales, considerando impuestos, cobro de derechos, rentas varias, transferencias, subvenciones y otros. A mayor proporción de recursos públicos administrados por los gobiernos subnacionales, se podrá plantear que existe mayor nivel de descentralización. Una distinción importante de considerar aquí se refiere a la disponibilidad de los recursos, por cuanto los ingresos que provienen de fuentes propias que dispone un gobierno subnacional tienen mayor libertad de gasto y mayor posibilidad de lograr eficiencia asignativa, esto logra una mayor certeza presupuestaria. Mientras las transferencias basadas en fórmulas redistributivas muchas veces tienen destinos de gastos enmarcados, lo que acota considerablemente su disponibilidad. En este sentido el nivel de condicionalidad en el uso de los recursos transferidos será determinante en lograr una mayor adecuación de los bienes y servicios ofrecidos por los gobiernos subnacionales.

Los indicadores que miden descentralización fiscal se expresan tradicionalmente en términos de la proporción del gasto público que administran los gobiernos subnacionales y la proporción de los ingresos fiscales que son recaudados por los gobiernos subnacionales.<sup>4</sup> De acuerdo a información de la OECD,<sup>5</sup> Chile tiene un 12,8 por ciento de su gasto descentralizado. Esta proporción podría elevarse a un 18 por ciento si es que se consideran los gastos asociados a las corporaciones municipales de salud y educación. Por el lado de los ingresos, los gobiernos subnacionales chilenos manejan un 8,4 por ciento de los ingresos públicos totales. Estas cifras muestran un bajo nivel de descentralización fiscal si se compara con los países unitarios miembros de la OECD, que en promedio comandan un 30,5 por ciento del gasto público y un 16,6 por ciento de los ingresos públicos. Los indicadores de descentralización fiscal chilenos son inferiores solamente para los casos de Francia y Portugal, mientras que todos los otros países de la OECD muestran índices de descentralización fiscal bastante más significativos. En el contexto latinoamericano, de acuerdo a Weisner (2003), Chile aparece en un nivel intermedio de participación de impuestos locales en relación al producto, al ser comparado con otros países unitarios de la región como son Bolivia, Colombia y Ecuador. Mas aún, la participación de los impuestos subnacionales en proporción al producto se ha mantenido constante para nuestro país en los últimos años.

En Chile han existido modificaciones en el ámbito de las rentas municipales de los años 2000, 2005 y 2008, los cuales han sido procesos complejos y lentos. En la práctica si bien estas modificaciones legislativas han introducido cambios en la gestión y magnitud de los recursos, no han repercutido significativamente en modificar los indicadores de descentralización fiscal que se han mencionado previamente. Por lo tanto, es posible concluir que respecto a descentralización fiscal no hay mayor complacencia con los avances logrados a la fecha en Chile.

4. Estos cuocientes pueden tener variaciones dependiendo de las bases que se consideren y como se imputen las transferencias, desde el que la origina, el intermediario o el destinatario final.

5. Citado en Nota Técnica del BID (2006).

En suma, se puede constatar para el caso chileno, que a pesar de los intentos formales que se han realizado en las tres dimensiones en las cuales habitualmente se evalúa la descentralización, en la práctica, existen aún importantes desafíos en los que se debe avanzar.

### **El problema de la asignación de funciones entre los niveles de gobierno subnacional**

Para que un sector público funcione adecuadamente en términos de su estrategia de descentralización debe existir un conjunto de criterios o reglas que definan los recursos y las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Siguiendo el planteamiento formulado por IADB (2002), es muy importante tener claridad en las funciones que debe desempeñar cada nivel de gobierno subnacional. En este sentido, el autor menciona que la regla básica sería asignar cada función al nivel inferior de gobierno, mientras sea consistente con un desempeño eficiente de esta unidad; esto es lo que se ha llamado el principio de la subsidiariedad vertical. En otras palabras, mientras existan variaciones en preferencias y costos entre las diferentes jurisdicciones, habrá ganancias en eficiencia en la modalidad descentralizada. Por otra parte, la provisión centralizada debe reservarse para casos en que no hay diferencias locales en la demanda por servicios, o hay amplios derrames de beneficios que no pueden ser estimados con precisión, o los costos de administrar descentralizadamente pueden ser muy altos. Basados en estos conceptos, una amplia mayoría de los servicios públicos deberían ser provistos en el nivel local, salvo aquellos relacionados con la provisión de bienes públicos nacionales como son defensa, relaciones exteriores y otros.

El problema que puede acarrear esta conceptualización, es que nada asegura que las funciones o servicios que se han definido para un determinado nivel de gobierno subnacional, puedan tener una correspondencia con los ingresos requeridos para desarrollar esas funciones. En general, se observa en Latinoamérica la existencia de un desbalance entre las funciones asignadas, y su gasto asociado, con respecto a los recursos requeridos para llevarlas a cabo.

El criterio que se debería utilizar en este ámbito es que los gobiernos subnacionales deberían proveer los servicios de acuerdo a la disposición a pagar que tienen los residentes de esos territorios.<sup>6</sup> Por lo tanto, en la medida de lo posible estos deberían cobrar por los servicios que prestan,<sup>7</sup> o bien obtener financiamiento de impuestos locales o simplemente financiar esos servicios a través de transferencias del gobierno central, en cuyo caso los niveles subnacionales deberán dar cuenta al nivel central.

Lo anterior supone una claridad en la asignación de las funciones que cada nivel subnacional debería llevar a cabo, lo que no obsta muchas veces a que en la

6. Este concepto ha sido definido por algunos autores como Equivalencia fiscal, en el cual los beneficiarios de servicios locales asumen sus costos.

7. Este criterio es desarrollado en el capítulo de Bettina Horst en este libro.

provisión del servicio propiamente tal concurran diferentes niveles de gobierno. Lo que lleva a plantear la necesidad de contar con mecanismos de coordinación, delimitación, o interacción entre los niveles de gobierno. En la próxima sección, se presenta la experiencia de algunos países europeos respecto a mecanismos para abordar los problemas de coordinación.

## **Experiencia internacional: mecanismos para abordar los problemas de coordinación y asignación de competencias**

Tal como se señaló en la sección previa; un problema importante en la estructura institucional que los países definen respecto de sus gobiernos subnacionales es el no contar con una clara definición de competencias y funciones entre los gobiernos subnacionales; esto es particularmente crítico en los niveles intermedios, entre el gobierno central y el gobierno local. Lo anterior, repercute en que cada nivel de gobierno no se responsabiliza frente a su electorado, por lo tanto los resultados de su gestión, sean estos positivos o negativos, pueden ser transferidos a otros niveles. Esto ha sido un problema recurrente en muchos países independientemente de su estructura político institucional. En las últimas décadas diversos países han iniciado importantes reformas descentralizadoras con el claro objetivo de precisar las competencias y funciones de los niveles subnacionales.

En la primera parte de esta sección se presentan la experiencia de cuatro países europeos en relación a los mecanismos que estos han adoptado para abordar los problemas de coordinación y traslapes de competencias. De los casos revisados; Francia y Portugal son clasificados como unitarios, mientras que Italia y España se han catalogado como países unitarios descentralizados o regionalizados.<sup>8</sup> La sección termina con un breve recuento del estado de situación de Latinoamérica respecto a la misma problemática.

**Italia** está dividida en más de 8 mil municipalidades, 103 provincias y 20 regiones. Por tratarse de un país unitario de tradición centralista; desde los años 1990 ha emprendido pasos importantes hacia la descentralización, lo que incluyó dar mayor autonomía financiera a las regiones, a través de su participación en los impuestos nacionales y la posibilidad de definir sus propios impuestos y la elección directa de los gobiernos subnacionales.

El mayor avance hacia la descentralización se concreta el año 2001, cuando se aprueban reformas constitucionales que manteniendo la condición de país unitario, le aumenta considerablemente los poderes a las regiones; en este caso se definen expresamente las funciones del gobierno central, y todos aquellos ámbitos no reservados expresamente para ese nivel según la Constitución, quedan inmediatamente atribuidos a las regiones. Esto se refleja en las facultades normativas de los gobiernos subnacionales, ya que la mayor parte de la legisla-

---

8. Esta sección se basa en Charbit 2007 y en OECD 2008.

ción ordinaria queda en el nivel central; leyes civiles, criminales y otras, mientras que las regiones quedan con exclusividad en temas de desarrollo económico local, agricultura, minería, empleo, transporte, orden público, servicios sociales y otros. Por su parte, las funciones administrativas se distribuyen de acuerdo a los principios de subsidiariedad, diferenciación y proporcionalidad. En la práctica esto significa que la mayoría de las funciones se asignan a los municipios a menos de que su implementación sea uniforme y requiera del apoyo de los niveles superiores del gobierno subnacional. En todo caso, debe mencionarse que la distribución de funciones entre el Estado nacional y los gobierno subnacionales ha generado una serie de problemas de interpretación que ha llevado a la Corte Constitucional a intervenir en el tema.

Un interesante mecanismo para abordar los problemas de asignación de funciones es el *Accordi di programma quadro* (ACP). Se trata de contratos entre el gobierno nacional y las regiones o provincias autónomas en los cuales se definen objetivos, sectores y áreas donde debe generarse la infraestructura necesaria para el desarrollo. El objetivo del ACP es coordinar las acciones de muchos agentes públicos y privados que están involucrados en la definición de políticas de desarrollo. Por lo tanto, se definen ex ante una serie de mecanismos para asegurar el logro de los objetivos; las acciones que se deben desarrollar, su cronograma, las agencias responsables, las fuentes de financiamiento, mecanismos de monitoreo y evaluación, los compromisos de las partes y mecanismos de resolución de conflictos. Los mecanismos contractuales que se han diseñado en Italia, también contemplan mecanismos ex post. En primer lugar cuenta con un procedimiento de información a través de reportes semestrales que el agente responsable del avance del ACP debe informar respecto de dificultades financieras, cambios en la cuantificación de costos y otros aspectos. El ACP también define mecanismos de renegociación de los términos durante el desarrollo de los contratos; para esto se define un comité que designa a una institución con el rol de árbitro, aunque algunos conflictos pueden terminar en la justicia ordinaria. Finalmente, el ACP dispone de mecanismos de incentivo a través de bonos por su cumplimiento y sanciones por incumplimientos de las partes. El sistema permite que los recursos no utilizados puedan ser traspasados a otros ACP de otras regiones. Este mecanismo de competencia por los fondos entre las regiones limita las posibilidades de colusión entre estas.

**Francia** cuenta con 36.500 municipalidades o comunas de las cuales casi el 90 por ciento tiene menos de 2 mil habitantes, gobernadas por un consejo municipal que es elegido democráticamente. El segundo nivel subnacional, son los 100 departamentos, que tienen una población aproximada de 300 mil habitantes y cuentan con un consejo general con representantes elegidos. El gobierno central es representado por los Prefectos, que actúan como agentes. Adicionalmente existen servicios ministeriales desconcentrados. Finalmente, existen 26 regiones, que son gobernadas por un consejo regional y cuentan con un prefecto regional que es representante del gobierno central.

En el caso francés, si bien las primeras reformas descentralizadoras se iniciaron en los años ochenta, se establecen aspectos significativos en el año 2003. El proceso de descentralización francés consistió en la reasignación de las responsabilidades a través de los diferentes niveles institucionales; para ello se utilizaron dos criterios. Las competencias se asignaron “en bloque” a cada nivel, con el claro objetivo de no duplicar competencias entre los distintos niveles de gobierno. La transferencia de responsabilidades está asociada a la asignación de los recursos correspondientes. Las comunas se concentran en urbanismo, regulación de uso del suelo y seguridad o policía. Los departamentos tienen como responsabilidad los caminos, infraestructura, servicios sociales, transporte, construcción de colegios secundarios y planificación rural. Finalmente, las regiones tienen las funciones de planificación regional, desarrollo económico, educación técnica y construcción de establecimientos de educación vocacional. El segundo concepto que se definió es que no hay jerarquía entre las autoridades subnacionales y únicamente el Estado central tiene el derecho de arbitrar los posibles conflictos por traslapes.

Sin embargo, a pesar de los aspectos anteriores la duplicación de funciones se mantiene en diversos casos, y en otros existen muchas interdependencias entre los gobiernos subnacionales y el central para el logro de sus objetivos estratégicos. Al igual que otros países europeos, en Francia se han definido ciertos mecanismos para abordar de la mejor manera posible las relaciones entre los niveles subnacionales; uno de estos mecanismos son los Contratos de Planificación Estado-Región (CPER), que son firmados entre el gobierno central, representado por el prefecto y el representante del consejo regional; no se trata de una transferencia de competencias sino una forma de cofinanciamiento de un número de tareas. La mayoría de los CPER definen un componente territorial preciso; áreas, departamentos u otros. Los contratos son mecanismos de negociación para los objetivos a lograr y las tareas a realizar que pueden cubrir una amplia gama de temas y vinculan objetivos nacionales y regionales. Los contratos pueden durar hasta siete años.

En términos de la evaluación de los CPER, Charbit (2007) plantea que estos han actuado como herramientas para armonizar los objetivos regionales con los del gobierno central; aunque tienden a reforzar las interdependencias que se supone que deben resolver. También se ha comprobado que el gobierno central utiliza los contratos para financiar la dimensión local de los proyectos nacionales, particularmente aquellas tareas y objetivos que el gobierno central no puede financiar. En general, se estima que los CPER no son contratos genuinos, se trata más bien de contratos relacionales y no transaccionales como se verá más adelante. En otras palabras, los contratos son mecanismos de negociación para la priorización de objetivos a lograr y las tareas asociadas que deben ser desarrolladas.

**Portugal** es considerado como uno de los países más centralizados de la OECD. El país está organizado en cinco regiones en el territorio continental, las cuales no cuentan con órganos elegidos y no tienen el estatus de gobiernos locales. Cada región es administrada por una Comisión Regional de Coordinación y Desarrollo

(CRCD), la autoridad desconcentrada del Ministerio del Medioambiente y Desarrollo Regional. Las islas Azores y Madeira son dos regiones autónomas con asamblea legislativa propia y presidentes de gobierno regional elegidos. En el territorio continental, Portugal está dividido en 18 distritos dirigidos por un gobernador que es designado por el Ministerio de Administración Interior. Los distritos corresponden a estructuras de coordinación para la desconcentración de las políticas nacionales y tienen atribuciones operativas en los ámbitos de seguridad y protección civil. Finalmente, en el nivel local, el país se divide en 308 municipalidades que son dirigidas por una asamblea municipal elegida y un consejo ejecutivo que se renueva cada cuatro años.

En general, el trabajo de las CRCD se ha tornado más complejo y demandante, ya que incluye planificación territorial, temas ambientales, desarrollo regional y apoyo técnico a los gobiernos locales. Cada una de las regiones ha preparado sus estrategias regionales que definen un conjunto de metas muy amplias que en general no cuentan con instrumentos operativos.

El mayor impulso de promoción del desarrollo territorial en Portugal ha sido canalizado a través de transferencias intergubernamentales. Los instrumentos para apoyar a los gobiernos subnacionales están enfocados a reducir el impacto negativo de las disparidades regionales, para lo que dispone de dos fondos altamente redistributivos que benefician a los municipios más carenciados. Por una parte, el Fondo de participación en los impuestos centrales distribuye un 25 por ciento de la recaudación del impuesto a la renta, impuesto a las empresas e Impuesto al valor agregado. La distribución de estos recursos obedece a criterios de la realidad socioeconómica de los municipios y de sus demandas fijas. Por otra parte, el Fondo Social Municipal es una transferencia enmarcada para financiar gastos específicos como educación, salud y políticas sociales que son transferidas desde el gobierno central a los municipios.

**España**, en sentido estricto, no es un país federal; más bien puede describirse como un país políticamente descentralizado con tres niveles de gobierno; nacional, regional y local. Los gobiernos regionales son denominados Comunidades Autónomas y tienen sus propias legislaturas y órganos ejecutivos; el reconocimiento legal de las autonomías deriva no solo de la Constitución española sino de cada estatuto autonómico. España cuenta con 17 comunidades autónomas y más de 8.100 municipios. Si bien las autonomías se constituyen a partir del año 1978, el proceso de devolución de responsabilidades concluye hacia mediados de los años ochenta. Sin embargo, a finales de los noventa algunas comunidades autónomas reciben otras responsabilidades adicionales como son educación y salud.

El proceso de descentralización español ha sido muy complejo; cada Autonomía negoció con el gobierno central respecto a la interpretación de las tareas que les corresponden y los recursos para llevarlas a cabo. Esto se realizó a través de las Comisiones Mixtas de Valoraciones, en las que cada transferencia de responsabilidad

des fue especificada en un Acuerdo de Traspaso que establece la naturaleza exacta de cada responsabilidad y los recursos transferidos. En la práctica las autonomías manejan salud, educación, servicios sociales, medioambiente, turismo, vivienda, agricultura y desarrollo. En el año 2003, las autonomías manejaban un 42 por ciento del gasto público nacional, la mayor parte de estos recursos transferencias de carácter no condicionado, por lo que pueden disponer de ellos con bastante libertad. Sin embargo, a pesar de lo anterior las autonomías reclaman respecto a mandatos no fundados, en los cuales el gobierno central les impone ciertos requerimientos no financiados apoyándose en la existencia de leyes constitucionales que garantizan ciertos niveles de igualdad de los ciudadanos a lo largo de todos de los territorios. Una buena parte de los conflictos entre el gobierno nacional y las autonomías son arbitrados por las Cortes Constitucionales que tienen un rol importante en resolver este tipo de controversias.

Para abordar este tipo de situaciones, se han desarrollado Convenios de Colaboración, que establecen las responsabilidades de las partes en la realización de una actividad o programa específico. Los convenios son mecanismos legalmente vinculantes entre las partes y las Cortes de Justicia pueden exigir su implementación. Desde comienzo de los años ochenta a la fecha, ha existido un significativo incremento en el número de convenios firmados. Para el año 2004, sobrepasaban los 800 anuales. El incremento es atribuido al interés por lograr una cooperación más explícita entre las partes, y la menor conflictividad intergubernamental. Se han definido distintos formatos de convenios, desde el Convenio propiamente tal, que especifica las responsabilidades de las partes que lo firman, hasta Protocolos, que establecen de un modo más general la relación contractual pero que requerirá una mayor precisión en el futuro. Todo convenio tiene una comisión de seguimiento y define una corte administrativa que lidia con los conflictos de competencia. También se ha permitido la creación de consorcios entre gobiernos subnacionales; estos contratos pueden tener mayor duración en el tiempo para la prestación de servicios. Finalmente, es interesante destacar que los convenios son públicos y se conocen a través del boletín oficial.

Una de las lecciones relevantes para el caso español, es que los convenios han sido instrumentos útiles en una situación en que la cooperación es voluntaria, y en la cual los distintos niveles de gobierno pueden estar temerosos de perder sus prerrogativas.

Para el caso latinoamericano, Aghón y Edling (1997) entregan antecedentes relevantes sobre el estado de situación de la descentralización fiscal en la región. El trabajo señalaba que si bien en la mayoría de los países se han dado pasos significativos en la descentralización política, también se han realizado traspasos de competencias de gasto. En general, se ha avanzado en la institucionalidad municipal pero no se han precisado adecuadamente las funciones de los niveles intermedios. El proceso en general se ha caracterizado por una fuerte asimetría en la asignación de responsabilidades de ingresos y gastos en los niveles subnacionales. También

los autores observaban la existencia de una cierta interferencia política y difusas estructuras de responsabilidades; muchas veces las competencias para cumplir con una función no están reguladas suficientemente desde un principio, quedando abiertas a un manejo discrecional.

Desgraciadamente en el caso latinoamericano no se presentan situaciones, mecanismos o herramientas que aborden efectivamente las dificultades de coordinación entre niveles subnacionales. Aghón y Edling destacan algunos diversos legislativos en Bolivia, Colombia y Chile, países en los cuales se intentaron precisar las funciones de cada nivel subnacional en la ley. Aun así los autores concluyen que se mantiene una distribución asimétrica de las responsabilidades y de los ingresos entre los organismos subnacionales, lo que se combina con fuertes limitaciones en la asignación y ejecución de las competencias y con mucha interferencia política y difusas estructuras de responsabilidades.

En conclusión, la experiencia internacional nos muestra que el problema de los traslapes de funciones entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales es un tema recurrente en la mayoría de los países analizados. Una de las soluciones más relevantes ha sido empleada en el caso francés, que consiste en asignar las competencias en “bloque” entre los distintos niveles subnacionales. Incluso así, las experiencias revisadas muestran que los conflictos pueden permanecer y que es muy difícil solucionarlos por la vía de la definición exhaustiva de funciones.

Una manera interesante para abordar este problema ha sido la definición de contratos entre el nivel central y los gobiernos subnacionales. Estos contratos deben parecerse lo más posible a contratos privados con una clara especificación de deberes y derechos, mecanismos de monitoreo y procedimientos de renegociación. La experiencia refleja que los contratos intergubernamentales son mecanismos de aprendizajes interjurisdiccionales sin modificar la institucionalidad global.

## **Chile: problemas de asignación de competencias entre niveles del Estado**

En esta sección se realiza un breve diagnóstico de la realidad chilena respecto a los problemas de traslape de funciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, lo que en términos operativos se ha traducido como la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos que disponen los gobiernos subnacionales.

### **El ámbito local**

Nuestra legislación le reconoce y consagra a las municipalidades dos tipos de funciones, las Privativas y las Compartidas; las cuales, en conjunto, constituyen el ámbito competencial propio de las municipalidades y la esencia de su gestión institucional.

## Funciones privativas

Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM),<sup>9</sup> las funciones privativas le corresponden a cada municipalidad circunscritas a su territorio jurisdiccional, la comuna. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española consagra dos acepciones para el vocablo “privativo”: *Que causa privación o la significa // Propio y peculiar singularmente de alguien o algo, y no de otros.*

Por tanto, estas funciones, al menos en teoría, solo son propias y peculiares de las municipalidades, y al ser así, causan privación de ellas a otros, porque solamente pueden ser y son de las municipalidades, y no de otras entidades.

Esta determinación no podría ser de otra manera, porque atendida la naturaleza de cada una de estas funciones, ellas no podrían corresponderle a otra institución que no sea aquella que está a cargo del devenir de la comuna, o dicho de otra forma, porque estas funciones se entienden en su esencia como locales, solo pueden corresponderle al órgano institucionalmente competente en el ámbito territorial de la comuna, las municipalidades. Pero lo “privativo” de tales funciones podría resultar solo una definición teórica.

- “*Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales*”. Ésta debiera considerarse la función y herramienta fundamental de la municipalidad, porque apunta precisamente a la formulación de las definiciones estratégicas que orientarán la gestión municipal. Sin embargo, y por de pronto, esta función siempre estará supeditada al rango y disponibilidad de recursos con que cuenta la comuna, y además, se mantiene una tutela con el nivel regional y nacional.
- “*La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes*”. Ésta constituye la segunda gran función y herramienta esencial de planificación de la comuna, el componente físico o material del plan de desarrollo. Sin embargo, se trata de una función que también está supeditada a una tutela regional, pues le corresponde a los consejos regionales la aprobación de los planes reguladores comunales y seccionales de aquellas comunas que no formen parte de un plan regulador metropolitano.
- “*La promoción del desarrollo comunitario*”. La primera función respecto de la cual las municipalidades tienen una competencia indubitada y no tutelada.
- “*Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo*”. En este caso se trata de una función eminentemente instrumental, no dispositiva, respecto de la cual los municipios son meros ejecutores o aplicadores de normativas legales preestablecidas o de normas técnicas ministeriales.

---

9. Ley 18.695, art. 3º. Funciones privativas y art. 4º. Funciones relacionadas.

- “Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo”. Acá nos encontramos nuevamente –al igual que en el caso anterior– frente a una función eminentemente instrumental, donde los municipios son meros ejecutores o aplicadores de normativas legales preestablecidas o de normas técnicas ministeriales.
- “El aseo y ornato de la comuna”. La segunda función respecto de la cual las municipalidades tienen una competencia indubitada y no tutelada, pero se trata de una competencia que además compromete grandes recursos municipales para su ejecución.

En este contexto, los municipios perciben entonces que, primero, las funciones “privativas” no son tales, y segundo, que su ejercicio se encuentra normalmente condicionado o supeditado a una tutela normativa o institucional. Siendo así, resulta entonces plenamente explicable que los municipios hayan volcado su atención hacia el amplio y más versátil menú que ofrecen las funciones compartidas o relacionadas

### ***Funciones relacionadas***

Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, una diversidad de funciones relacionadas con la *educación y la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente, la asistencia social y jurídica, la urbanización y la vialidad urbana y rural y otras ocho funciones adicionales*.<sup>10</sup>

Las llamadas funciones relacionadas o compartidas, son aquellas que le están reconocidas a las municipalidades no ya de manera privativa –con exclusión de cualquier otra entidad–, sino por el contrario, las “compartidas”, no solo pueden sino que de hecho le están también reconocidas a otras entidades públicas, y esto es así porque de acuerdo a su naturaleza tales funciones no denotan una esencia estricta o exclusivamente local.

Siendo así, el legislador ha establecido que estas funciones “compartidas”, en lo que toca a las municipalidades, las pueden ejercer, asumir o desarrollar de dos maneras: o directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

El desarrollo “directo” de estas funciones por parte de las municipalidades, va a estar siempre determinado por dos condicionantes concretas, una formal y otra material. La condicionante formal, atendido el carácter de órgano público de las

10. “...la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del art. 101 de la Constitución Política; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local”.

municipalidades, impone la necesidad de que ellas cuenten con la atribución correlativa para ejercer tal función. La función debe tener su correspondiente instrumento ejecutor, la atribución; si el municipio no estuviere dotado de la atribución pública pertinente el ejercicio de la función resultará meramente teórica. La condicionante material, por su parte, dice relación con la capacidad de medios necesarios para desarrollar la función, medios que se refieren indistintamente a la aptitud institucional para ejercerla (conocimiento), recursos profesionales y técnicos (equipo), y recursos económicos (financiamiento). Lo esperable es que los municipios asumirán por sí mismas, es decir de manera directa, estas funciones compartidas; por lo demás, el alcalde es una autoridad política, por tanto siempre preferirá tener un reconocimiento a su propia gestión, en lugar de compartirlo con otros.

La ejecución de estas funciones con otros órganos de la Administración del Estado –por tanto ya no de manera directa por parte de las municipalidades sino en la modalidad conjunta–, será seguramente la modalidad que necesariamente deberán adoptar los municipios cuando carezcan o no cumplan apropiadamente algunas de las condicionantes para un ejercicio directo de la función (formal y material). En cualquiera de estas situaciones las municipalidades deberán identificar y recurrir a aquellos órganos del Estado que llenen o complementen las carencias municipales en pos del ejercicio de tales funciones, proponiendo la celebración de convenios, asociación o acuerdos en los que se defina la función concreta a desarrollar de manera conjunta, los objetivos a alcanzar, la forma en que cada parte institucional concurrirá a realizar la función, las obligaciones formales que cada cual asumirá, las responsabilidades que conlleva tal ejercicio, entre otras tantas materias que naturalmente se derivan de un ejercicio competencial conjunto.

El ejercicio compartido de las funciones, no solo puede sino que de hecho se ha constituido en el escenario de mayor actividad municipal, incluso más fructífero que el propio escenario de las funciones privativas. Porque el menú de funciones compartidas es más rico y atractivo, porque es más expresivo de la realidad social, y en consecuencia más seductor para la autoridad municipal. El defecto es que el ejercicio compartido de estas funciones es y será siempre disímil atendida la diversidad municipal en los más variados aspectos, y por tanto, lejos de ser uniforme territorialmente. Dicho de otra forma, la capacidad económica del municipio, su competencia técnico-profesional y su prestancia institucional, marcarán mucho el ejercicio de una función compartida.

Asimismo, la asignación de funciones compartidas genera a su vez el fenómeno del traslape de funciones entre instancias nacionales y subnacionales en la asignación de competencias o su coordinación. Y también existe el fenómeno de la “asignación incompleta”, esto es, instancias subnacionales (municipalidades) a las cuales se les ha reconocido y establecido una función concreta, incluso propia y exclusiva, pero que se ha fallado en la asignación de la correspondiente atribución que permita ejercer tal función. La función sin la atribución pertinente hace inútil la propia asignación de la función, porque

no entrega la herramienta que hace posible su materialización. Lo anterior, únicamente genera expectativas insatisfechas.

En suma, de la descripción previa puede concluirse que con respecto a las funciones privativas, los municipios solo tienen dos que son genuinamente ejercidas por estos, mientras que hay otras cuatro que son tuteladas por órganos del gobierno central o sus representantes a nivel regional. Por su parte, las funciones relacionadas o compartidas definen un amplio marco de acción municipal, sin embargo esto está limitado por la capacidad del municipio, lo cual muchas veces los lleva a desarrollarlo con otros órganos del Estado, produciendo en definitiva un traslape de funciones.

### **El ámbito provincial**

El ámbito provincial, junto con el municipal, constituyen las dos jurisdicciones territoriales más tradicionales del país. Sin embargo, el tiempo y la experiencia han marcado un derrotero muy distinto para una y otra institucionalidad. Desde hace ya un buen tiempo, en nuestra realidad institucional el ámbito provincial se encuentra absolutamente desdibujado, con escaso impacto institucional y administrativo, impacto que se agota o circunscribe básicamente al momento en que se nombra a las nuevas autoridades provinciales, los gobernadores. Pero en régimen, la acción provincial, al menos en términos de gestión, carece de una significación mayor. Finalmente, y siendo lapidarios, el ámbito local no lo reconoce y el ámbito regional no lo sustenta.

De esta forma, las gobernaciones provinciales y por tanto los gobernadores, se encuentran atrapados entre dos entidades institucionales mucho más potentes: el municipio y los gobiernos regionales. Los municipios, en mérito de su extensa tradición institucional y por ser lo suyo un servicio público que se debe cotidianamente a la comunidad, y además ésta así lo reconoce. Los gobiernos regionales, si bien constituyen una realidad institucionalmente más reciente, igualmente se yerguen por sobre las gobernaciones, por el soporte que el Estado les brinda para su accionar.

Hace ya un buen tiempo que el escenario para las gobernaciones no se presenta auspicioso, al menos en el rango y rol que la actual institucionalidad le define. En cambio, el municipio cada día se consolida más como el servicio público por excelencia y en tal sentido es creciente también la presión que la comunidad ejerce sobre ellos, presión que a su vez los municipios redireccionan al gobierno central en demanda de mayores atribuciones y mayores recursos. Por otra parte, los gobiernos regionales intentan desenvolverse en los desafíos regionales, en los temas globales, pero al mismo tiempo atendiendo la coyuntura, asignando recursos a proyectos específicos, y para ello el apoyo central es invaluable.

Si se pudiera simplificar al extremo el panorama institucional, diríamos que el municipio se hace cargo casi de manera inmemorial del ámbito local. Por su parte,

los gobiernos regionales se hacen cargo del suyo, con un cable a tierra en lo local por la vía del financiamiento de proyectos. Está claro que lo municipal es la prestación de servicios y lo regional es el desarrollo, la creación de más región. Ambos esfuerzos son complementarios, ambas instituciones dialogan, ambas autoridades acuerdan y convienen, ambas realidades tienen su espacio y lo ocupan.

Siendo así, los espacios para atender las necesidades comunitarias y el desarrollo están copados por el municipio y el gobierno regional. ¿Qué ha quedado entonces para las gobernaciones? En los hechos, solo lo que un gobernador es capaz de conquistar por sí mismo, siempre frágilmente. O lo que un intendente decide encomendarle, siempre de manera acotada y a veces provisoria.

A pesar de lo expresado, existe otro espacio asignado institucionalmente pero no asumido en plenitud: el espacio de la seguridad y el orden público. Esta obligación gubernamental, propia del Ministerio del Interior, se expresa y desarrolla territorialmente en los intendentes regionales, pero ahora en tanto autoridades unipersonales, en su segundo rol institucional, paralelo a su integración en el gobierno regional y sus responsabilidades en relación con el desarrollo de la región. El consabido “segundo sombrero” del intendente.

Pero esta competencia, asignada por ley, los intendentes deben ejercerla simultáneamente con sus obligaciones relacionadas con el desarrollo regional, en cuanto integrante y ejecutivo del gobierno regional. Sin embargo la experiencia indica que la conjunción de este doble ejercicio competencial no ha sido feliz. Por de pronto, ambas competencias exigen aptitudes muy distintas, y en materia de nombramientos, la autoridad termina definiendo perfiles que sintonicen más bien con el desarrollo regional.

Los intendentes asumen desde un principio que lo suyo es ocuparse del desarrollo regional. Por su parte, la preocupación por la seguridad y el orden público constituye para ellos la mayoría de las veces una atención coyuntural. Salvo excepciones, en nuestro país son escasos los episodios que comprometen la seguridad o el orden público a nivel regional, mas, las políticas gubernamentales en esta materia tampoco tienen un diseño regional. Por lo tanto, resulta entonces que los intendentes con mayor razón perciben que esta competencia es simplemente una responsabilidad necesaria, pero para nada deseable.

## **El ámbito regional**

La institucionalidad regional es sin duda la instancia más nueva en el escenario subnacional, al menos en lo que dice relación con la orgánica vigente, expresada sustantivamente en los denominados Gobiernos Regionales.

Los gobiernos regionales llevan ya quince años de existencia, un período bastante breve desde el prisma de una institución, y a pesar de lo cual han concitado una permanente polémica desde su creación en el año 1993.

Las críticas y polémicas que los gobiernos regionales han generado y continúan generando dicen relación con el diseño institucional, pero también con el tipo de gestión desplegada; se cuestiona incluso la necesidad de su existencia, el rol de los órganos que lo componen, la naturaleza de las funciones que se le encomiendan, etc. Pudiera decirse que desde ciertas trincheras el cuestionamiento es global. Desde otras posiciones más constructivas las críticas apuntan a su perfeccionamiento. Pero incluso para las posiciones más amistosas, los gobiernos regionales constituyen una institución cuestionable.

En cuanto al diseño institucional. Este ha sido un ámbito permanentemente cuestionado, concentrándose las críticas en torno a tres ámbitos: i) la forma de elección de los consejeros regionales, por la vía del colegio electoral compuesto por los concejales; ii) el doble rol del intendente, y iii) la designación central del intendente.

La elección de los consejeros regionales por el cuerpo de concejales entraña perversiones intrínsecas: promueve el clientelismo electoral al interior de la región, los partidos políticos influyen de manera determinante en la generación de los consejeros regionales y se establecen relaciones no siempre sanas entre los consejeros y los concejales que los eligieron. Amén de lo anterior, el ciudadano se constituye en un mero espectador de este proceso; la ciudadanía regional no tiene representación formal en el cuerpo de consejeros regionales, en suma, no genera ni participa.

La designación del intendente regional por el gobierno central (Presidente de la República) se manifiesta como una expresión más de tutela centralista. La ciudadanía regional nuevamente es ignorada, pero también son ignorados los propios consejeros regionales, que tampoco tienen injerencia en esta designación. En suma, la máxima autoridad regional se constituye en una especie de “enviado”, una autoridad que se instala en la región por mandato y encargo del nivel central.

El doble rol del intendente termina de configurar el sistema de tutelaje. El intendente, al desempeñarse como máxima autoridad política de la región y a su vez como presidente del consejo regional, instala sin más a esta autoridad —y por tanto al nivel central— en el devenir político de la región y en el desarrollo regional.

En cuanto al ámbito competencial. Los gobiernos regionales cuentan con un nutrido y formal arsenal de funciones en los más diversos ámbitos: en materia de ordenamiento territorial, en fomento productivo, en materia social y cultural, además de funciones de carácter general. Pero a pesar de estarles asignadas tan numerosas y variadas funciones, es fácil constatar que las atribuciones necesarias para ejercerlas no son suficientes o no se corresponden con las funciones asignadas. Siendo así, los gobiernos regionales normalmente se encuentran frente a la disyuntiva de tener la función pero ser incapaces de ejercerla o en el mejor de los casos, de poder ejercerlas pero ser incapaces de financiarla. La disponibilidad de recursos se presenta siempre como la segunda gran condicionante para

un ejercicio competencial más pleno. Los presupuestos y recursos de inversión de los gobiernos regionales normalmente son apabullados por los presupuestos de los ministerios sectoriales. En este sentido la competencia por la decisión de inversión en la región es siempre desleal.

A lo anterior cabe agregar una determinante circunstancia institucional: los presupuestos de los gobiernos regionales se encuentran recogidos en la Ley de Presupuestos de la Nación, por tanto, dimensionados y definidos en el nivel central, y finalmente sancionados por el Congreso Nacional. Este presupuesto comprende un programa de gastos de funcionamiento y un programa de inversión en el que se incluye principalmente el componente o cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR. De esta forma, los gobiernos regionales deben negociar cada año con el nivel central el rango de recursos con que contará para el año siguiente, tanto de operación como de inversión. En realidad se trata más bien de una “comedida” participación meramente formal, porque finalmente es el Ministerio de Hacienda quien dirige la discusión de los presupuestos regionales y define la magnitud de los mismos. La propia Ley Regional, al efecto, establece que “El presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación”.

Siendo así, y a diferencia de los municipios, los gobiernos regionales no cuentan con fuentes de ingreso propias, permanentes y preestablecidas que permitan una planificación mínima. Los municipios, por el contrario, cuentan con los recursos provenientes de las recaudaciones del impuesto territorial, de los permisos de circulación, de las patentes comerciales, de la Ley de Alcoholes, de las transferencias de vehículos, de las multas cursadas por los juzgados de policía local y los provenientes del cobro de servicios, concesiones y otros derechos municipales. Por su parte, los gobiernos regionales no cuentan, ni con mucho, con tan variadas fuentes de ingresos propios. Dicho de otra forma, los gobiernos regionales carecen de una “Ley de Rentas Regionales”, similar de la que sí gozan los municipios.

Lo que se ha intentado, más que consagrar fuentes nuevas de ingresos permanentes para los gobiernos regionales, es establecer programas de inversión, como instrumentos con participación de los gobiernos regionales, como son los ISAR: “Inversión Sectorial de Asignación Regional”, que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella; correspondiéndole al gobierno regional resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo. Pero nuevamente nos encontramos con el sesgo de la tutela centralista. Y también están los denominados “convenios de programación” que son acuerdos formales

entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad.

No obstante, el caso de las patentes mineras, por su excepcionalidad, viene precisamente a demostrar que la regla general es que los gobiernos regionales no tienen ingresos dedicados en forma directa y de manera preestablecida.

En resumen, en esta sección no se ha hecho más que confirmar la necesidad de ordenar la estructura de funciones y atribuciones de los gobiernos subnacionales en Chile, la cual no se condice con los conceptos teóricos planteados al inicio de este trabajo. Obviamente, si existe una mezcla o superposición de responsabilidades no existirá un control verdadero y eficaz del ciudadano, por lo tanto el objetivo de mayor escrutinio o *accountability* que se pretende lograr en un modelo descentralizado no se estaría logrando. Del mismo modo, la falta de correspondencia entre las funciones que se les asignan a los gobiernos subnacionales y los recursos que estos administran también pueden impedir lograr el objetivo de eficiencia asignativa.<sup>11</sup>

## Propuestas

En lo que sigue se presentan diversas propuestas que tienen por objeto avanzar hacia un modelo de descentralización vertical y subsidiario. Se ha optado por delinear una serie de elementos que contribuirían a encaminarse al modelo sugerido, si bien la implementación cabal del mismo llevaría a una reforma comprensiva que podría demorar demasiado tiempo en implementarse. En este sentido, se estima conveniente posicionar una serie de ideas fuerza que contribuyen al objetivo anterior.

El modelo de descentralización vertical y subsidiario proviene del concepto de federalismo vertical acuñado en los Estados Unidos. En este caso cada nivel subnacional se visualiza como capas de una torta, en la cual para evitar los conflictos de política se establecen competencias exclusivas por nivel. En este modelo la cooperación se integra vía incentivos económicos, entre los que se incluyen transferencias intergubernamentales. La propuesta también considera mecanismos para abordar los problemas de coordinación que no siempre están bien resueltos en el caso estadounidense.

Las propuestas que se formulan a continuación tienen por objeto avanzar en la consolidación de un modelo de descentralización vertical y subsidiario, en el cual uno de los aspectos más relevantes es lograr una mayor responsabilización

11. El tema de las finanzas de los gobiernos subnacionales se discute en el trabajo de Bettina Horst.

de cada nivel de gobierno subnacional, respecto al desempeño de sus funciones ante la ciudadanía.

### **Crterios para la redefinición de las funciones y niveles de los gobiernos subnacionales**

*Nivel municipal.* Para ser coherente con la idea de un modelo de descentralización vertical y subsidiario, se requiere en primer lugar fortalecer al municipio por ser esta institución la más cercana a la gente y la llamada a dar respuesta a sus problemas a través de la provisión de bienes públicos locales. Estos bienes son aquellos cuyos beneficios se circunscriben a un territorio delimitado y de alcance parcial. Siguiendo los planteamientos de Oates, la entrega de estos bienes podrá responder a una demanda diferenciada en los territorios.

De acuerdo a lo anterior, convendría revisar las funciones privativas y relacionadas de los municipios consultando hasta qué punto ellas responden a la lógica de la provisión de bienes públicos locales en situaciones de demanda diferenciada. Es probable que algunas de las funciones no se adecuen a este criterio, o bien algunos aspectos de estas funciones relacionadas puedan recaer parcialmente en el municipio. Sin embargo, es posible que haya diversos ámbitos que actualmente sí tienen efectos claramente locales, en los cuales el municipio tiene pocas atribuciones decisorias, como es el caso de la regulación urbana.

*Nivel provincial.* En lo que dice relación con su conformación territorial, así como la fórmula de designación presidencial del gobernador, no se pretende innovar. En cambio, sí en la adscripción de una competencia concreta y exclusiva, al encomendársele competencia sobre la seguridad y el orden público en su territorio jurisdiccional.

*Nivel regional.* Existen competencias regionales que lleva a cabo el nivel central y que en muchos casos las realiza incluso utilizando a los propios gobiernos regionales. También existen competencias locales propias de los gobiernos regionales. Esto también impone el reordenamiento necesario. En suma, el gobierno central debe quedarse con aquello que es estrictamente de impacto nacional; el gobierno regional debe asumir todo aquello que tenga incidencia regional. La profundización del modelo de descentralización obliga a sincerar la naturaleza de las competencias, los territorios en que ellas están llamadas a desarrollarse y los órganos que han sido creados para ejercerlas.

Siguiendo la experiencia de los países europeos, es posible plantear que los gobiernos regionales deberían centrarse en proveer bienes y servicios públicos que den cuenta de esa escala de los territorios. De esta forma, en estos países las funciones de los niveles intermedios de gobierno son:

- Promoción del desarrollo económico a escala regional y fomento productivo.
- Promoción de la innovación.
- Planificación y desarrollo de infraestructura regional.

- Planificación y fiscalización en la protección del medio ambiente y preservación de los recursos naturales.

En forma complementaria a lo anterior, debe considerarse que la experiencia internacional también muestra que la escala de los bienes regionales requiere de un tamaño poblacional suficiente, una adecuada diversidad de la base económica y productiva, y un producto interno de la región que en forma agregada sea significativamente más relevante que el de una o dos de sus comunas. Lo anterior, nos lleva a sugerir la conveniencia de contar con regiones que sean territorios que cumplan con estos requisitos y no respondan a intereses electorales. En este sentido, se considera inconveniente la creación de micro regiones, en las cuales su potencial económico está centrado casi exclusivamente en una comuna.

### **Definición de funciones en bloque**

El punto anterior describió algunos criterios para la asignación de las funciones entre los gobiernos subnacionales. En el momento de pretender dirimir las funciones que recaerán conviene recordar la experiencia reciente de Francia, en donde para la reasignación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno se utilizó el criterio de definir funciones en bloque.

Lo óptimo sería que las normas pudiesen establecer en forma amplia y precisa el espacio competencial de cada uno de los niveles de gobierno. Por ejemplo; en el caso francés se definieron las funciones en bloque para evitar los traslapes de funciones; de este modo a las comunas se les asignó la planificación urbana y la regulación del uso del suelo; mientras que a los departamentos se les asignó los caminos, servicios sociales y la planificación rural; finalmente a las regiones se les asignó, entre otros roles, el desarrollo económico.

La norma debería ser capaz de precisar el alcance de las funciones en razón de la capacidad que debe imponerse para su cumplimiento.

### **Mecanismo para dirimir conflictos de competencia**

A pesar que la situación ideal y que lo que se pretende es minimizar las posibilidades de traslapes de funciones entre los gobiernos subnacionales, la literatura internacional es enfática en señalar que es muy difícil que la legislación pueda prever todas las situaciones y eliminar este tipo de conflictos. Por lo tanto, lo más sensato es definir mecanismos para arbitrar los posibles conflictos que se generen.

En un escenario de permanente acción e interacción entre autoridades nacionales y subnacionales, promovida por la superposición de sus ámbitos territoriales, con competencias diversas pero también complementarias, y por lo mismo no siempre claramente delimitadas –cuando además existen funciones de carácter compartido, es decir, que pueden ejercer indistintamente diversas instancias administrativas y de manera igualmente válida–, resulta imprescindible definir el tema de las cuestiones de competencia que pudieran suscitarse entre diversos

órganos públicos y sobre las discrepancias que surjan en el ejercicio de tales competencias.

Nuestra Carta Fundamental se ocupa de ello en el artículo 126, al establecer las siguientes disposiciones:

“La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

“Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el intendente y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo”.

Se plantea una cuestión de competencia cuando se cuestiona la jurisdicción o la competencia de cualquier tipo, puede ser territorial o funcional, de una autoridad nacional, regional, provincial o comunal, para conocer o abocarse a conocer determinada materia. La discrepancia, por su parte, dice relación con las divergencias o disensiones que pueden producirse entre dos instancias, órganos o autoridades que están llamadas a interactuar o complementar su accionar en pos de una decisión conjunta.

Resulta claro que el artículo 126 de la Constitución Política se ocupa del tema, estableciendo un marco general para resolver las cuestiones de competencia así como las discrepancias que se produzcan entre ciertas autoridades administrativas, pero cuya regulación pormenorizada, a partir del marco general, el constituyente se lo encomienda al legislador, esto es, que una ley se ocupe del tema.

A este respecto la Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 39, establece:

“Artículo 39.- Las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República”.

No obstante lo señalado, es necesario advertir que el artículo transcrito resuelve solo en parte el tema de las cuestiones de competencia y por cierto las discrepancias.

En efecto, y por de pronto, los gobiernos regionales constituyen organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y las municipalidades, por su parte, constituyen también organismos autónomos. Estas instancias además cuentan con organismos colegiados y unipersonales en su estructura interna. Los organismos colegiados son a su vez generados por votación, en un caso por la ciudadanía (concejo municipal) y en el otro por el cuerpo de concejales (consejo regional). Finalmente, la autoridad unipersonal regional es designada (intendente) y la máxima autoridad unipersonal a nivel local es elegida por los ciudadanos (alcalde).

En este sentido, las disposiciones del artículo 39 anteriormente transcrito no resuelven tan fácilmente las eventuales cuestiones de competencia ni menos las discrepancias que involucren a los gobiernos regionales con otros organismos públicos sea regionales o nacionales, y menos aún se resuelven cuando en las cuestiones de competencia o discrepancias están involucrados los municipios, porque en este caso —y como ya se dijo— se trata además de organismos autónomos que no reconocen un superior jerárquico.

Por tanto, las cuestiones de competencia y aun las discrepancias entre los niveles nacionales y subnacionales —al menos cuando involucran a gobiernos regionales y municipalidades— constituyen una materia todavía no resuelta totalmente a nivel normativo ni menos a nivel práctico.

Por el contrario, las disposiciones regulatorias del artículo 39 sí deben considerarse pertinentes y suficientes para resolver las cuestiones de competencia y/o discrepancias que pudieren producirse entre instancias de la línea jerárquica y regular de la Administración del Estado, como son los ministerios, las subsecretarías, las superintendencias y los servicios públicos en general, porque en estos casos siempre existirá un superior jerárquico del cual dependan o con el cual aquellos se relacionen, y por tanto llamados a intervenir frente a las cuestiones de competencia y discrepancias que pudieran surgir entre tales organismos.

Siendo los gobiernos regionales y las municipalidades organismos con personalidad jurídica de derecho público, con un menú propio de funciones y atribuciones, con patrimonio propio, y con altos grados de autonomía, al menos en el caso municipal, resulta lógico e imprescindible que el eventual surgimiento de cuestiones de competencia o discrepancias entre cualquiera de estas entidades con otros organismos propios de la administración central jerárquica (ministerios, subsecretarías, y servicios públicos en general), deban ser resueltas por instancias que estén fuera de la lógica de influencia o jerarquía de los entes involucrados, es decir, un tercero imparcial. Dicho de otra forma, eventuales cuestiones o discrepancias que pudieran surgir entre cualquier gobierno regional o entre cualquier municipalidad, con organismos públicos que forman parte de la administración central (desconcentrada o descentralizada), no pueden ser resueltas por una instancia que pertenezca a la misma administración central, porque de ser así al menos no resultaría ni objetivo ni transparente ni sano.

En este contexto, y atendida las últimas enmiendas introducidas a la Constitución Política, esa instancia imparcial y externa a los organismos involucrados en una cuestión de competencia o discrepancia, pareciera ser, atendida su naturaleza, el Tribunal Constitucional. Se trata de una organismo de rango constitucional, cuyos integrantes (10) son generados por los tres poderes del Estado, sus miembros son juristas de destacada trayectoria profesional y pública, y se trata de un Tribunal de la más alta investidura destinado a salvaguardar la supremacía de la norma constitucional. En suma, un ente plenamente idóneo para resolver las cuestiones de competencia y discrepancias

que se planteen entre organismos del Estado que no tienen o no reconocen un superior jerárquico.

El Tribunal Constitucional, además de tener competencias y atribuciones absolutamente relevantes de orden jurídico-constitucional, tiene también precisamente una atribución específica en materia de resolución de contiendas de competencia. En efecto, el artículo 93, número 12, establece:

“Resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado”.

En este contexto, bien pudiera ampliarse la competencia del Tribunal Constitucional, extendiéndola también a resolver las cuestiones de competencia y discrepancias que se susciten entre los gobiernos regionales y las municipalidades con otros organismos de la Administración del Estado.

A estas alturas, caben dos precisiones puntuales frente a la proposición planteada.

Primero, que la competencia del Tribunal Constitucional no se extendería únicamente a las cuestiones de competencia y discrepancias entre los gobiernos regionales y las municipalidades con otros organismos de la Administración del Estado, sino que también esta nueva atribución debiera abarcar las eventuales cuestiones de competencia y discrepancias que pudieren surgir entre los propios gobiernos regionales y entre las propias municipalidades, como también entre aquéllos y éstas. De esta manera quedarían cubiertas todas las hipótesis de conflictos y discrepancias.

La segunda precisión, es que debiera establecerse un mecanismo de primera instancia frente a las cuestiones de competencia o discrepancias que pudieren suscitarse, que bien puede ser una especie de arbitraje, al cual los organismos involucrados puedan recurrir de común acuerdo, incluso de manera preestablecida, y solo en el caso de no concordar en el mecanismo del arbitraje, las partes implicadas pudieran activar la competencia agregada del Tribunal Constitucional.

Mientras no exista un reordenamiento indubitado de las competencias a nivel central, regional y local –etapa pendiente del modelo descentralizador–, el surgimiento de eventuales cuestiones de competencia y discrepancia estará siempre latente, y ante ello debe considerarse al menos un mecanismo formal llamado a resolverlas.

### **Mecanismo de contrato entre gobiernos subnacionales y el gobierno central<sup>12</sup>**

Otra forma de prevenir conflictos o traslapes de funciones entre gobiernos subnacionales y/o entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central es simplemente administrar esos eventuales conflictos a través de procesos reconoci-

---

12. Esta sección se basa en Charbit, Cl. 2007.

dos de coordinación formalizados en un contrato. En los países de la OECD los contratos entre niveles de gobierno, considerando al gobierno nacional y los niveles subnacionales, es un mecanismo muy utilizado y se trata de herramientas realmente vinculantes entre las partes.

Lo anterior, no es el caso de los convenios de programación que comienzan a desarrollarse a partir del año 1996 en Chile. Si bien en la práctica estos convenios han crecido de manera significativa en los últimos años, han servido para anticipar las inversiones que tienen programadas los sectores en las regiones y en algunos casos han llegado a dejar comprometido casi totalmente el presupuesto de la región. En la mayoría de los casos, estos convenios no son contratos propiamente tales, y en ellos el gobierno regional juega un rol de agente del gobierno nacional o de los ministerios sectoriales.<sup>13</sup>

Los contratos son un conjunto de compromisos mutuos respecto de los cuales las partes se obligan a realizar ciertas acciones o seguir un procedimiento respecto a un criterio acordado de toma de decisiones. En el caso de los contratos entre niveles de gobierno, estos deben permitir la reorganización de deberes y derechos entre los gobiernos; el objetivo puede ser la transferencia de cierta función o el establecimiento de una función compartida respecto de un tema puntual; los contratos también pueden ser utilizados como un complemento para la delegación de una función.

La teoría sobre contratos distingue dos tipos de ellos, transaccionales y relacionales. Los primeros son contratos que corresponden a una lógica en que las responsabilidades de ambas partes pueden especificarse anticipadamente, los problemas de coordinación pueden definirse ex ante y los arreglos entre las partes establecen las responsabilidades entre ambos. Estos contratos son contingentes y completos ya que establecen las obligaciones de las partes en función de eventos externos y de las acciones de la otra parte. Por su parte, los contratos relacionales, son aquellos en los cuales las partes se comprometen a cooperar ex post, después de la firma del mismo, y definen un mecanismo de gobierno de estas relaciones. Los contratos relacionales permiten implementar mecanismos de incentivos y verificar el cumplimiento de los acuerdos., en los contratos relacionales, las partes implementan procesos de negociación bilateral y garantizan una cooperación dinámica entre las partes.

---

13. Una propuesta interesante en este ámbito está siendo desarrollada por SUBDERE en el sentido de transferir un cierto "poder de compra" o recursos presupuestarios sectoriales a las regiones para que estas puedan efectivamente decidir el destino de los recursos vinculados a programas de fomento de la actividad productiva regional.

Hay cuatro elementos que son importantes a la hora de establecer contratos entre gobiernos subnacionales:

- La experticia de las partes en la política y su implementación.
  - La delegación de autoridad puede estar motivada por la intención de beneficiar o transferir competencias o información entre los niveles de gobierno.
  - Cuando el nivel subnacional no tiene mayores capacidades en un tema puntual, el gobierno central puede empoderarlo para promover la obtención de conocimiento. En este caso, se podrá implementar un contrato para monitorear a la contraparte o para permitirle experimentar antes de alcanzar la lógica contractual óptima.
  - Cuando el nivel central es el que no tiene la experiencia, el contrato puede ser utilizado como un mecanismo para experimentar y aprender. En estos casos, los contratos son utilizados como mecanismos de revelación, que motive a las dos partes a aprender.
  - Cuando los dos niveles de gobierno están en iguales condiciones de conocimiento respecto de un tema puntual, ellos están en una situación de aprendizaje e innovación. En este caso ellos deberían implementar un contrato incompleto que permita establecer una relación cooperativa.
- La complejidad del tema en cuestión, redundará en la factibilidad de establecer un contrato completo.
  - Cuando la coordinación es respecto a temas complejos es difícil definir un contrato completo.
- El nivel de interdependencia entre las políticas nacionales y locales en el ámbito en cuestión.
  - Es esencial el establecer el compromiso bilateral lo más verificable posible, otorgándole poderes suficientes al Poder Judicial o construyendo mecanismos que informen a los ciudadanos.
- La existencia de un ente externo o mecanismos externos que permitan dirimir dificultades y que exista una clara delimitación de responsabilidades.

Los contratos entre los distintos niveles de gobierno son mecanismos inevitables de gobernabilidad más que herramientas óptimas de coordinación. Los contratos entre niveles de gobierno son útiles ya que existen inevitablemente interdependencias entre los niveles de gobierno y en muchas políticas públicas se requiere precisamente de la intervención de varios niveles de gobierno. Adicionalmente, los contratos también son útiles ya que la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno son usualmente “imperfectas”; esto ocurre cuando hay traslapes que conllevan a responsabilidades compartidas. Sin embargo, los contratos son en general más fáciles de abordar que proponer reformas institucionales o legislativas de larga envergadura.

Los contratos permiten un manejo personalizado de las interdependencias, son mecanismos de diálogo que pueden ser utilizados como herramientas de aprendizaje. Los contratos son útiles para clarificar responsabilidades, y por lo tanto crear mayor *accountability*, y hacer explícitos los compromisos mutuos.

El uso de contratos es una aproximación factible si ambas partes tienen autonomía suficiente y son socios creíbles en la negociación. Un contrato entre niveles de gobierno se refiere a un acuerdo bilateral entre el gobierno nacional y el subnacional respecto a obligaciones mutuas, es una definición de derechos respecto a la toma de decisiones (autoridad), distribución de aportes y mecanismos para garantizar el cumplimiento del mismo. Los contratos no son el único mecanismo para abordar las relaciones entre los niveles de gobierno subnacionales, pero son un mecanismo para hacerlo sin modificar la constitución. Ayudan a implementar la descentralización en la práctica en un proceso progresivo y de comprensión mutua.

### Asociacionismo abierto y flexible

La reciente aprobación de la reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal,<sup>14</sup> permitirá la libre asociación entre municipios, pudiendo estas asociaciones gozar de su propia personalidad jurídica.

Tal como se planteó en la primera sección de este documento, los gobiernos subnacionales deben ser capaces de proveer bienes y servicios en un alcance limitado cuando existe una demanda diferenciada en los territorios. En este sentido, el alcance de los bienes públicos que se desean proveer no depende de la división político-administrativa sino de la naturaleza de los mismos, la que puede estar determinada por fenómenos naturales, u otros aspectos del territorio.

De esta forma, es bastante obvia la pertinencia de adecuar el alcance de la entrega de bienes y servicios locales de acuerdo a la realidad de los territorios y no en un esquema rígido como sucede en la actual división política administrativa de los niveles intermedios. A modo de ejemplo: un grupo de municipios de una cuenca geográfica determinada podrá asociarse para un trabajo conjunto para el desarrollo de las actividades económicas más relevantes que se lleven a cabo; otro grupo de municipios litorales podrá asociarse para definir y realizar un plan de desarrollo pesquero o similar. Estas asociaciones tienen como base una afinidad real basada en aspectos comunes de esos territorios y no en el trazado oficial de límites de la división político administrativa.

Por lo tanto, este mecanismo permitirá la libre asociación de los territorios, en una modalidad formal, en función de fines e intereses comunes. Este esquema supera la constante necesidad de readecuación de la división político administrativa y la creación de cargos públicos permanentes en esas instancias; se trata más bien de asociaciones con objetivos precisos que se adecuen a las necesidades de los territorios.

---

14. Ley 20.346.

## Modificaciones Institucionales en el nivel regional

Las modificaciones de carácter institucional en el nivel regional dicen relación con dos órdenes de materias. Uno, las funciones y competencias de los gobiernos regionales. Dos, el diseño político de los órganos del gobierno regional y su mecanismo de generación. En suma, ambos esfuerzos se orientan a profundizar el proceso de descentralización.

Hoy tenemos un gobierno regional, conformado por el consejo regional, integrado por consejeros que son elegidos por el cuerpo de concejales constituidos al efecto en colegios electorales a nivel provincial. También tenemos al intendente regional en una doble dimensión, como representante del Presidente de la República en la región y por tanto máxima autoridad regional; y en su calidad de presidente del consejo regional.

Por otra parte, en la región también tenemos la administración desconcentrada territorialmente: las secretarías regionales ministeriales y las reparticiones regionales de los servicios públicos.

En este contexto, y como se ha señalado precedentemente, los gobiernos regionales constituyen una realidad más bien tutelada por el nivel central, tutela que se expresa desde diversos aspectos; por de pronto, el presupuestario, el funcional y el político.

Asumiendo el impacto de este tutelaje, resulta inevitable pensar de inmediato en mecanismos de mayor autonomía y democratización; por de pronto, en la forma de elegir a los consejeros regionales, involucrando a la ciudadanía regional en la generación de estos representantes mediante votación popular.

En lo que toca a la generación de la máxima autoridad unipersonal en el nivel regional, el intendente, tal vez se trate del componente políticamente más delicado al momento de asumir una mayor democratización en el engranaje del gobierno regional. Porque en esta autoridad se expresa el hilo conductor directo con el gobierno central, y en particular con el Presidente de la República. Resulta difícil imaginar, sobre todo desde el prisma de una tradición de Estado unitario fuertemente arraigada en nuestro país, que la autoridad del intendente —en un horizonte cercano— pueda ser elegido directamente por la ciudadanía, al menos en su rol de máximo representante del Presidente de la República en la región. Debido a lo anterior, seguramente lo razonable y prudente es que se llegue a fórmulas o mecanismos intermedios, que pudieran perfectamente ser presentados como opciones de transición y aprendizaje en pos de mayores y futuras profundizaciones del modelo.

En este contexto, y a pesar de lo expuesto, pareciera que el actual estado de cosas en materia de competencias y atribuciones de los gobiernos regionales, no recomienda una modificación del esquema de generación de las autoridades del gobierno regional, particularmente mediante una votación popular y directa de la ciudadanía para generar tanto a los consejeros regionales como al intendente. En efecto, mientras no exista un avance significativo en las materias sustantivas de la

descentralización, léase competencias, atribuciones y recursos; o dicho a la inversa, mientras se mantenga el estado actual en materia de competencias, atribuciones y recursos, resulta inoficioso y hasta temerario incorporarle al sistema mecanismos de generación democrática de las autoridades regionales. Lo anterior, lejos de solucionar los actuales cuestionamientos solo agregaría más ruido al modelo regional.

En este sentido, el orden lógico aconseja enfrentar primero la profundización del modelo desde el ámbito de las competencias y los recursos, y con tal propósito, lo prioritario es —aunque parezca evidente— asignar de una vez y de manera permanente todo lo regional a los gobiernos regionales. Efectuar un reordenamiento de las competencias que se desarrollan en el escenario regional, tal como se sugiere en la primera de las propuestas enunciadas en esta sección.

## Referencias bibliográficas

- Aghon, G; H. Edling** (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: algunas lecciones y nuevos desafíos*. CEPAL/GTZ.
- Bird, R.** (2000). *Intergovernmental fiscal relations in Latin America*. Development Department, Technical paper series. Interamerican Development Bank. Washington DC.
- Interamerican Development Bank IADB** (2002). *Making decentralization work in Latin America and the Caribbean* Development Department, Technical paper series. Interamerican Development Bank. Washington DC.
- Charbit, C.** (2007). *Linking regions and central governments: Contracts for regional development*. OECD, OECD publishing.
- Finot, I.** (2002). “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”. *Revista de la CEPAL*, 78: 139-149.
- Mardones, R.** (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *Revista EURE*, vol. XXXIV, núm. 102.
- Oates, W.** (1972). *Fiscal federalism*. Neva Cork, Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD** (2008). *OECD Territorial Reviews: PORTUGAL*. OECD publishing.
- Raczynski, D.; C. Serrano** (2001). *Descentralización: Nudos Críticos*. CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo.
- Schneider, A.** (2003). *Decentralization: Conceptualization and measurement*. *Studies in comparative international development*, Fall 2003, vol. 38, núm. 3.
- Shah, A.** (2008). *Macro federalism and local finance*. Public sector governance and accountability series. The World Bank.
- Spanh, P.B.** (1998). *Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems*. Serie Política Fiscal 103. ECLAC/GTZ.
- Tiebout, C.** (1956). *A pure theory of local expenditures*. *Journal of political economy*. N°64.
- Weisner, E.** (2003). *Fiscal Federalism in Latin America*. Interamerican Development Bank. Washington DC.