

# CENTRALISMO Y TRAYECTORIAS INSTITUCIONALES EN CHILE. FACTORES DETERMINANTES PARA AVANZAR EN DESCENTRALIZACIÓN FISCAL POS 2021

(Centralism and path dependence in Chile. Determining factors to advance in fiscal decentralization post 2021)

Egon Montecinos Montecinos

egon.montecinos@uach.cl

<https://orcid.org/0000-0003-4209-4351>

Universidad Austral de Chile, Chile



**RESUMEN.** El artículo es producto de una investigación sobre la dimensión fiscal del proceso de descentralización en Chile, y elabora un conjunto de propuestas en base a la implementación de dos experiencias piloto realizadas en regiones, y al curso que adoptó el proceso en países unitarios que vivieron reformas similares a la chilena. El objetivo fue identificar las principales características empíricas que permitan configurar un modelo empírico de descentralización fiscal posterior a la elección de gobernador regional el año 2021. Se sostiene que las trayectorias institucionales previas a las reformas políticas de los gobiernos regionales, son fundamentales para provocar cambios en la descentralización fiscal. La principal conclusión y resultado es que no existe un único camino para avanzar en esta materia, y que en general se opta por reformas que fortalecen las prácticas previas y no por cambios radicales en el diseño institucional. Un aspecto determinante ha sido el rol que ha jugado el territorio en la participación en transferencias o cobro de impuestos a nivel regional.

**Palabras clave:** descentralización fiscal, gobiernos regionales, territorio.

**ABSTRACT.** This paper analyzes the fiscal dimension of the decentralization process in Chile, and presents a set of proposals based on the implementation of two pilot experiences carried out in regions, and the course that the process adopted in two unitary countries that experienced reforms similar to that of Chile. The purpose is to identify the main characteristics that allow configuring an empirical model of fiscal decentralization. The hypothesis is that the institutional trajectories previous to the political reforms of regional governments are fundamental to provoke changes in fiscal decentralization. The main conclusion is that there is no single way to advance in this matter, and that in general, reforms that strengthen previous practices are chosen rather than radical changes in institutional design. A determining aspect has been the role that the territory has played in participating in transfers or collecting taxes at the regional level.

**Keywords:** fiscal decentralization, regional governments, territory.

Recibido: 13/11/2020

Aceptado: 07/03/2021

Montecinos Montecinos, E. (2021). Centralismo y trayectorias institucionales en Chile. Factores determinantes para avanzar en descentralización fiscal pos 2021. *SUMMA. Revista disciplinaria en ciencias económicas y sociales*, 3(1), 1-30. DOI: [www.doi.org/10.47666/summa.3.1.14](http://www.doi.org/10.47666/summa.3.1.14)

## 1. Introducción y metodología.

A partir del año 2021, en Chile se comenzará a poner en marcha el proceso de descentralización con su principal hito político que será la elección de gobernadores regionales, lo cual será un avance sustantivo considerando el histórico centralismo existente en el país. La reforma a la descentralización contenida en las leyes 21.073 y 21.074 contempla transferencia de competencias graduales desde el nivel central al regional, pero sin tener claridad aún sobre los instrumentos o medidas que potenciarán la descentralización fiscal y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Montecinos, 2020).

Esta es una de las tantas falencias que contiene el proceso integral, dado que la dimensión fiscal es tan relevante como la dimensión política y administrativa de la descentralización para tener un real impacto en el desarrollo territorial que promueva inclusión de actores y evite producir en autoridades subnacionales desincentivos para la participación ciudadana (Montecinos, 2008; Valenzuela 2018).

En la literatura especializada se reconocen distintos beneficios de la descentralización fiscal. En particular, existe consenso sobre el efecto positivo de la autonomía local en una mejor asignación de los recursos, debido a que los niveles más locales de gobierno contarían con más información para tomar decisiones que afectan a la comunidad (Letelier, 2012 y 2020). Esto permitiría que los servicios públicos sean más adecuados a las necesidades de las personas y la demanda de cada comunidad se ajustaría a sus propias características, por lo que contar con la provisión de bienes y servicios públicos acordes a las propias necesidades, permitiría una función pública más eficiente (Letelier, 2012; 2020; Yáñez, 1993, citado en Aninat, et al, 2020: 31).

Más importante resulta esta dimensión del proceso, cuando se trata de avanzar en uno de los países más centralizados del mundo en esta materia (Montecinos, 2005). Por ejemplo, en materia fiscal y comparación con otros países unitarios, Chile cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 por ciento del gasto es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4 por ciento promedio en la OCDE.

Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que 16,5 por ciento es a nivel subnacional versus 28,9 por ciento promedio en la OCDE (Aninat, et al, 2020: 16). Sumado a lo anterior, la dimensión fiscal del proceso de reformas aprobadas entre 2017 y 2018, es la que menos desarrollo, discusión y propuestas tiene en el ámbito público, político y académico. Por ejemplo, la ley de rentas regionales en pleno año 2020 no cuenta con una discusión y propuesta legislativa profunda, menos se avizoran acuerdos para que se implemente una iniciativa de esta naturaleza junto con la elección de gobernadores regionales para el año 2021, muy por el contrario, existen permanentes intentos para posponer la elección de abril a diciembre del año 2021.

El objetivo de este artículo es ofrecer un escenario de posibilidades de cambios en descentralización fiscal a partir de dos vectores empíricos. El primer vector, es a partir de la experiencia piloto sobre descentralización fiscal impulsada desde el año 2016 en la región de Los Ríos. En esta región se impulsaron dos medidas en esta dirección, las cuales ofrecen un conjunto de elementos a considerar para futuras reformas y propuestas. La primera experiencia piloto se refiere a la Política Nacional de Zonas Rezagadas que implicó la implementación de un Fondo de Convergencia en las regiones donde se implementó.

La segunda experiencia se refiere a la iniciativa de descentralización del Fomento Productivo, la cual consistió en descentralizar a tres regiones los servicios nacionales de Corfo (corporación de fomento) y Sercotec (servicio de cooperación técnica). El segundo vector es a través de las lecciones y aprendizaje que arroja la experiencia comparada de Perú y Colombia, países unitarios descentralizados que implementaron procesos similares al de Chile, es decir, impulsaron reformas a la descentralización fiscal posterior a las reformas políticas a la descentralización. El propósito es conocer la dirección que tomó esta dimensión del proceso después de la elección de autoridades regionales.

Los resultados de este trabajo corresponden al capítulo sobre propuestas de descentralización fiscal que le correspondió realizar al Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, en

---

Colaboración con la investigación coordinada y ejecutada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco del proyecto para presentar propuestas en materia de Descentralización Fiscal para Chile. En este trabajo se seleccionó a la Región de Los Ríos a raíz de que desde el año 2015 es “región piloto” en materia de descentralización fiscal y gestión presupuestaria.

Tomando en consideración esta experiencia se realizó el trabajo de campo para elaborar un conjunto de propuestas desde la perspectiva de los actores regionales y de la experiencia comparada internacional. La metodología utilizada fue revisión documental sobre literatura especializada sobre descentralización y sobre la experiencia de países unitarios que hayan hecho reformas fiscales, posterior a las reformas políticas, revisión documental sobre información gubernamental, entrevista a informantes clave y expertos regionales y entrevista grupal con dichos informantes.

La tesis que se sostiene en este artículo, es que las trayectorias institucionales de los gobiernos regionales en materia fiscal (recaudación y gasto) previas a las reformas políticas, resultan ser fundamentales en los cambios que posteriormente se implementan en esta materia. Un aspecto determinante parece ser el rol que históricamente ha jugado cada nivel de gobierno en cuanto a recaudación, gestión de esos recursos, sistemas de transferencias o cobro de impuestos. Ello en gran medida determinará la estructura de financiamiento posterior a las reformas políticas que está enfrentando Chile.

Dado este contexto, y considerando nuestra tradición centralista, se podría esperar una consolidación del modelo actual de financiamiento regional, es decir, mediante transferencias altamente condicionadas del nivel central. No obstante, y tal como se ha visto en Colombia y Perú, todo esto se puede ver dinamizado con la articulación de los futuros Gobernadores (as) Regionales, quienes serán actores fundamentales para que esta dimensión del proceso de descentralización se profundice y tenga una dinámica distinta a la que podrían darle líderes nacionales comprometidos con la descentralización. La metodología utilizada para

la elaboración del artículo se basa en revisión de bibliografía especializada y documentos sobre las experiencias piloto de descentralización fiscal implementadas en la región de Los Ríos.

## **2. Desarrollo y resultados.**

### **2.1. La experiencia piloto de Chile en materia de descentralización fiscal.**

La Región de Los Ríos desde su creación el año 2007, ha sido fuente de “proyectos descentralizadores” y “programas piloto” para fortalecer la gestión y los procesos de descentralización. Su propia creación, a partir de la promulgación de la Ley N°20.074, se planteó como una oportunidad para “experimentar” modelos de gestión que pudieran servir de instancias de aprendizaje para replicarlas en otras regiones, o incluso, sobre el modelo de descentralización en Chile.

En su inicio, la presidenta Bachelet planteó que la Región de los Ríos debiera ser una “región modelo” para el resto del país en su gestión y funcionamiento. No obstante, al poco tiempo de su puesta en marcha, se consolidó el modelo predominante en la gestión pública regional, sin innovaciones, replicando lo que hacían todas las demás regiones (Vial et al, 2016).

Sin desmedro de lo anterior, con el transcurso de dos periodos de gestión presidencial, y especialmente a partir del año 2015, se han impulsado dos innovaciones descentralizadoras que se relacionan con la temática central de este artículo y que sirven de referencia para fundamentar las propuestas sobre descentralización fiscal.

El objetivo original de estas innovaciones era precisamente preparar a las regiones para el proceso de reformas a la regionalización que se encuentran en marcha. Una de estas innovaciones fue la implementación de la política nacional de zonas rezagadas a través del fondo de convergencia; y la otra fue la descentralización de recursos de fomento productivo de servicios públicos nacionales como CORFO y SERCOTEC<sup>1</sup>. A continuación, el detalle de ambas iniciativas.

---

<sup>1</sup> CORFO, Corporación de Fomento; SERCOTEC, Servicio de Cooperación Técnica.

### Piloto 1: Desconcentración del Fomento Productivo.

A partir del año 2015 se comenzó a implementar en la Región de Los Ríos (y también en las regiones de Biobío y Antofagasta), la experiencia piloto de descentralización de los servicios nacionales desconcentrados relacionados con el fomento productivo: CORFO y SERCOTEC. A pesar de que no existen evaluaciones públicas y disponibles de estas experiencias piloto, se cuenta con algunos antecedentes que permiten tener una idea general sobre su implementación.

El objetivo original de la iniciativa fue impulsar un proceso de descentralización gradual que contemplaba el traspaso de las competencias para decidir programas de fomento en regiones, y el traspaso al gobierno regional de los servicios desconcentrados, incluido el recurso humano que se desempeñaba en sus servicios.

No obstante, desde el momento que se anunció esta medida en la Región de Los Ríos, se provocó una reacción de parte de las asociaciones gremiales de funcionarios públicos vinculados a ambos servicios, motivada principalmente por la poca claridad que existía sobre la carrera funcionaria y la dependencia administrativa. Ante este escenario, el nivel central de gobierno abandonó el objetivo original y optó por avanzar en la desconcentración al gobierno regional de las decisiones sobre algunos programas de fomento productivo, y no por traspasar la dependencia administrativa del recurso humano al nivel regional.

En consecuencia, el proceso se materializó de la siguiente manera. Primero, a través de la instalación de una instancia regional de carácter ejecutivo para decidir los programas de fomento previamente existentes en CORFO, llamada Comité de Desarrollo Productivo Regional (CDPR). Segundo se creó una unidad administrativa descentralizada en el Gobierno Regional, la División de Fomento e Industrias, con dependencia jerárquica del Intendente Regional.

Con lo anterior se habilitó la posibilidad de crear nuevos programas de fomento con pertinencia regional, aspecto que no estuvo

acompañado de nuevos recursos fiscales. Es decir, no se logró que, a raíz de esta decisión, la región viera aumentado su principal instrumento descentralizado, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Lo que sucedió en la práctica, es que la nueva instancia descentralizada se fortaleció mayoritariamente con recursos regionales, y algunos recursos sectoriales de la CORFO se desconcentraron, pero no se descentralizaron para pasar a formar parte del FNDR.

La CDPR comenzó a funcionar como “Comité CORFO” y la particularidad es que se entregó la presidencia a un representante del Intendente Regional, en este caso, fue ejercido por el director de la nueva División de Fomento e Industria del Gobierno Regional. La mayoría de los miembros que integran esta instancia descentralizada son de la respectiva región, incluyendo representantes del sector productivo, de universidades y del consejo regional. La función principal del CDPR consistía en decidir los programas de fomento que se financian con recursos regionales y una parte con recursos nacionales.

¿Qué lecciones se pueden extraer de esta experiencia? A lo menos tres lecciones. Primero<sup>2</sup>, este pilotaje fue un mecanismo que permitió que la innovación institucional se realizara sobre trayectorias previas, y no como una reforma radical en materia de descentralización fiscal. Por ejemplo, una reforma radical hubiese implicado que el presupuesto y el recurso humano de Corfo y Sercotec, dependiente de estos dos servicios desconcentrados -que contaban con una trayectoria y carrera funcionaria-, pasaran a depender de un órgano autónomo como son los Gobiernos Regionales.

Este hecho fue el que activó la preocupación y resistencia de las asociaciones de funcionarios de los servicios públicos involucrados en estos procesos de transferencia de competencia y de desconcentración a los gobiernos regionales. Finalmente, la poca claridad del nivel central

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que este pilotaje sigue vigente y a contar de la puesta en marcha de las reformas con la elección de gobernadores regionales, todos los gobiernos regionales del país deberán contar con esta instancia.

sobre este punto, cerró la posibilidad de avanzar en esa dimensión del proceso.

Segundo, en la iniciativa predominó el centralismo de los recursos fiscales de CORFO y SERCOTEC. Como contrapartida, no se observó una descentralización de estos recursos fiscales para promover el fomento productivo. Más bien, los esfuerzos fueron del Gobierno Regional y en particular del Consejo Regional, que encontró en esta medida una instancia real para potenciar el fomento productivo en su territorio.

Básicamente para darle pertinencia a los programas del nivel central, pero prácticamente con los mismos recursos fiscales regionales que destinaba el Gore y con los mismos recursos nacionales que destinaba CORFO a través de su planificación nacional. La división de Fomento Productivo e Industrias del Gobierno Regional se potenció débilmente y la SUBDERE transfirió recursos por la vía de honorarios para contratar al personal que se desempeñaría en esta nueva unidad, contando con recursos para un director y dos profesionales.

Tercero, esta iniciativa significó una oportunidad a los actores regionales, especialmente a los consejeros regionales, para incidir en la definición de programas nacionales, que bajo otras circunstancias no la tenían. Esta importancia estratégica se sumó al evidente valor “normativo” de comenzar un proceso de descentralización sobre recursos fiscales, independientemente de que estos no pasen al FNDR.

La transferencia de competencias y atribuciones a los nuevos gobiernos regionales son vitales para lograr desarrollo territorial, no obstante, en la práctica esta experiencia permitió develar que igualmente relevante es asignarle pertinencia territorial a las políticas y programas de fomento productivo, aun cuando su financiamiento no sea exclusivamente regional y se concreten con recursos nacionales. Esto es así porque permite experimentar nuevas prácticas de relaciones intergubernamentales, poniendo en marcha instituciones o reglas del juego diferentes, junto con develar las capacidades locales que se requieren para implementar las transferencias asociadas a los procesos de descentralización fiscal.



A pesar de las dificultades del proceso, los pilotos han sido una experiencia que logró empoderar al Consejo Regional -mucho más que a los servicios públicos desconcentrados involucrados- y a los actores regionales del área de fomento productivo, ya que se involucraron en la propuesta de creación de programas con pertinencia territorial a través de la CRDP.

Los pilotos de fomento productivo han posibilitado experimentar hasta donde es posible llegar poniendo en tensión los intereses nacionales y regionales, enfrentando decisiones y procesos que no estaban originalmente claros e identificar hasta donde se puede llegar en materia de descentralización fiscal, sin tener claridad de las condiciones previas, como fue el recurso humano de los servicios involucrados en la transferencia de competencias.

#### Piloto 2. Política de Zonas Rezagadas y Fondo de Convergencia.

La segunda iniciativa piloto de descentralización fiscal, que se encuentra vigente en la Región de Los Ríos, y que comenzó el año 2015, es la política nacional de zonas rezagadas que a su vez impulsó el programa de gestión territorial para zonas rezagadas. Esta iniciativa se implementa a través de programas participativos y se financia a través de un instrumento llamado “fondo de convergencia”. Este fondo es un instrumento “nacional” mediante el cual se asignan recursos para disminuir las inequidades sociales que se observan entre distintos territorios, ya sea a nivel monetario/ingresos o de condiciones de vida y de desarrollo.

Se materializa a través de la selección nacional de provincias y del traspaso de recursos a distintos niveles de gobierno para el financiamiento de programas o proyectos, cuya decisión y operación puede estar a cargo de entidades locales o nacionales, y para lo cual se requiere de la formulación de un plan de trabajo desarrollado junto con los beneficiarios. El fondo de convergencia tiene un objetivo específico y no se aplica en todo el territorio nacional, dado que se deben cumplir ciertos requisitos para su implementación, la cual se da a escala provincial y no a escala regional.

El programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, se instaló en la Provincia del Ranco de la Región de Los Ríos en el mes de mayo de 2015. Nace como una medida presidencial según el decreto N°1.929, del 3 de diciembre de 2014, para luego ser incorporada en la ley N°21.074 sobre fortalecimiento regional, publicada el 15 de febrero 2018, la cual dice: “Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, determinará los territorios como zonas rezagadas conforme a la política nacional sobre la materia” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2014).

El objetivo del Programa es generar condiciones de desarrollo socio-económico y reducir brechas de carácter territorial mediante una política de intervención intersectorial, con foco en el desarrollo productivo, en la transferencia de competencias y en la generación de capital social y humano. El modelo de gestión utilizado se caracteriza por ser participativo, lo que se expresa en el trabajo que se realiza en cada uno de los territorios. El Programa lleva a cabo su objetivo a través de los siguientes instrumentos:

a.- Evaluación de los proyectos de inversión. Consiste en un cambio de metodología de evaluación de los proyectos de inversión. De esta forma se pueden viabilizar proyectos al sustituir el tradicional criterio de evaluación costo-eficiencia por el de costo-beneficio en proyectos de infraestructura en el marco de un plan de inversión sobre el territorio que contempla la política. Luego de eso, los proyectos siguen el camino similar a los que se aprueban con la metodología tradicional que contempla el sistema nacional de inversiones.

b.- Provisión de Zonas Rezagadas. Los recursos propios del programa buscan financiar iniciativas que apunten a superar las brechas que afectan a aquellos territorios identificados como rezagados, sin cubrir la totalidad de las inversiones, pero sí haciéndose cargo de las más relevantes para avanzar en la superación de las brechas de rezago. Por ejemplo, para el caso de la región de Los Ríos, el año 2015 comenzó con

M\$500.000, y desde el segundo año con M\$2.200.000. El crecimiento de la inversión se debe a recursos sectoriales provenientes de proyectos que, al ser contemplados en los Planes de Desarrollo de los Territorios Rezagados, son habilitados o priorizados dentro de los respectivos ministerios (fuente).

c.- El tercer y último instrumento es la Adaptación de instrumentos públicos a los territorios. El programa articula con otras instituciones, preocupaciones especiales como por ejemplo, la obligación de contar con proveedores de Zonas Rezagadas en las licitaciones de compras públicas en JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas), o la creación de un subsidio complementario de postulación a vivienda de hasta 50 UF para personas que habiten en territorios declarados como Zonas Rezagadas, en el marco del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Fuente).

Los tres instrumentos se articulan a través de mesas temáticas y una mesa territorial. Las temáticas agrupan a miembros de la comunidad que representan a los distintos sectores productivos existentes en el territorio. Estas a su vez confluyen en la mesa territorial, presidida por el Gobernador Provincial e integrada por distintas autoridades públicas y representantes de las mesas temáticas. De esta confluencia surgen los Planes de Desarrollo para el Territorio Rezagado (los cuales son anual y los siguientes de carácter trianual).

Estos Planes contemplan objetivos estratégicos para la zona, a partir de un diagnóstico común, una matriz de líneas de base, indicadores de foco y operativos para medir el cumplimiento estos objetivos, y una cartera de proyectos, distinguiendo si su financiamiento proviene de la Provisión de Zonas Rezagadas (Fondo de Convergencia de la SUBDERE), del FNDR, o si es sectorial (de algún ministerio). Este Plan debe ser aprobado por el Consejo Regional. De esta forma, la identificación de las acciones y su control radica en la comunidad misma, en conjunto con las autoridades y servicios.

Hasta el año 2018 y considerando los recursos del Fondo de Convergencia, vale decir, la Provisión de Zonas Rezagadas administrada

---

nacionalmente por la SUBDERE, se habían invertido más de M\$7.500.000. Los proyectos implementados apuntan a fortalecer el desarrollo económico local y a la infraestructura habilitante para el desarrollo. Lo más relevante de esta situación es que esta inversión, no se ha traducido en un aumento considerable del monto administrado de manera autónoma por la región a través de su principal instrumento financiero FNDR.

Síntesis de ambas iniciativas piloto.

Ambas iniciativas no han provocado un crecimiento sustantivo del principal instrumento de financiamiento regional y autónomo, el FNDR. Al contrario, se ha consolidado un modelo de gestión fiscal basado en el sistema de “provisiones” de la SUBDERE hacia los niveles regionales, el cual implica un férreo control de este organismo nacional y muchas de sus partidas se asignan de manera discrecional.

Estas experiencias, pudiendo haberlo hecho, no significaron un traspaso de recursos de libre disposición del nivel central al regional (FNDR), tampoco significó nuevos instrumentos de financiamiento con recursos “frescos o nuevos” para complementar el FNDR, y menos todavía implicó una participación mayor de la región en un impuesto territorial que compense la explotación de un recurso natural relevante para el territorio, como lo es el caso del sector forestal para la Región de Los Ríos.

El piloto de fomento productivo es ejemplificador del caso donde, existiendo un camino, no se logró concretar por el peso del centralismo político y la ausencia de un contrapeso político regional que lo demandara. Esto queda demostrado por el hecho de que luego de la propuesta inicial (descentralización y transferencia de los servicios al Gobierno Regional) sólo se optó por crear una instancia descentralizada para desconcentrar la decisión sobre programas de fomento financiados con fondos regionales y nacionales. A lo más que se ha llegado ha sido a la definición regional de recursos nacionales.

Otro aspecto relevante es que las variables de contexto institucional y territorial importan a la hora de impulsar iniciativas que

implican desconcentración o descentralización de recursos fiscales. Sumado a la mencionada variable “gremial” de los funcionarios que fue influyente en la iniciativa piloto de fomento productivo, la experiencia de la política de zonas rezagadas y el fondo de convergencia nos devela otra variable relevante. Esta se refiere a la rigidez de las reglas del juego en materia de financiamiento regional, ya que la institucionalidad no está diseñada para avances diferenciales y graduales en materia de traspaso de recursos a regiones.

Esto queda reflejado en que los instrumentos de financiamiento regional que van acompañando los programas piloto no proveen de nuevos recursos para financiar las demandas regionales de fomento productivo. Como consecuencia, se termina por financiar con los mismos recursos regionales las iniciativas definidas participativamente en el territorio, es decir, los servicios públicos desconcentrados mantienen el centralismo y la rigidez fiscal y el FNDR termina siendo el principal financiador de iniciativas, reduciendo con ello su margen de disponibilidad de recursos “libres” para enfrentar las problemáticas emergentes y estratégicas para los propios territorios.

## **2.2. Experiencia comparada internacional en materia de descentralización fiscal: Colombia y Perú.**

¿Qué modelo de descentralización fiscal y financiamiento predomina a escala regional en países unitarios descentralizados, después de las reformas políticas a la descentralización? Tulia Falleti (2006 y 2010) sostiene en su ampliamente difundida teoría secuencial de la descentralización, que esta es un proceso multidimensional que integra las áreas Administrativa (A), Financiera (F) y Política (P) (Falleti, 2006). En cuanto a la descentralización, el modelo asume que es un proceso dinámico, por lo que cabe la posibilidad de revertir los avances logrados en una de las tres dimensiones.

Un aspecto fundamental en su planteamiento es que los niveles nacionales y subnacionales prefieren secuencias diferentes de descentralización, pues participan interesadamente y compiten por mejorar sus capacidades y competencias en cada proceso de reforma, lo

que caracteriza el modelo decisional y de interacción entre los niveles de gobierno. En ese entendido, la secuencia  $A > F > P$  tiene más probabilidades de realizarse cuando el interés de las autoridades nacionales predomina en el inicio del proceso, y la secuencia  $P > F > A$  cuando el proceso se inicia impulsado por el nivel regional o local de gobierno (Navarrete, 2014).

Por lo tanto, y basado en este esquema conceptual y explicativo, esperaríamos que una vez electa las autoridades políticas regionales, preferirán una secuencia de descentralización donde los recursos fiscales serán su prioridad y luego las atribuciones administrativas. Resulta entonces relevante, conocer cómo se ha dado esta dinámica en aquellos países con características similares al nuestro, sólo en el entendido que comparten la calidad de país unitario y centralizado, que luego de las reformas políticas se encaminó a implementar un Estado unitario descentralizado.

¿Qué modelo de financiamiento regional predominó en Colombia y Perú posterior a reformas políticas a la descentralización? ¿Se opta por lo que previamente tenían estos países en materia de descentralización fiscal, o se incorporan medidas más radicales como nuevos impuestos regionales u otras? Ambos países son unitarios e impulsaron sus reformas políticas para avanzar de un estado centralizado a uno descentralizado. A partir de aquello es posible identificar elementos útiles, dado que han avanzado en procesos de descentralización fiscal posterior a reformas políticas, como son la elección de gobernadores regionales. Colombia y Perú, en 1992 y 2003 respectivamente vivieron procesos similares al que se encuentra viviendo nuestro país.

Al revisar la literatura sobre la materia en estos países, se puede constatar que no existe un único camino para avanzar en materia de descentralización fiscal. Un aspecto determinante ha sido el rol que históricamente ha jugado cada nivel de gobierno en cuanto a recaudación de impuestos, responsabilidades, funciones y tareas que deben ejecutar en materia fiscal. Ello en gran medida determinará su estructura de

financiamiento cuando se provocan reformas políticas como las que está enfrentando Chile.

**Caso Colombia.** En el caso de Colombia, país que luego de su reforma política del año 1992, transitó de un modelo unitario centralizado a uno unitario descentralizado, se puede identificar un sistema de coparticipación de regalías sobre un sistema de impuesto predominantemente local y nacional (Sánchez y Zenteno, 2010). Salvo que en dicho país existen algunos impuestos departamentales (regionales), como, por ejemplo, el “impuesto al vicio” que incluye el consumo de la cerveza, bebidas alcohólicas y tabaco (Bonet, 2004:17). Este sistema se ha venido configurando durante los últimos 50 años y se ha consolidado durante los 90 y comienzos del 2000.

Anteriormente, Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado de forma que el gobierno nacional era el principal recaudador de los impuestos y el que asumía la mayor parte de los gastos. Así, de acuerdo con Cano (1994) “los departamentos y municipios colombianos no tuvieron autonomía fiscal ni administrativa durante casi un siglo” (Cano, 1994, citado en Sánchez y Zenteno, 2011). Fue recién a finales de la década de los 60 cuando Colombia da los primeros pasos en el proceso de descentralización, dando inicio así al quiebre del modelo centralista. El proceso se fortaleció en la década de los ochenta, y se profundizó con la Constitución Política de 1991, introduciendo importantes cambios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Así pues, en estas reglas del juego se estableció que no se podía descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas (Bonet, 2004).

La Constitución de 1991 estableció dos tipos de transferencias: El Situado Fiscal dirigido a los Departamentos (regiones) y la participación de los Municipios, ambos condicionados al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación. El artículo 356 estableció que el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de

educación y salud, y además se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la entidad territorial (Sánchez, 2008).

Así, las transferencias intergubernamentales están altamente condicionadas a la prestación de servicios sociales y públicos, pero estableciendo porcentajes y no montos para inversión. Igualmente, después de la elección de gobernadores del año 1992, las entidades subnacionales empezaron a financiar una porción importante de su gasto con recursos propios. El ajuste más fuerte correspondió a los departamentos cuya dependencia promedio cayó de 45 % a 32% entre 1996 y 2006 (Sánchez y Zenteno, 2011).

En Colombia, existe la posibilidad legal de aumentar ingresos a través del endeudamiento, ya sea interno o externo, tanto del gobierno central como de las entidades territoriales, siempre y cuando se exceda su capacidad de pago. Para regular el endeudamiento de las entidades territoriales se estableció, entre otras leyes, la Ley 358 de 1997, que instituyó un sistema de “semáforos” que restringe el endeudamiento de acuerdo con la capacidad de pago de los gobiernos territoriales (Sánchez, 2008).

**Caso Perú.** Para el caso de Perú, se observa un diseño institucional similar al colombiano. Desde el año 2003, fecha en la cual se materializó su principal reforma política a nivel regional (elección de autoridades regionales), el gobierno nacional ha transferido importantes funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales y ha reforzado los ingresos de los gobiernos municipales. Ambos gobiernos subnacionales han duplicado sus presupuestos en los años posteriores a las reformas de comienzos del 2000.

La modalidad principal utilizada es la que había predominado previo a las reformas políticas, es decir, con transferencias del gobierno nacional y no tanto con recursos tributarios propios, recaudados por ellos. No obstante, el tradicional sistema fiscal centralista del Perú comenzó a cambiar rápidamente, especialmente a partir de la Ley de Canon en el año 2001, la Ley de Bases de la Descentralización del año 2002 y la subsiguiente creación o ampliación de diversos fondos para el



financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país. Estas y otras normas permitieron una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central o nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Vega, 2008).

Tradicionalmente los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) aquellos recaudados por el gobierno nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales (SUBDERE, 2017). Estos últimos, a su vez, se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y, ii) los que provienen de los impuestos generales de la nación. Entre los principales recursos fiscales que actualmente se destinan a los gobiernos subnacionales, destacan el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el impuesto de promoción municipal (IPM).

En el primer caso, estamos ante un tributo que el gobierno nacional comparte con los gobiernos regionales y municipales, bajo la denominación de canon. En el segundo caso, el gobierno nacional comparte recursos exclusivamente con los gobiernos municipales, no con los regionales, asignando a las municipalidades (a través del Fondo de Compensación Municipal, FONCOMUN), bajo el nombre de Impuesto de Promoción Municipal (Vega, 2008; SUBDERE, 2017).

Otro ejemplo de recursos transferidos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, pero que a diferencia de los dos anteriores, no retiene nada para el nacional, son las regalías mineras. Por otro lado, entre los ingresos generales del tesoro público que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales, se encuentran aquellos que forman parte de los programas sociales administrados por los gobiernos locales, tipo vaso de leche, por ejemplo, o aquellos que se utilizan para pagar gastos corrientes y remuneraciones de maestros y servidores públicos de los centros de salud en las regiones (Vega, 2008).

Salvo ciertas facultades para cobrar tarifas por servicios prestados o por ventas de activos, los gobiernos regionales en el Perú carecen de fuentes de ingresos tributarios propios que recauden directamente. El grueso de los recursos de estos gobiernos proviene de transferencias efectuadas por el gobierno nacional, el cual actúa como ente recaudador, estando obligado por ley a transferir el íntegro de tales recaudos a los respectivos gobiernos regionales.

Mientras que otros recursos, provenientes de impuestos, están más sujetos a la discreción de las autoridades del ejecutivo o el Congreso, ya que su monto depende de lo que se considere asignar anualmente en el presupuesto global del sector público. Otra diferencia importante, es que los ingresos provenientes de los impuestos destinados se asignan casi exclusivamente a gastos de inversión, mientras que las transferencias ordinarias son fundamentalmente para gastos corrientes (Congreso del Perú, 2011; Vega, 2008; SUBDERE, 2017).

Síntesis de ambos casos.

Al observar la experiencia de Colombia y Perú, se pueden identificar cuatro aspectos relacionados con la descentralización fiscal y que podrían servir de referencia para Chile.

El primero se refiere a la importancia de mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno que permitan asegurar una adecuada transferencia y uso de recursos fiscales. La ausencia de mecanismos de coordinación intergubernamental en el nuevo diseño de descentralización de Chile, se podría transformar en un problema que termine afectando no tan solo a la dimensión fiscal, sino a la integridad del proceso de descentralización, tal como se ha evidenciado en Colombia (Leyva Botero, 2011, 2012).

Claramente, en Chile la descentralización se entendió como un fenómeno de autonomía y menos como una oportunidad de perfeccionar el desempeño de las instituciones de gobiernos subnacionales y sus mecanismos de financiamiento, por ejemplo, a través de la mejora de coordinación de los servicios públicos desconcentrados (que administran presupuestos nacionales) con los gobiernos regionales.

Un segundo aspecto se refiere a la debilidad de la implementación de las reformas, producto de la falta de capital humano en los gobiernos regionales. En el caso de Perú se hizo notorio que las transferencias de recursos fiscales, no fueron debidamente acompañadas de un aumento del capital humano en regiones. Se transfirieron atribuciones, recursos, pero sin el capital humano que administre dichas transferencias (Congreso del Perú, 2011, Usaid, 2016).

El tercero, se refiere a la falta de control de la gestión regional y los mecanismos de contrapeso político para evitar en las nuevas autoridades electas, casos de corrupción, falta a la probidad, entre otros aspectos. Este aspecto es notorio para el caso peruano, donde muchos de los primeros presidentes regionales electos, posterior a su primer mandato, debieron enfrentar procesos judiciales, relacionados con falta a la probidad y corrupción entre otros aspectos (Congreso del Perú, 2011, Usaid, 2016).

Cuarto, posterior a las reformas políticas en Colombia y Perú, no se crearon nuevos impuestos regionales, más bien se fortalecieron y consolidaron procesos de descentralización fiscal previos a las reformas políticas, orientados a profundizar y reformular los mecanismos e instrumentos tradicionales de transferencias de recursos desde el gobierno central.

Este esquema siempre representó una parte mayoritaria de los recursos regionales, con lo cual también garantizaron que no se profundizaran las desigualdades entre regiones ricas y pobres. Este modelo, que podría resultar altamente compatible con la realidad chilena, se presume será el dominante, dado entre otras cosas, por la tradición fiscal centralista, la ausencia de tradición de impuestos regionales, y por los elementos que se identificaron en las experiencias pilotos nacionales analizadas anteriormente.

### **3. Propuestas de descentralización fiscal: ¿Fortalecer la tradición o impulsar innovaciones radicales?**

De acuerdo con la sistematización y revisión de la literatura se puede deducir lo siguiente. A lo menos existen tres factores que hacen

presumir que las reformas a la descentralización fiscal irán en la dirección de fortalecer los mecanismos e instrumentos de financiamiento regional actualmente vigentes, en vez de innovaciones como nuevos impuestos regionales, o impuestos territoriales especiales.

¿Por qué razón? Primero, porque en la actualidad no existe discusión legislativa sobre la ley de rentas regionales que acompañarán a los nuevos gobernadores regionales, al menos en el primer año de su gestión. Ha sido la dimensión del proceso que más lento ha avanzado y no hay razones que permitan deducir que habrá un cambio de ritmo legislativo en esta materia en el congreso y en el gobierno. En ese sentido, y de mantenerse esta dinámica, ya no serán los líderes nacionales que impulsarán esta discusión, sino que serán los propios gobernadores regionales los que acelerarán estas iniciativas en el congreso.

Segundo, las experiencias piloto implementadas en regiones demuestran que las trayectorias institucionales, los recursos humanos y gremios involucrados, indican que se optará por reforzar los instrumentos previamente existentes. Este argumento se conecta con el tercer factor y es lo sucedido en los dos países tomados como referencia para este artículo, Colombia y Perú, en ambos casos se puede ratificar este postulado. Tomando en consideración estos aspectos, se sostienen las siguientes propuestas basadas en las trayectorias y experiencia institucional que ha tenido el país en materia de descentralización fiscal.

Una de las primeras iniciativas que deben impulsarse es la concerniente a Reforzar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que contemple parámetros territoriales integrales y el potencial traspaso de servicios y competencias para las regiones. De esta forma, se busca asegurar que la asignación de los recursos humanos y físicos a regiones, vaya de la mano con la debida asignación de recursos financieros, considerando el tamaño y funciones del gobierno regional de que se trate, sin necesidad de que cada año se tenga que estar argumentando aumento de recursos, ya sea dentro o fuera del marco presupuestario asignado por el nivel central.

Este aumento del FNDR, se puede dar de dos formas. La primera a través de una mayor incidencia desde la región, -con

parámetros objetivos e indicadores de seguimiento y control- para que cada Gobierno Regional tenga la capacidad de señalar cuales son las partidas presupuestarias o provisiones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo más necesarias dada su realidad regional. Por ejemplo, otorgando un marco definido por la ley de presupuesto (definición centralista), pero con la menor arbitrariedad posible, es decir, disminuyendo o eliminando la influencia de criterios políticos o discrecionales que se usan hoy para la asignación de recursos que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los respectivos Gobiernos Regionales.

El objetivo de esta propuesta es promover mayor disposición de recursos y libertad de decisión regional, disminuyendo la condicionalidad, pero sin abandonar un sistema (central/regional) que asegure la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. Debiera perseguir también fortalecer los procesos administrativos en todo el ciclo de vida de la inversión y asegurar que exista una relación muy alta entre la ejecución presupuestaria y los instrumentos de planificación aprobados en la Estrategia Regional de Desarrollo. Por ejemplo, en el financiamiento de las políticas y programas regionales, o los convenios que se establecen con ministerios o servicios públicos, como los planes plurianuales, convenios de programación, zonas rezagadas, entre otros instrumentos.

En esta misma dirección, otra propuesta sería fortalecer la gestión financiera de los convenios de programación. Estos instrumentos que aseguran financiamiento sectorial y regional para cumplir con una agenda de proyectos definidos de manera conjunta entre un ministerio y un gobierno regional, ya existen en la gestión de algunos gobiernos regionales. Ya posee una tradición en la gestión regional y pueden ser considerados como una fuente de financiamiento fiscal descentralizada que asegure colaboración centro-región, equilibrando el principio de descentralización con el de control del gasto desde el nivel central.

Por ejemplo, Para el caso de la Región de Los Ríos ha funcionado bien este instrumento en ambos aspectos, y ha permitido

financiar proyectos de tal forma de asegurar financiamiento sectorial (Ministerios) en regiones, con un horizonte temporal que apunte a resolver problemas estructurales y conectados con los instrumentos de panificación sectorial y regional. El convenio de programación del Ministerio de Obras Públicas en Los Ríos en principio era de 5 años y ya va en el año 14.

Con este convenio se han ido resolviendo los problemas de conectividad, saneamiento e infraestructura que lo originaron, pero además se han ido incorporando otros problemas que no estaban en el convenio original, como, por ejemplo, caminos nuevos que se han ido habilitando o enrolando por parte de la dirección regional de Vialidad. La idea central sería usar estos instrumentos para fortalecer la decisión regional sobre la definición de recursos centrales y ministeriales.

Este instrumento posee ventajas y debilidades. Tal como se señaló, los convenios de programación ofrecen la posibilidad de ordenar y planificar a corto, mediano y largo plazo el desarrollo territorial, asegurando flexibilidad y financiamiento tanto regional como sectorial. Precisamente ese constituye uno de los aspectos positivos del instrumento, dado que posee una alta valoración entre actores políticos y sociales.

Se destaca la capacidad de orientar la inversión estratégica, asegurar recursos y plazos que se encuentran debidamente encauzados por los instrumentos de planificación regional y sectorial, y hacen converger agendas multinivel de gobierno, sin necesariamente imponer agendas ni criterios nacionales por sobre los regionales. Este instrumento permite la continuidad en las etapas de las iniciativas de inversión y también ofrece la posibilidad de acordar y/o negociar financiamientos compartidos.

Con todos estos aspectos positivos, de no existir una pauta de trabajo acotada y un seguimiento constante de la cartera de inversión acordada, dichos convenios de programación pueden terminar formando parte de la enorme cartera de inversión “deseable” de financiar, pero con una concreción baja y sin seguimiento. Siendo un buen instrumento para acordar agendas entre el gobierno regional y el ministerio, el desfase que

se puede producir entre la decisión y la concreción de una inversión, podría provocar desazón entre los involucrados y los actores políticos regionales.

Otra debilidad surge en el rol que juega actualmente el Ministerio de Hacienda. Este ministerio no es un actor que se involucra activamente y de manera proactiva con los convenios de programación. Si bien los valora y promueve, finalmente los firma el intendente y el ministro de la cartera correspondiente, no el ministro de Hacienda, quien sólo los visa. Esto implica que lo firmado para Hacienda no representa ningún compromiso, por lo que no hay vinculación directa entre lo comprometido y lo financiado.

Es por esta razón que en el marco de la implementación del proceso de descentralización donde los convenios de programación son vinculantes, y de seguir potenciando este camino de descentralización fiscal, es deseable asignarle un rol más activo al ministerio de Hacienda en la firma de los convenios y comprometer planes de inversión. Es una forma de asegurar los recursos cuando se cuenta con una adecuada planificación regional y sectorial, de lo contrario, se hace compleja la búsqueda de recursos suficientes para hacerlo.

Otro aspecto deficitario, se refiere a la falta de estandarización de la metodología de funcionamiento de los convenios de programación, en cuanto instancia que articula diversas instituciones y niveles de gobierno. Dado que son experiencias recientes y con relativo éxito en pocas regiones, cuando no se cumplen no hay mecanismos sancionatorios para los actores e instituciones involucradas, sólo se provoca un retraso en la gestión y la ejecución de los recursos. Producto de ello se desprende su principal debilidad, la que se refiere a la falta de una instancia de coordinación que articule los servicios públicos involucrados en su implementación, especialmente aquellos que comprometen recursos fiscales para su ejecución.

Suele suceder, que en la práctica los involucrados no son sólo los gobiernos regionales y ministerios, sino que otros ministerios (como el Ministerio de Desarrollo Social, que otorga la resolución satisfactoria a

proyectos para que obtengan el financiamiento) o municipios, que son aquellos que deben formular algunas iniciativas.

Como no existe un sistema o instancia de coordinación donde se articulen los servicios públicos involucrados, a veces se provocan problemas en la implementación, cuestión que podría mejorar sustantivamente si existiera un ente coordinador de estos instrumentos de gestión. Instancia que podría ser de carácter nacional radicada en la SUBDERE o el ministerio de Hacienda, que pueda estandarizar y monitorear los convenios de programación, considerando las particularidades de cada región y ministerio involucrado.

Los convenios de programación con municipios es otra modalidad que se puede potenciar. En la actualidad y en materia de gestión, la relación que establecen los Gobiernos Regionales con los municipios es a través de los instrumentos conocidos como “convenio mandato”, que se usan para transferir recursos para la ejecución de proyectos, los cuales no tienen un valor estratégico como los convenios de programación.

Es por ello que se cree conveniente que los convenios de programación incorporen a municipios, dado que puede ser un diseño propicio para garantizar estabilidad en la planificación regional y local en el corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, uno de los principales problemas radica en el concepto base del convenio de programación, el cual se refiere al “financiamiento compartido”. Esto es problemático porque la mayoría de los municipios del país, carece de recursos o más bien, tienen un presupuesto muy acotado respecto de las otras instituciones públicas como los gobiernos regionales, ministerios o servicios públicos nacionales.

Sería conveniente incorporar en la legislación la posibilidad de que los municipios se sumen a los convenios de programación bajo otros conceptos, como, por ejemplo, priorización de proyectos estratégicos y/o disposición de recursos humanos para formular algunas iniciativas pertinentes a su realidad. Claro está que, para municipios con escasas capacidades y competencias técnicas para la ejecución y concreción de



iniciativas, para tomar parte activa en los convenios de programación resultaría altamente complejo.

Los municipios en general no tienen recursos para financiar proyectos, y en algunas regiones sólo puede hacerlo el municipio de cabecera de capital regional (que posee mayores recursos), mientras que los demás requieren de acciones de mejora previa, para garantizar un proceso de planificación fructífero. De no disponer de recursos, los municipios sólo podrían cumplir el rol de formuladores de iniciativas. Establecer convenios de programación entre ministerios, gobiernos regionales y municipios favorecería ordenar la gestión fiscal, pero en función de instrumentos de planificación regional, sectorial y local.

Finalmente, dos caminos que podrían robustecer el principal instrumento financiero de los gobiernos regionales, FNDR. El primero podría ser a través del aumento directo de este fondo regional a través de la participación en la recaudación de impuestos territoriales, y el segundo a través de nuevos instrumentos de financiamiento descentralizado.

Respecto a aumentar los recursos del FNDR a través de una participación especial en la recaudación de impuestos que ya hace el Estado, se propone que sea por actividades económicas significativas en regiones, especialmente sobre aquellas que tienen un componente altamente extractivista (pesca, forestal, minera, entre otros), con un funcionamiento similar al que ocurre con la ley de casinos.

Por ejemplo, para el caso de la Región de Los Ríos, podría existir una participación especial en los impuestos que ya pagan las empresas forestales, justificado por la degradación de los suelos y el consumo de agua que provocan en el territorio. Ese cambio en la legislación debería procurar una distribución que favorezca a aquellas regiones que tienen actividades económicas relevantes que se relacionan con explotación o extracción de recursos naturales, donde se persiga una redistribución mucho más importante y con pertinencia territorial que la actual.

El segundo camino para aumentar el FNDR podría ser a través de la creación de nuevos instrumentos de financiamiento, como ya sucede con el fondo de convergencia, pero que sean aplicables a todas

---

las regiones y que tengan financiamiento adicional al que se asigna al FNDP. En la actualidad, muchas de esas innovaciones terminan reemplazando partidas presupuestarias del mismo fondo regional, sin atraer recursos fiscales frescos a regiones, tal como pasa hasta ahora en la Región de Los Ríos y en otras regiones donde se aplica el fondo de convergencia, el cual no ha sido significativo en términos de impacto en el presupuesto regional.

De cualquier manera, el aumento de recursos fiscales a las regiones, ya sea por la vía de nuevos fondos, coparticipación, nuevos impuestos, debe ir acompañada de un aumento de los profesionales que se desempeñan a escala regional. Este aspecto se identifica como esencial para garantizar un buen uso de estos recursos y se estima que su aumento debe ser proporcional al aumento de profesionales con experiencia y calificación técnica para desempeñarse en el Gobierno Regional.

#### **4. Conclusiones.**

Todo parece indicar que las reformas o medidas que se implementarán en Chile para fortalecer la descentralización fiscal, avanzarán en la dirección de perfeccionar iniciativas y consolidar instrumentos de financiamiento regional previamente existentes, y no se dará el caso de incorporar reformas radicalmente nuevas. Esto se puede deducir a raíz del análisis de las dos experiencias piloto en descentralización fiscal que se han impulsado en algunas regiones, y de la tendencia en los dos países unitarios descentralizados analizados en este artículo.

De esta manera, es esperable que se impulsen mecanismos que promuevan una mayor participación de las regiones en la distribución de la recaudación de impuestos, sobre todo de aquellos que tienen relación con la ejecución de actividades económicas de un alto impacto en el territorio. O que se fortalezcan los convenios de programación y se utilicen como herramientas para dar cumplimiento a los principales instrumentos de planificación regional y local, en modalidad de financiamiento fiscal asegurado, multinivel y compartido.

Asimismo, implementar el fondo de convergencia en todas las regiones. Este es un instrumento de financiamiento que apunta a superar desigualdades territoriales intrarregionales, que hoy sólo se aplica en algunas provincias del país. Cualquiera de los instrumentos y mecanismos que potencie la descentralización fiscal, debe traducirse en una mayor participación en el gasto público que realizan las regiones, aumentando el principal fondo –el FNDR- especialmente lo que se conoce como la modalidad libre, por medio de la desconcentración del gasto de ministerios o servicios, principalmente de las provisiones que otorga la SUBDERE.

Estas medidas o propuestas configuran una primera etapa de reformas fiscales que potenciarán el proceso de descentralización, caracterizada porque el impulso principal para concretarlas está dado por líderes políticos nacionales gubernamentales y del congreso, que han retrasado ostensiblemente la discusión sobre la ley de rentas regionales, pendiente desde el año 2017. Avanzar hoy en esta materia, precisamente está en manos de actores políticos que no encuentran incentivos para empoderar a líderes políticos regionales que, seguramente en el futuro provocarán una competencia o contrapeso político a sus decisiones, o una pérdida de control del poder regional del cual hoy gozan al influir en la designación de las principales autoridades políticas subnacionales.

Este contexto predominante terminará una vez que los gobernadores regionales sean electos, ya que eso provocará una segunda etapa de reformas o medidas para potenciar la descentralización fiscal. De acuerdo a lo sostenido por Falleti (2006, 2010) es esperable que, en esa segunda etapa, sean estos líderes regionales los que articularán y presionarán al poder central (gobierno y congreso) para concretar medidas más profundas y propuestas que tendrán una lógica bottom-up y no tan top-down como las que seguramente predominarán en esta primera etapa.

Cualquiera sea el caso, el proceso de descentralización política y fiscal recién comienza en nuestro país y seguramente este primer periodo gubernamental de los gobernadores regionales, será uno de ajuste y de

ensayo-error, por ello es necesario observar con atención los aprendizajes y las lecciones que esto pueda arrojar.

De ninguna manera, los errores pueden ser motivo de retroceso, muy por el contrario, debieran ser de corrección y avance. Para el futuro próximo, será esencial el liderazgo que ejerzan los gobernadores regionales articulados para profundizar y perfeccionar el proceso, pero también para demostrar que el Chile regional recién está comenzando a nacer, y no puede ser una fuente de réplica de los mismos errores que hasta esta fecha el centralismo ha provocado y sostenido a escala territorial.

### **Referencias bibliográficas.**

- Aninat, I.; Irrarrázaval, I.; Larraín, C.; Razmilic, S. y Rodríguez, J. (2020). Finanzas públicas regionales. Propuestas presupuestarias e institucionales. Más allá de Santiago. Descentralización fiscal en Chile. Santiago de Chile: Editorial CEP y Centro Políticas Públicas UC.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2014). Agrega comunas a plan de desarrollo para territorios rezagados. Decreto 1929 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile, Chile.
- Bonet, J (2004). Descentralización Fiscal y Disparidades en el Ingreso Regional: La Experiencia Colombiana. Documento de Trabajo N°49 sobre Economía Regional. Cartagena: Banco de la República.
- Congreso de la República del Perú (2011). Evaluación del proceso de Descentralización. Informe anual periodo legislativo 2010–2011. Documento preparado por la comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Lima, Perú.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Revista de Ciencias Sociales*, 46(183), 317-351.

- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Letelier, L. (2020). *Fiscal Decentralization and Life Satisfaction in Chile*. Working Paper N°20-07. International Center for Public Policy.
- Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Leyva, S. (2011). *Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. *Revista CS*, 8, 211-243.
- Leyva, S. (2012). *Las relaciones Intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los Concejos Comunales de Gobierno*. *Revista Análisis político*, 76, 119–138.
- Montecinos, E. (2005). *Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile*. *Revista venezolana de gerencia*, 10(31), 443-462.
- Montecinos, E. (2008). *Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena: gestión política sin participación democrática*. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 12, 61-84. <https://dx.doi.org/10.5354/0717-8980.2011.13933>
- Montecinos, E. (2020). *Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales*. *Revista de Ciencia política*, 40(3), epub. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Navarrete, B. e Higuera, V. (2014). *Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. Convergencia*. *Revista de Ciencias Sociales*, 21(66), 179-202.
- Sánchez, F. y Zenteno, J. (2010). *Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez, F. y Faguet, J. (2008). *Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia*. *World Development*, 36(6), 1294-1316.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2017). *Estudios comparados: descentralización y desarrollo 2017*. Programa

- anual de seguimiento y análisis de la experiencia nacional e internacional en políticas y descentralización. Santiago de Chile, Chile.
- USAID (2016). Informe anual sobre el Estado del proceso de descentralización a enero de 2016. Documento de trabajo, Programa ProDescentralización de USAID.
- Valenzuela, F. (2018). Plan de desarrollo comunal y gestión municipal. ¿Participación real o instrumento ilusorio? *Revista Electrónica de Trabajo Social*, 18(2), 70-80.
- Vega, J. (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú, informe final – proyecto mediano. Lima: Consorcio de Investigación económica y social.
- Vila, C.; Maturana, F.; Rojas, A. (2016). Nuevas regiones e inversión pública en Chile: el caso de las regiones de Los Ríos y Arica Parinacota. *Revista LIDER*, 18(29), 49-74.