

LEY CORTA EN DESCENTRALIZACIÓN: MODIFICACIONES NECESARIAS ANTES DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADORES

- La primera elección de gobernadores regionales -a pesar de los intentos por posponerla- será en octubre del próximo año, junto a la de alcaldes y concejales. Por ende, quedan 15 meses para perfeccionar la actual legislación y evitar los problemas que se prevé ocurrirán, toda vez que se elegirán autoridades con amplio respaldo ciudadano pero poca injerencia en las decisiones de la región.
- Hay al menos cuatro ámbitos en los cuales se deben realizar modificaciones legales: autonomía en la administración y ejecución de recursos; asignación no discrecional de recursos hacia los gobiernos regionales; responsabilidad fiscal; y transparencia y rendición de cuentas.
- También es esencial que el mecanismo de transferencia de competencias lo fije reglamento que establezca las condiciones, plazos y materias ya que se anticipa que desde regiones las demandas siempre serán mayores a las que el nivel central está dispuesto a entregar.

Todo indica que la primera elección de gobernadores regionales será en octubre del próximo año, en conjunto con las elecciones de alcaldes y concejales. Si bien desde distintos sectores se planteó la posibilidad de posponer la elección, hasta que las nuevas autoridades regionales electas cuenten con un marco legal que les entregue mayores recursos y atribuciones, esta idea no tuvo una acogida mayoritaria entre senadores y diputados. Por consiguiente, la fecha se mantiene.

No se puede olvidar que la aspiración desde regiones de contar con autoridades regionales electas ha sido histórica -a pesar de no saber bien qué harán- y por ende, desde el Congreso la viabilidad política de posponer la elección es nula. En ese contexto, los esfuerzos debieran dedicarse a perfeccionar la actual legislación para minimizar el riesgo de que esta reforma se transforme en una de las peores reformas de nuestra historia.

Uno de los principales temores que se tiene frente a esta nueva realidad es que a partir del próximo año las regiones estarán encabezadas por autoridades con un amplio respaldo ciudadano -para ser electos deben tener al menos el 40% de los votos- pero que en la práctica tendrán una menor injerencia en las decisiones que afectan a cada región respecto de lo que hace el Estado en su conjunto. No se debe perder de vista en esta discusión que el objetivo final que debe primar en un proceso de descentralización es acercar las decisiones del Estado a las personas, para con ello tener un aparato público que dé mejor respuesta a las necesidades propias de cada localidad. Sería contraproducente crear nuevas burocracias que finalmente sólo respondan a intereses políticos, pero que no tienen un impacto positivo en el progreso del país y el bienestar de sus habitantes.

Así, con pragmatismo y realismo político, ya que sólo quedan 15 meses para esta elección y por ende sólo 15 meses para realizar los cambios más urgentes, se presentan algunas ideas que apuntan en esa dirección.

¿A QUIÉN ESTAMOS ELIGIENDO?

Para entender bien cuáles son los problemas que posiblemente se generarán a partir de la instalación de autoridades regionales electas, se debe tener claro cuál es el cargo que ahora será elegido.

Actualmente el Intendente Regional cumple dos funciones: es el representante del Presidente de la República en regiones y encabeza el gobierno regional. Con la elección se separan ambas funciones, radicando en el nuevo cargo de Delegado Presidencial la primera función y, por ende, continúa siendo de designación presidencial, mientras que la segunda queda radicada en el Gobernador Regional, electo por la ciudadanía. En forma resumida, el futuro Delegado Presidencial estará a cargo del orden y la fuerza pública, así como la coordinación y supervigilancia de las secretarías regionales ministeriales. El Gobernador Regional, por su parte, tendrá entre sus principales funciones la de decidir respecto de la inversión de los recursos que a la región le corresponden en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

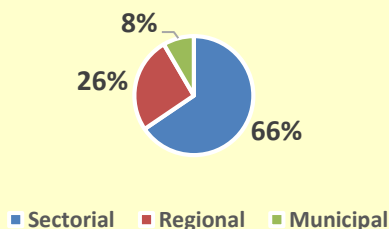
Actualmente los gobiernos regionales a nivel país sólo deciden un 26% del total de la Inversión Pública Efectiva, la que considera la inversión ejecutada por ministerios, gobiernos regionales y municipios. Los ministerios, por su parte, deciden sobre el 66% del total (ver Gráfico N° 1). Por consiguiente, mientras que los gobernadores

regionales sólo tienen capacidad de decisión sobre el 26% de los recursos a invertir, los delegados presidenciales serán responsables de 2,5 veces más de recursos a nivel país. Es decir, en materia de ejecución de proyectos de inversión, uno de los elementos centrales de la labor de los gobernadores regionales electos, los delegados presidenciales serán el actor más relevante.

Adicionalmente, si se analiza la inversión que realizan las empresas del Estado, en el caso de la Región Metropolitana, Metro S.A. invirtió el año pasado en la ciudad de Santiago 2,5 veces más recursos que el gobierno regional. Esta inversión es decidida centralmente y no depende de definiciones del gobierno regional, pero sin duda impacta en el desarrollo urbano.

MIENTRAS LOS GOBERNADORES REGIONALES SÓLO TIENEN CAPACIDAD DE DECISIÓN SOBRE EL 26% DE LOS RECURSOS A INVERTIR, LOS DELEGADOS PRESIDENCIALES SERÁN RESPONSABLES DE 2,5 VECES MÁS DE RECURSOS A NIVEL PAÍS

Gráfico Nº 1: Participación de la Inversión de Decisión Regional en el total de recursos invertidos por gobiernos regionales, ministerios y municipios, 2018.



Fuente: Inversión Pública Regionalizada, Ministerio de Desarrollo Social.

Junto con la reforma legal que establece la elección de los nuevos gobernadores regionales, también se aprobó una ley que fija un mecanismo de traspaso de competencias entre el gobierno central y los regionales. Como este mecanismo de traspaso -a solicitud de los gobiernos regionales o bien, iniciado desde el gobierno central- recién comienza a regir en marzo de 2022, en estos años sólo se pueden realizar dichas transferencias mediante oficio del Presidente de la República.

Es probable que, independiente de los pasos que se den en materia de transferencia de competencias, desde regiones éstas nunca serán suficientes, así como los recursos necesarios para su ejecución. Pero más allá de si alguna vez se cumplirán las expectativas que hoy hay al respecto, resulta esencial que todo proceso de

transferencia de competencias sea completo, es decir, no se deben duplicar funciones, competencias y recursos entre niveles de gobierno, y para eso efectivamente el nivel central debe dejar de hacer las tareas que en un futuro asumirán las regiones.

Ello debiera quedar regulado por medio de un reglamento que aún no se ha dictado y que precisamente fija las condiciones y plazos y demás materias sobre el procedimiento de transferencias de competencias.

TEMAS A SER DETERMINADOS EN UNA POSIBLE LEY CORTA

Se pueden identificar al menos cuatro ámbitos en los cuales se deben realizar modificaciones legales para reducir espacios de eventuales problemas a la hora de contar con autoridades regionales electas:

1. Autonomía en la administración y ejecución de recursos

Los gobiernos regionales, para todos los efectos prácticos, funcionan actualmente como un servicio desconcentrado del gobierno central, siendo parte de la administración central del Estado. Ello implica que para ejecutar los recursos de los que dispone, es la Dirección de Presupuesto -dependiente del Ministerio de Hacienda- la que incide en ello. Por ejemplo, cuando un gobierno regional toma la decisión de financiar un determinado proyecto de inversión pública, es la Dirección de Presupuesto la que les da el vamos final por medio de lo que se llama la identificación presupuestaria del proyecto. Después de ello, se puede iniciar la ejecución del proyecto propiamente tal. En este aspecto es relevante que, manteniendo un control deseable desde la Dirección de Presupuesto, ésta no pueda finalmente doblegar la voluntad política de un gobierno regional en cuanto a los proyectos que pueden iniciar su ejecución. Para ello se debe definir un procedimiento financiero administrativo claro, para que, cumpliendo con los aspectos ahí definidos, la autoridad central no pueda disponer algo contrario de lo acordado por las autoridades regionales.

Asimismo, cuando los gobiernos regionales no ejecutan el 100% de sus recursos durante el año, el remanente retorna a las arcas del gobierno central. Ello además de generar incentivos perversos en cuanto a ejecutar por la mera ejecución los recursos, le resta autonomía en el manejo financiero de su presupuesto. Como éstos, hay otros aspectos que deben modificarse desde un punto de vista de la

administración presupuestaria de un gobierno regional, con la finalidad de contar con un mayor grado de autonomía respecto del gobierno central.

2. Asignación no discrecional de recursos hacia los gobiernos regionales

En la actualidad los gobiernos regionales en su gran mayoría se financian a partir de los recursos que anualmente les son asignados en la Ley de Presupuestos. Menos de un 10% de sus fondos para inversión se encuentran fijados en leyes específicas, tales como ingresos por casinos de juego, patentes por no uso de derechos de agua, patentes mineras, entre otras.

Más del 90% de los recursos que financian la ejecución de proyectos de inversión, provienen de fondos cuyo monto total se fija cada año en la Ley de Presupuestos. En algunos casos una ley permanente define cómo se distribuyen entre regiones, mientras que en la mayoría de los casos depende de criterios definidos por la misma Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior.

De acuerdo a un análisis realizado para la tramitación del presupuesto para este año, el 28% de los recursos asignados a los gobiernos regionales admite importantes espacios de discrecionalidad en su distribución entre regiones. Para el 64% si bien se conocen algunos lineamientos de cuáles son los criterios, no es de fácil acceso los coeficientes que dan origen a ello y por ende, resulta difícil evaluar en forma objetiva cómo se distribuyen entre regiones. El restante 8% proviene de leyes específicas mencionadas con anterioridad. Esta falta de transparencia y discrecionalidad desde la autoridad del gobierno central necesariamente tensionará la relación entre regiones y el nivel central.

Para reducir esta tensión, se deben, entre otras medidas, eliminar los parámetros que hoy definen la distribución del 10% del FNDR en sus componentes de eficiencia y emergencia. Junto con ello, se debe avanzar en que todos los recursos a regiones se distribuyan en la Ley de Presupuestos sobre la base de parámetros objetivos, conocidos y verificables. Es decir, sobre la base de un polinomio que no dependa de la voluntad del gobierno central.

En cuanto a los recursos que reciben los gobiernos regionales para el gasto en funcionamiento, para este año en su conjunto recibieron \$ 75 mil millones y se les fijó vía glosa de la Ley de Presupuestos una dotación máxima de 1.866 personas.

Hoy no se conocen parámetros objetivos con los cuales se determinan estos valores y es necesario avanzar en ello para evitar una permanente confrontación entre las autoridades regionales y la del poder central.

3. Responsabilidad fiscal

En la medida que los gobiernos regionales cuenten con mayor autonomía respecto del control presupuestario, en relación con el gobierno central se requiere que cuenten con normas en materia de responsabilidad fiscal, las cuales hoy no tienen. Si bien no tienen la facultad de endeudarse, en la práctica sí pueden aprobar sin mayores restricciones el financiamiento de una cartera de proyectos que sobrepase el marco presupuestario del cual disponen. Ello podría generar una cartera de arrastre de las inversiones en proceso de ejecución por sobre lo que pudieran financiar en el mediano plazo. Por ello, se deben colocar límites explícitos y exigir información y a partir de ello, poder realizar un seguimiento a los compromisos financieros que adquieran.

4. Transparencia y rendición de cuentas

En un contexto de autoridades electas respecto de las cuales la ciudadanía debe evaluar al menos cada 4 años su gestión a través de su voto en las urnas, resulta imprescindible contar con información objetiva y comparable entre regiones. Así como hoy se tiene información -si bien perfectible- de la gestión de los municipios a partir del Balance de Ejecución Presupuestaria que es compilado por la SUBDERE, en el ámbito regional se deben desarrollar indicadores de gestión e información que hoy no existen. Por ejemplo, y dada la naturaleza de la labor de los gobiernos regionales, información útil para ello sería conocer el costo de los proyectos financiados, con indicadores que pudieran ser comparables entre regiones, como lo es el valor de la construcción por metro cuadrado de distintas obras de infraestructura. Como éste, se debe contar con indicadores que al menos entreguen información respecto de, entre otros, el costo final de los proyectos y el plazo de ejecución en relación a lo estipulado inicialmente.

REFLEXIONES SOBRE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Tal como se planteó con anterioridad, el mecanismo de transferencia de competencias creado por ley recién entrará en régimen a partir de marzo de 2022. A partir de entonces los gobiernos regionales podrán solicitar al gobierno central

que se les traspasen determinadas competencias, siendo la autoridad central la que en definitiva, determine si accede a ello y los recursos que vendrían acompañados. Esta suerte de negociación entre el nivel regional y central se cree que generará una importante conflictividad entre ambos niveles de gobierno.

Es por ello que se estima necesario generar un espacio para revisar los efectos concretos que se producirán con esta ley. Para ello se propone crear una instancia de evaluación similar a la que se creó para darle seguimiento a la implementación de la reforma de desmunicipalización de la educación pública, que implica el traspaso de los colegios públicos a los nuevos servicios locales de educación que se están creando. Esta ley creó un total de 70 nuevos servicios, con una primera etapa hasta junio del 2020 en la cual se instalarán 11 servicios, y una segunda que comienza en enero del 2022 para la implementación de los restantes 59. En este caso se creó un Comisión de Evaluación que durante 5 años, en forma permanente, monitoreará la nueva institucionalidad que se viene creando.

En forma similar se debiera fijar un plazo durante el cual se suspenda la posibilidad de transferir competencias a petición de los gobiernos regionales para evaluar este mecanismo y corregir los problemas que pudieran surgir y a partir de la experiencia perfeccionar el instrumento.

Junto con ello también se debe abordar el vacío legal que hoy en día existe en cuanto a resolver conflictos entre el nivel central y el regional una vez transferida una competencia, pero que luego, en la práctica, pudiera generar una disputa por competencias.

Si bien estos aspectos no necesariamente deben quedar resueltos antes de la elección de los gobernadores regionales, debe ser un tema a abordar antes de marzo de 2022.