

ELECCIÓN DE GOBERNADORES REGIONALES E IMPLEMENTACIÓN DE LEY DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: UNA CUOTA DE REALISMO

- En dos años más se elegirán los cargos de gobernador regional recientemente creados.
- Esta reforma de descentralización política fue acompañada de una reforma de descentralización administrativa, pero que al día de hoy no ha implicado nuevas competencias para las regiones.
- La aprobación de estos cambios legales ha generado fuertes expectativas en regiones en cuanto a aumentar su autonomía respecto del gobierno central, pero en la práctica ello dista de ser una realidad.
- En la medida que no se tenga una reforma en materia de descentralización fiscal, difícilmente una mayor autonomía regional se hará realidad. Sin duda que eventuales expectativas frustradas pueden generar conflictos entre el nivel central y regiones.

Durante los últimos meses del gobierno anterior, se aprobaron en el Congreso dos proyectos de ley que modifican en forma importante el rol que hoy tienen los gobiernos regionales: elección de los futuros gobernadores regionales (descentralización política) y mecanismo de transferencia de competencias desde el nivel central al regional (descentralización administrativa). Ahora el desafío de este gobierno es implementar estas dos reformas legales, las cuales si bien fueron aprobadas por amplia mayoría en el Congreso, hoy han sido fuertemente criticadas desde diversos sectores.

La elección de los gobernadores regionales está fijada para octubre del año 2020, en conjunto con las elecciones de alcaldes y concejales. Un poco más de dos años faltan para ello. Los más optimistas han planteado que a partir de la elección de este nuevo cargo las regiones verán incrementadas fuertemente su autonomía frente al gobierno central, definiéndose en las regiones las políticas y programas relevantes para sus territorios. Esta expectativa probablemente se ha instalado a partir de la creencia que el nuevo cargo de gobernador regional viene a reemplazar el rol que

ejerce el Intendente, cargo designado por el Presidente de la República. Pero ello no es así. El Intendente que conocemos hoy cumple con dos funciones: 1. Representante del Presidente de la República en regiones y 2. Órgano ejecutivo del Gobierno Regional. La importancia que tiene hoy el Intendente radica más bien en su calidad de representante del Presidente en regiones, función que asumirá el futuro delegado presidencial, nuevo cargo que también se viene creando y que es de designación presidencial. Así, el rol protagónico que hoy tiene el Intendente será asumido por el delegado presidencial, mientras que el gobernador regional sólo estará a cargo de lo que le compete al gobierno regional.

Durante su tramitación legislativa, se instaló con fuerza la idea de que hoy los gobiernos regionales cuentan con escasas atribuciones y por ende la elección del gobernador regional no tenía mayor sentido. Elegir ¿para qué? era la pregunta que más se repetía durante la tramitación. Para contrarrestar esta crítica, se aceleró y finalmente se aprobó el proyecto de ley que ya había ingresado al Congreso el año 2011, el que establece un mecanismo mediante el cual el gobierno central puede transferir competencias a las instancias regionales.

Pero la nueva normativa, más que transferir directamente competencias, lo que hace es fijar un marco legal para que la autoridad central transfiera a los gobiernos regionales determinadas funciones en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Con la aprobación de esta reforma legal se renunció a la posibilidad de transferir por ley nuevas competencias a los gobiernos regionales, y lo que se aprobó fue un vehículo para eventualmente hacerlo.

Así, lo que hoy tenemos es un mecanismo de transferencia de competencias y en determinados ámbitos. Este traspaso de competencias puede gatillarse por el propio gobierno central o bien a solicitud de un gobierno regional. Para evaluar las solicitudes de transferencia o impulsarlas desde la Presidencia de la República se contará con un comité interministerial el que debe asesorar al Presidente en esta materia. Este comité está integrado por el Ministro del Interior, el de Hacienda, el Secretario General de la Presidencia y por el o los ministros sectoriales correspondientes. En el caso de las solicitudes iniciadas por el Gobierno Regional se forma, además, una Comisión de Estudios por materias o competencias a transferir, la cual estará integrada por representantes del Gobierno Regional y de el o los servicios nacionales correspondientes. Cabe hacer presente que siempre es el Presidente de la República el que tiene la respuesta final a realizar o no la

transferencia, la cual puede ser temporal o transitoria. En el caso de la transitoria también será éste el que determina la revocación de la misma.

Así, el Presidente de la República juega un rol único en esta materia, pudiendo sin más rechazar o facilitar, incluso contrario a la opinión de la Comisión de Estudios y/o el Comité Interministerial, la transferencia de competencias. Como esto operará con gobernadores regionales electos, queda por verse. Pero sin duda que será fuente de potenciales conflictos y tensiones entre las regiones y el gobierno central.

En forma transitoria, la ley plantea que hasta el 10 de marzo de 2022 se podrán transferir competencias de oficio por el Presidente de la República, para lo cual se deberá considerar la disponibilidad de recursos económicos y de personal, así como evitar la duplicidad e interferencia de funciones con otros organismos. Ello abre la posibilidad, en caso de haber voluntad política, de impulsar un fuerte proceso de reordenamiento de funciones entre los niveles de gobierno, la que deberá sortear, entre otros, la potencial oposición de, por ejemplo, las asociaciones de funcionarios de los servicios que hoy dependen del gobierno central y que eventualmente pasarían en su totalidad o en parte a depender de los gobiernos regionales.

Lo que finalmente se hará, difícilmente se puede adelantar. Lo que sí se debe tener presente es que la implementación de esta ley impone un desafío importante para las autoridades. Ello implica la dictación de siete reglamentos, los que determinarán en gran medida los espacios de conflictividad que eventualmente pudieran surgir entre los gobiernos regionales y el gobierno central.

Uno de los reglamentos más relevantes es el que debe fijar las condiciones, plazos y materias para el traspaso de competencias. En este aspecto resulta central la evaluación en cuanto a los recursos económicos y de personal que se requieren transferir en conjunto con la nueva competencia para poder efectivamente desarrollarla. Si los gobiernos regionales asumen nuevas competencias pero sin lo necesario para poder ejecutarla, se culparán mutuamente -el gobierno regional y el central- por una mala ejecución de la misma. Con ello, se corre el grave riesgo que finalmente se diluyan las responsabilidades ante la ciudadanía de las nuevas autoridades regionales electas, si entre regiones y el gobierno central se culpan mutuamente en cuanto a las responsabilidades que cada uno debe asumir en determinadas materias y si están debidamente financiadas.

Cómo olvidar cuando el año 2005 se les dio a los gobiernos regionales la función de mantención de las vías en áreas urbanas, pero sin mayores recursos financieros y humanos para ello. En la práctica, los gobiernos regionales no pudieron hacerse cargo y la responsabilidad frente a la ciudadanía por la mala calidad de las vías se diluyó entre aún más actores del Estado. En el caso de los municipios, son múltiples las experiencias que, aunque la ley orgánica municipal indique lo contrario, se les han traspasado a ellos determinadas funciones, pero sin los correspondientes recursos para ejecutarlas.

EXPECTATIVAS Y REALIDAD

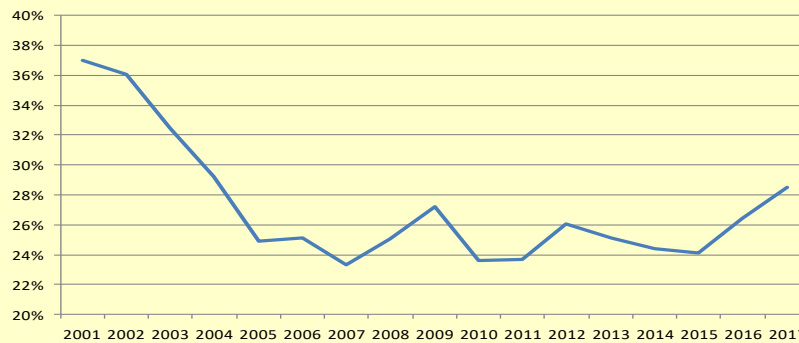
A partir de la aprobación de estas leyes se han generado importantes expectativas en cuanto al rol que tendrán los gobiernos regionales en el futuro. Se ha planteado que a partir de la elección de los gobernadores regionales, los gobiernos regionales tendrán una importancia mucho mayor a la que hoy tienen y que con ello se terminará el fuerte centralismo que existe en el país. Pero a pesar de la elección de las autoridades regionales, es probable que poco cambie -más allá de acrecentar el nivel de conflicto entre las regiones y el gobierno central- lo que terminará por frustrar las expectativas de quienes han impulsado esta reforma.

Hoy por ejemplo, los gobiernos regionales básicamente están abocados a la distribución de distintos fondos regionales para el financiamiento de proyectos de inversión. Si bien esta es su tarea principal, los gobiernos regionales son un actor menor en materia de asignación de inversión pública. Hoy por hoy, son los Ministerios y las Empresas Públicas, los que determinan cuáles son los proyectos a ejecutar. Así, los fondos de decisión regional en promedio para los últimos 10 años sólo representaron el 25% de la inversión pública efectiva. Es decir, las regiones sólo tienen injerencia en uno de cada cuatro pesos que se invierte en su territorio, lo que además obedece a decisiones tomadas por el gobierno central (ver Gráfico N° 1).

Cuando uno mira la realidad de cada región se observa que en el caso de regiones como la Metropolitana sólo el 18% debe ser aprobado por el Gobierno Regional, mientras que en Magallanes el 61% es de decisión regional. Así, pareciera ser que paradójicamente es en la capital del país donde más centralizada esta la inversión pública (ver Gráfico N° 2).

LOS GOBIERNOS REGIONALES EN PROMEDIO DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA HAN DEFINIDO SÓLO EL 25% DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

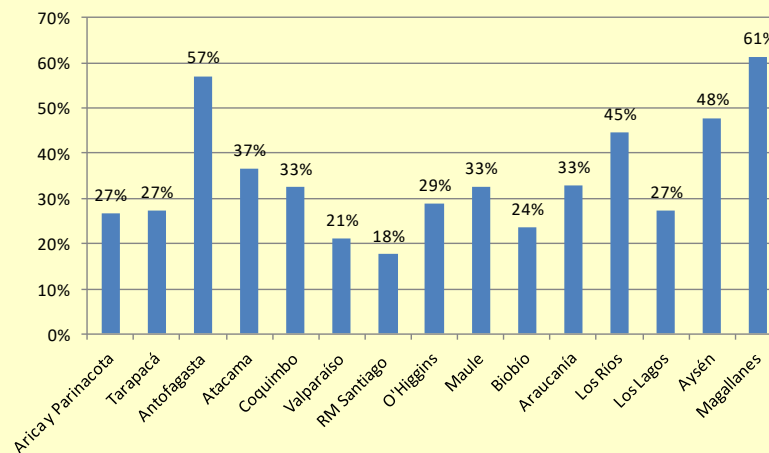
Gráfico N° 1: Inversión de Decisión Regional como % de la Inversión Pública Efectiva 2001-2017 (no considera inversión municipal)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la serie de Inversión Pública Efectiva Regionalizada, Ministerio de Desarrollo Social.

ES EN LA CAPITAL DEL PAÍS DONDE ESTÁ MÁS CENTRALIZADA LA INVERSIÓN PÚBLICA

Gráfico N° 2: Inversión de Decisión Regional como % de la Inversión Pública Efectiva 2017, por región (no considera inversión municipal)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la serie de Inversión Pública Efectiva Regionalizada, Ministerio de Desarrollo Social.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Las reformas recientemente aprobadas sólo tocan materias de descentralización política y administrativa. El gran ausente ha sido una reforma en el ámbito de la descentralización fiscal. El pretender entregar una mayor autonomía a las regiones por medio de la elección de sus autoridades debe ir necesariamente de la mano de reformas que permitan también ejercer esa autonomía, la que en gran medida pasa por su forma de financiamiento y la burocracia que se debe sortear para ejecutar su gasto. Hoy la Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente del Ministerio del Interior SUBDERE, que administra gran parte de los fondos mediante los cuales se transfieren desde el gobierno central a los gobiernos regionales recursos para inversión. En la asignación de estos fondos la SUBDERE aún mantiene espacios de discrecionalidad en la distribución interregional. Ello, en un contexto de autoridades regionales electas, eventualmente aumentaría la conflictividad entre regiones y el nivel central.

Junto con cerrar esos espacios de eventual conflicto, se hace necesario avanzar en una ley de responsabilidad fiscal para los gobiernos regionales, así como también fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

REFLEXIONES FINALES

El cómo se implementen las recientes reformas a los gobiernos regionales será clave para evitar espacios de conflicto entre el gobierno central y los gobiernos regionales que prontamente serán encabezados por gobernadores regionales electos. Lamentablemente no ha estado en el debate la necesidad de más reformas que apunten a entregar real autonomía a las regiones y sobre todo, de abordar estos desafíos desde una mirada de modernización de la administración del Estado, lo que sin duda pasa por mejorar su capacidad de gestión y con ello, contar con la capacidad necesaria para ejecutar las nuevas responsabilidades.