

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE: DEBATE Y URGENCIA DESDE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

FISCAL DECENTRALIZATION IN CHILE: DEBATE AND URGENCY FROM THE ARAUCANÍA REGION

Jean Paul Sepúlveda Salgado¹

Resumen

La dimensión fiscal de la descentralización constituye, desde la literatura, un paso clave en el aumento de la autonomía de los gobiernos subnacionales y locales, fortaleciendo la gestión, la toma de decisiones y el grado de democratización de estos estratos de gobierno. Sin embargo, en Chile esta dimensión posee variadas interrogantes tanto de avance, debate y de estudio, que no permiten determinar en qué estado se encuentra la temática y de qué forma avanzar, predominando avances políticos administrativos que, al no contemplar mayores atribuciones fiscales, restringen el nivel de descentralización esperado en cada reforma iniciada.

Por tal motivo, el presente estudio abarca la prioridad que representa la descentralización fiscal en Chile para los gobiernos regionales y municipios del país, desde una región en particular, utilizando un enfoque cualitativo de tipo estudio de caso –exploratorio–. Las conclusiones derivadas de la investigación, indican que esta dimensión es una prioridad urgente para los estratos subnacionales/locales, la cual debe contemplar necesariamente modificaciones a la estructura fiscal y el equilibrio en la generación de recursos en cada nivel de gobierno, produciendo así, adecuadas condiciones de implementación que aseguren los objetivos planteados en el ámbito de la descentralización.

Palabras clave: descentralización – autonomía – gobiernos regionales – municipios – reforma

¹ Administrador público de la Universidad Católica de Temuco, contralor ciudadano, magíster en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción.

Abstract

The fiscal dimension of decentralization constitutes, according to literature, a key step in increasing the autonomy of subnational and local governments, strengthening management, decision-making and the level of democratization of these levels of government. Nevertheless, in Chile this dimension raises several questions with regards to progress, debate, and study, which do not allow to determine the current status of the subject and how to move forward, with a predominance of political-administrative developments that, by not contemplating greater fiscal attributions, restrict the level of decentralization expected in each reform initiated.

For this reason, this study covers the priority that fiscal decentralization in Chile represents for the country's regional governments and municipalities, from a particular region, using a qualitative case study approach –exploratory–. The conclusions drawn from the research indicate that this dimension is an urgent priority for the subnational/local levels, which must necessarily contemplate modifications to the fiscal structure and the balance in the generation of resources at each level of government, thus creating adequate implementation conditions to ensure the objectives set in the field of decentralization.

Keywords: decentralization – autonomy – regional governments – municipalities – reform

Introducción

Durante los últimos años, en Chile se han concretado diferentes avances en materia de descentralización, los cuales han significado tanto mayores capacidades institucionales para la gestión regional y local como también mayores grados de autonomía para estos estratos de gobierno. La concreción última de dichos avances se observa en la elección de los gobernadores regionales –a través de las leyes N°s. 20.990 y 21.073– en el fortalecimiento de la regionalización del país –ley N° 21.074–, los que transforman la estructura político-administrativa actual y la forma en que las entidades subnacionales llevan a cabo su administración territorial y la interacción con los otros niveles de gobierno.

No obstante, los progresos realizados en el país se han dirigido principalmente hacia lo que la literatura identifica como descentralización administrativa y política, sin que se haya producido un avance explícito en materia de descentralización fiscal. Para Delamaza Escobar y Cunill Grau (2012: 37), la dimensión fiscal constituye una variable crítica en cuanto a que el financiamiento

y la gestión de los recursos regionales o locales permiten el desarrollo de la autonomía financiera y, por consiguiente, de una real autonomía política de los gobiernos subnacionales respectivos. De la misma forma, para Aghón (1993), el establecimiento y ejecución de funciones en gastos en un contexto descentralizado resulta indudablemente inútil si estos niveles de gobiernos no cuentan con los recursos financieros correspondientes.

En consideración a aquello, el estudio se aboca a esta temática y se concentra principalmente en los gobiernos subnacionales y locales —regionales y municipales en el caso chileno— por dos motivos:

- 1) Porque constituyen actores estatales claves en materia de descentralización (Delamaza Escobar & Cunill Grau, 2012).
- 2) Chile se ha caracterizado por débiles gobiernos subnacionales para implementar aquellas prácticas vinculadas a procesos de descentralización (SUBDERE, 2009, en Díaz López, 2016: 470), por lo que se requiere de investigaciones con una mirada desde los territorios y sus capacidades propias para desarrollar prácticas descentralizadoras (Díaz López, 2016).

Por lo tanto, el enfoque territorial del estudio corresponde a la región de La Araucanía, compuesta por 2 provincias: Malleco —con 11 comunas— y Cautín —con 21 comunas—. Su particularidad radica en que en dicho espacio socioterritorial es la zona más pobre del país según las últimas dos encuestas de caracterización de socioeconómica nacional (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2015; 2017) tanto a nivel de ingresos como a nivel multidimensional —23,6 y 17,2 en ingresos; 29,2 y 28,5 multidimensional, respectivamente—, contando con un índice de desarrollo humano más bajo del país con 0,692 (PNUD, 2018: 5) y con municipios caracterizados por un manejo financiero deficiente detectado en el «Semáforo de calidad de información contable municipal 2017» de la Contraloría General de la República, en donde solo 12 municipalidades determinaron correctamente su presupuesto de saldo inicial de caja.

Conforme a lo anterior, el presente trabajo busca responder específicamente a la pregunta ¿cuáles son las principales perspectivas regionales y municipales en la región de La Araucanía sobre descentralización fiscal en Chile?, fundamentada en los siguientes objetivos:

a) Objetivo general:

- Describir las principales perspectivas regionales y municipales de la región de La Araucanía sobre descentralización fiscal en Chile.

b) Objetivos específicos:

- Identificar la forma en que se llevan a cabo las distintas decisiones presupuestarias a nivel regional y local.

- Identificar las diferentes posturas sobre la temática de autoridades nacionales, regionales y locales.
- Determinar las capacidades instituciones actuales y necesarias para la descentralización fiscal en el país.

La estructura de este trabajo se encuentra establecida de la siguiente manera:

- 1) En la primera sección se aborda la fundamentación del estudio –llámese marco teórico–, identificando los diferentes alcances y aproximaciones de la descentralización y, en particular, de la descentralización fiscal. Además, se establece la hipótesis y la metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación.
- 2) En la segunda sección, se realiza un análisis fiscal e institucional de los gobiernos regionales y las municipalidades en Chile, identificando las distintas características que constituyen a estos niveles de gobierno en dicha dimensión.
- 3) La tercera parte presenta los resultados obtenidos durante el desarrollo de la investigación, haciendo énfasis en los alcances diferenciadores de cada nivel de gobierno analizado.
- 4) En la cuarta y última sección, se abordan las conclusiones generadas a partir de lo discutido e investigado, contemplando orientaciones e interrogantes para futuros estudios en la materia.

1. Marco teórico

1.1. Descentralización: modalidades, dimensiones y relevancia fiscal

La descentralización, tanto en su fase de formulación como en su implementación, se plantea como un desafío complejo para diferentes gobiernos y contextos que requieren tanto de una claridad expresa de cada uno de los procesos que conlleva, como también, de una identificación conceptual/institucional respecto a cómo y desde qué ámbito descentralizar.

En este sentido, Falleti (2006) identifica a la descentralización como «un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos» (página 320). Del mismo modo, para Montecinos (2005) el concepto se refiere a «aquel proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo» desde el gobierno central hacia los niveles más bajos de gobierno (página 74).

Desde una perspectiva práctica, Rondinelli (1989, citado en Finot, 2001) define a la descentralización como «la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades subnacionales y locales». En otras palabras, corresponde a «la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno —por ejemplo, un ministerio— hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía —por ejemplo, un municipio—» (Carrión, 2003).

Restrepo Botero (2004), Falleti (2006), Finot (2005, citado en Arredondo Salinas, 2011) y Carranza Ugarte y Tuesta Cárdenas (2013) concuerdan en la existencia de al menos tres dimensiones de descentralización:

- 1) **Descentralización administrativa:** transferencia a los gobiernos subnacionales de la administración de funciones, recursos y competencias, desde una entidad central a otra del nivel del subnacional y local.
- 2) **Descentralización política:** transferencia de poder político a través de reformas constitucionales y electorales que permiten nuevos espacios de representación subnacional, por ejemplo, la elección de las respectivas autoridades en estos niveles de gobierno.
- 3) **Descentralización fiscal:** aumento de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales o locales, en el cual se transfieren competencias en el área de finanzas públicas, principalmente en el ámbito de la generación de ingresos propios y de gasto fiscal.

Ahora bien, considerando estas dimensiones, se identifican diferentes modalidades de la descentralización, como la devolución, delegación, desconcentración y privatización (Rondinelli, 1989, citado en Boisier Etcheverry, 2008; Arredondo Salinas, 2011). No obstante, un punto importante en la literatura estudiada, en cuanto al concepto de descentralización en su conjunto, es la importancia de la descentralización fiscal.

En este contexto, para Finot (2001) la autonomía de tipo financiera es clave, dado que implica el derecho de las comunidades subnacionales de autoimponerse en función de sus intereses y necesidades territoriales. Situación similar exponen Palma y Rufián (1989, citados en Finot, 2001), los cuales recalcan que, en el marco de una descentralización política, tiene que haber autonomía en las decisiones y esta se ejerce cuando se decide qué, cuánto y con qué recursos proveer.

Asimismo, en la teoría secuencial de descentralización de Falleti (2006), la descentralización fiscal se comprende como aquella etapa intermedia que concreta tanto el grado de autonomía administrativa como el de autonomía política de las autoridades democráticamente electas, independientemente de si el proceso se inicia desde el nivel central o desde las divisiones locales/

regionales. Por lo tanto, al no contar con recursos necesarios, las otras dimensiones de la descentralización se limitan en ámbito de acción: «es reconocido que las competencias devueltas requieren de los respectivos financiamientos» (Delamaza Escobar & Cunill Grau, 2012: 37).

En consideración a aquello y a partir de esta breve discusión, el siguiente apartado se concentra en el objeto de estudio del trabajo, siendo específicamente la descentralización fiscal, detallando tanto su relevancia como los diferentes enfoques y componentes desde los que se ha estudiado.

1.2. Descentralización fiscal: complejidad práctica y conceptual

Anteriormente, el concepto de descentralización fiscal fue definido como aquel aumento de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales o locales, en el cual se transfieren competencias en el área de finanzas públicas, principalmente en el ámbito de la generación de ingresos propios y de gasto fiscal (Restrepo Botero, 2004; Falletti, 2006; Finot, 2005, citado en Arredondo Salinas, 2011; Carranza Ugarte & Tuesta Cárdenas, 2013).

No obstante, han surgido diversos enfoques y aproximaciones teóricas respecto a la forma en que se han implementado los diferentes avances en esta materia. Así, y como primera aproximación, Tiebout (citado en Mendes, 2004) expresa que este tipo de descentralización podría inducir a los consumidores a revelar sus preferencias por los bienes públicos. La idea del autor es que, en lugar de tener un solo gobierno que trata de adivinar las prioridades de los ciudadanos para suministrarles bienes generales, el territorio nacional podría ser asumido en distintas jurisdicciones con un pequeño gobierno, en donde cada uno de estos ofrecería un conjunto diferente de bienes públicos y cada familia elegiría vivir en la jurisdicción donde el gobierno otorgara la canasta de bienes e impuestos apropiada a sus intereses. En un segundo enfoque, el teorema de la descentralización de Wallace Oates (1977) recalca que, para una provisión de bienes públicos de manera eficiente, la función de asignación debe ser realizada por los gobiernos subnacionales y locales en lugar del nivel central, específicamente, en aquellos bienes geográficamente diferenciados. En ese sentido, se argumenta desde este teorema que el nivel central provee de manera prefijada y excesivamente uniformada a una variedad de demandas sociales, mientras que en los estratos de gobierno más bajos —subnacionales y locales— se pueden producir mejores respuestas y, por tanto, mayor eficiencia fiscal (Aghón, 1993; Vivar Águila, 2012), dado el grado de cercanía y de conocimiento sobre los problemas y soluciones que más afectan e interesan en su distrito.

Ahora bien, para Mendes (2004) existen dos elementos teóricos importantes a considerar en la comprensión de la descentralización fiscal a partir de estos enfoques señalados. En primer lugar, Tiebout se basa en la movilidad para revelar las preferencias de los ciudadanos, mientras que en Oates, los gobiernos

ya conocen los deseos de la población, por lo que, bajo una diferenciación de funciones y autonomía, seguirían existiendo ganancias de estos últimos niveles de gobierno. En segundo lugar, Tiebout da una importancia mayor a la competencia horizontal entre las distintas jurisdicciones territoriales, mientras que Oates considera, además de esta competencia, la coordinación vertical de funciones en el proceso de descentralización.

En consideración a esta discusión, Monasterio y Suárez (1998, citados en Muñoz, 2014) identifican al menos tres principales formas en las que se puede realizar y configurar la descentralización fiscal:

- 1) Los impuestos establecidos por las unidades descentralizadas.
- 2) Las transferencias intergubernamentales desde el gobierno central a las unidades descentralizadas.
- 3) El acceso al crédito/deuda por parte de aquellas unidades descentralizadas —ya sea a nivel regional o local—.

Para cada uno de estos mecanismos fiscales, la literatura menciona diferentes análisis y consideraciones para este tipo de descentralización, lo que se detalla brevemente a continuación.

1.2.1. Impuestos

Al examinar las bases impositivas clásicas —consumo, ingresos y activos— y su adecuación con la respectiva recaudación local, Mendes (2004) analiza cuatro diferentes impuestos para procesos de descentralización fiscal, entregando algunas consideraciones de estos:

- 1) **Impuesto al valor agregado, IVA.** Impuesto recomendado para el nivel central, dado que, si se recauda en los estratos subnacionales, se puede producir una importación o exportación de impuestos hacia ciertos territorios. Además, dicho proceso es complejo y caro, por lo que las capacidades del nivel central son más adecuadas.
- 2) **Impuesto aplicado a ventas minoristas.** Impuesto adecuado para la recaudación municipal, debido a que, en este caso, las ventas tienen poco valor y no generan un incentivo para trasladarse a otro distrito para comprar un mismo bien. Su viabilidad administrativa es sumamente compleja, ya que este gravamen requiere una gran cantidad de personal que recorra las numerosas tiendas para supervisar las ventas de bajo valor.
- 3) **Impuesto con base impositiva móvil —impuesto sobre la renta—.** Si dos municipios recaudan impuestos sobre los ingresos de sus residentes y uno fija una tasa más alta que el otro, habrá un incentivo para migrar a la localidad menos gravosa. Sin embargo, delegar este tipo de tributos podría

ser un estímulo para la denominada guerra fiscal, en donde cada gobierno local buscaría cobrar lo menos posible para atraer más inversiones a su respectivo territorio (Mendes, 2004; Finot, 2001). Además, se puede producir evasión fiscal y un bajo nivel de eficiencia, dado que los individuos y las empresas pueden obtener ganancias en diferentes circunscripciones.

- 4) **Los impuestos sobre los factores de la propiedad.** Son los candidatos más fuertes y recomendados para ser administrados por los gobiernos subnacionales/locales, pues el dueño de un inmueble no podría reaccionar a un aumento en los impuestos locales trasladando su propiedad a otra circunscripción. Dentro de estos, se encuentran los recursos naturales de alto valor —petróleo, minerales—, aunque, al estar geográficamente concentrados, existe el peligro de que las jurisdicciones donde se ellos encuentran se enriquecerían por sobre otras, generando inequidad y afectando la eficiencia de asignación de la economía.

1.2.2. Transferencias intergubernamentales

Respecto a las transferencias intergubernamentales, Oates (citado en Boisier Etcheverry, 2008) identifica dos dimensiones desde las cuales se pueden efectuar las transferencias: condicionadas y no condicionadas. La primera, ocurre cuando el gobierno central determina el fin o lineamientos para el que deben utilizarse dichos recursos (Muñoz, 2014), pudiendo ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio y por una suma global destinada a dicha prestación (Oates, citado en Boisier Etcheverry, 2008). Las no condicionadas, corresponden a aquellas que son utilizadas con autonomía, sin lineamientos prefijados desde el gobierno central y, además, estas pueden o no ser realizadas sobre la base de «un grado de participación en los recursos generales del Estado» (Muñoz, 2014).

Para Boisier Etcheverry (2008: 32) «las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso». Por su parte, Mendes (2004) agrega que la razón para implementar las transferencias en general es el «desequilibrio vertical», definido como aquella discrepancia entre el nivel de gasto descentralizado y el grado de ingreso centralizado.

1.2.3. Endeudamiento subnacional/local

En cuanto al endeudamiento como instrumento de financiamiento de las unidades descentralizadas, Letelier Saavedra (2019) señala que, por esta vía, se mejora la asignación de recursos —dando una mayor equidad intergeneracional— y se logra ajustar los perfiles/flujos de ingresos y gastos por estos niveles de gobierno. Así, «el uso del crédito permite utilizar recursos ahorrados por terceros, en beneficio de gastos corrientes o de capital que otros individuos desean realizar en el presente» (página 389). Para este mecanismo, el autor menciona

tres condiciones básicas para favorecer el proceso de implementación y evitar efectos negativos –sobreendeudamiento, desequilibrio fiscal–:

- 1) Fortaleza institucional.
- 2) Inexistencia de garantía oficial implícita del nivel central.
- 3) Capacidad de los gobiernos subnacionales de generar ingresos propios.

Considerando cada uno de estos mecanismos de descentralización fiscal descritos y analizados y para una adecuada comprensión de la materia, se mencionan a continuación sus principales ventajas y desventajas.

Dentro de las ventajas de la descentralización fiscal, Letelier Saavedra (2002, citado en Muñoz, 2014) señala que los niveles subnacionales tendrían mejor información que los gobiernos centrales respecto a las preferencias individuales de las personas y, por consiguiente, serían más eficientes. En este sentido, dada la inexistencia de barreras de movilidad y externalidad en los bienes públicos locales entre jurisdicciones, estas igualarían las condiciones de competencia de mercado ofreciendo distintos paquetes fiscales a los habitantes, posibles y actuales, más aún cuando estas unidades de gobierno con mayor autonomía son más innovadoras.

Para Oates (1972, citado en Mendes, 2004), por medio de la descentralización se genera una mayor participación y supervisión de la población en las decisiones del gobierno subnacional, es decir, si el gasto público local se financia con los impuestos percibidos dentro de la propia comunidad, los contribuyentes de esta estarán más atentos para evaluar/controlar si su dinero se emplea en proyectos rentables. De esta forma, la intervención en la recolección permitiría una correspondencia entre la responsabilidad recaudatoria con la responsabilidad política con que finalmente se manejan estos ingresos por parte de las entidades subnacionales y locales (Porto, 2012).

En cuanto a las desventajas, Letelier Saavedra (2002, citado en Muñoz, 2014) señala la existencia de externalidades entre jurisdicciones en diversos sectores de política pública, generando ineficiencias en una provisión subóptima de bienes públicos locales, poca capacidad técnica e información limitada de las burocracias subnacionales, y suministro de bienes y servicios locales no correspondiente con los intereses de los votantes cuando la representación electoral no refleja fielmente las preferencias individuales.

También, subyace en este proceso el denominado «problema de las externalidades interjurisdiccionales», que hace referencia a que una determinada región o localidad permitirá un proceso de producción de bienes públicos según sea beneficioso en su respectiva jurisdicción, existiendo la posibilidad de concentrar un nivel considerable de suministro y gasto, en lugar de posibilitar la coordinación y distribución con y en otras circunscripciones (Aghón, 1993).

Por último, para Montecinos (2005), se debe considerar además el componente institucional, debido a que, por mayores transferencias de recursos, aumenta el nivel de exposición de un territorio a que sea capturado por élites locales junto a los recursos traspasados. Aquello es sumamente relevante si consideramos que, en los gobiernos subnacionales y locales de Latinoamérica, se han presentado diversas dinámicas clientelares y cooptativas (Campos, 2012, citado en Pressacco Chávez & Rivera Aburto, 2015).

Considerando lo expuesto precedentemente, se presenta a continuación el apartado metodológico que describe y fundamenta el diseño de investigación y la técnica de recolección de datos utilizada en este trabajo. A partir de aquello, se describirán los aspectos institucionales que posee el caso estudiado, contextualizando el nivel regional y municipal del país.

1.3. Metodología: diseño y recolección de datos

Considerando la pregunta inicial de este trabajo, es decir, ¿cuáles son las principales perspectivas regionales y municipales en la región de La Araucanía sobre descentralización fiscal en Chile?, y los objetivos subyacentes, la hipótesis que orienta la presente investigación es la siguiente: la descentralización fiscal en Chile constituye una prioridad para las unidades subnacionales de la región de La Araucanía.

Para contrastar dicha hipótesis, se utiliza una investigación cualitativa, con modalidad «estudio de caso», lo cual se centra en la «descripción y el... análisis en profundidad de una o varias unidades y su contexto de manera sistémica y holística» (Hernández Sampieri *et al.*, 2014: 2), y de tipo exploratorio, donde «se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio» (Martínez Carazo, 2006: 8). Considerando que los estudios de caso se fundamentan en la premisa de que un examen exhaustivo genera información significativa sobre otras situaciones similares y, por tanto, permite la obtención de «mejores resultados en la generación de teorías» (Martínez Carazo, 2006), el presente trabajo sobre descentralización fiscal desde la región de La Araucanía, constituye un avance importante para la comprensión teórica y práctica de la temática en el país.

Para reunir información, se dirigieron entrevistas individuales semiestructuradas, entendidas como una conversación o intercambio de datos «entre una persona —el entrevistador— y otra —el entrevistado—... se basan en una guía de asuntos o preguntas y, en donde el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información» (Hernández Sampieri *et al.*, 2014: 403). En este contexto, se debe señalar que las entrevistas se estructuraron sobre la base de los siguientes temas:

Tabla 1

Temas	Preguntas
Descentralización fiscal	¿Cuál cree que es la importancia de llevar a cabo procesos de descentralización fiscal?
	¿Considera que iniciar procesos de descentralización fiscal es una necesidad y urgencia?
	¿Cómo considera que es hoy el grado de centralismo que existe en el país?
Marco legal	Actualmente, ¿es adecuado el diseño institucional para distribuir adecuadamente los fondos regionales?
	¿Son eficaces y eficientes los fondos asignados?
	¿Qué ventajas y desventajas identifica en el actual proceso de asignación de recursos?
Capacidades institucionales	¿Cree que los municipios y gobiernos regionales se encuentran preparados para iniciar avances en este tipo de descentralización?
	¿Qué elementos cree que los gobiernos subnacionales y locales deben mejorar para asegurar una buena implementación de la descentralización fiscal?
	¿Cree adecuado iniciar avances en descentralización fiscal vía impuestos propios o transferencias intergubernamentales?
Proyección de implementación	¿Considera que este tipo de descentralización es viable de implementar en términos políticos?
	¿Cree que el nivel central avance prontamente en esta materia?

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, para estas entrevistas, se emplea un muestreo intencional opinático, definido como aquel «en que se utiliza una estrategia de criterio personal» (Ruiz Olabuénaga, 2012: 64) como el conocimiento y la experiencia. Este procedimiento de acopio de datos ha sido seleccionado por la flexibilidad que presenta al momento de dicha recolección, puesto que, entendemos que, en un contexto determinado, pueden existir diversas situaciones que no han sido consideradas previamente. En el anexo N° 1, encontrarán la conformación de la muestra, la cual consta de once entrevistados. No obstante, se presenta a continuación, el nivel de gobierno de cada uno de ellos:

Tabla 2

Entrevistado	Nivel de gobierno
Entrevistado N° 1	Nivel Central
Entrevistado N° 2	Nivel Central
Entrevistado N° 3	Nivel Central
Entrevistado N° 4	Nivel Central
Entrevistado N° 5	Nivel Regional
Entrevistado N° 6	Nivel Central
Entrevistado N° 7	Nivel Regional
Entrevistado N° 8	Nivel Local
Entrevistado N° 9	Nivel Local
Entrevistado N° 10	Nivel Regional
Entrevistado N° 11	Nivel Local

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla N° 2, las entrevistas se centraron en actores regionales y locales de la región de la Araucanía. Sin embargo, se ha incluido la percepción de actores nacionales, principalmente, de autoridades a cargo de las principales instituciones relacionadas con la materia, a saber, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Hacienda, y Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Lo anterior, es debido a que permite comparar las perspectivas regionales y locales con la percepción del nivel central respecto al objeto de estudio, permitiendo identificar similitudes o diferencias con la temática.

En cuanto al proceso de recolección de datos, es necesario señalar que las entrevistas se realizaron entre los meses de mayo de 2019 y enero de 2020. Asimismo, en cada una de las entrevistas presenciales, se proporcionó un documento mediante el cual se autorizó a grabarlas y a utilizarlas solo con fines de investigación, asumiendo cualquier responsabilidad legal por infracción al texto y al compromiso. La finalización de este proceso sucede cuando, durante el desarrollo de investigación, los nuevos datos recopilados no aportan información o novedad, es decir, cuando ocurre «saturación de categorías», aun cuando se agreguen casos extremos (Hernández Sampieri *et al.*, 2014: 385). Adicionalmente, se debe señalar que las entrevistas fueron analizadas por medio del software de análisis cualitativo Atlas.ti.

Por último, se añade como fuente de información la revisión de documentos normativos —legales y financieros actualizados— relacionados con la temática y las entidades examinadas, dado el aporte a la comprensión de lo estudiado que estos recursos generan (Hernández Sampieri *et al.*, 2014: 415). En consideración a lo descrito, se presenta a continuación un análisis sobre los aspectos institucionales del caso investigado.

2. Análisis político-administrativo regional y local; funciones, atribuciones y recursos en el caso chileno

2.1. Gobiernos regionales —ley N° 19.175—

En Chile, la administración superior de cada región reside en el gobierno regional. Dicha entidad, posee patrimonio y personalidad jurídica propios y actualmente es liderado por un intendente —al año 2020—, que corresponde a una figura designada por el presidente de la república y cuyo carácter es de «confianza», siendo el representante de este último en la región y constituye el poder ejecutivo. Idéntica es la situación de los gobernadores provinciales para cada provincia en

la región. Ambas autoridades duran un máximo de 4 años, pero sus cargos son especialmente volátiles, por la modalidad en que son nombradas, la cual permite su sustitución inmediata.

Al gobierno regional se suma un cuerpo colegiado denominado «consejo regional», cuya cantidad de miembros depende de cada región. A partir del año 2013, la ley N° 20.678 prevé que sean elegidos popularmente por un período de 4 años. En La Araucanía existe un total de 20 consejeros actualmente.

A partir de 2021, la región comprenderá al menos dos ámbitos de gobierno: el regional y el «interior». El primero ya no contará con la presencia de un intendente, sino que con un gobernador regional democráticamente electo y que junto al consejo regional configurarán el nuevo gobierno regional. El gobierno interior estará integrado por delegados presidenciales, uno de competencia regional y otros por cada provincia —con excepción de aquella donde se ubique la capital regional—, reemplazando de esa forma a los actuales intendentes y gobernadores provinciales y cuya designación se realizará bajo el mismo carácter de confianza.

Si bien cada órgano y ámbito de gobierno posee ciertas tareas establecidas legalmente, se debe especificar que, para efectos de este estudio, se revisarán las facultades y capacidades como conjunto en el área fiscal, es decir, como gobierno regional —para mayor detalle de las funciones dirigirse a la ley N° 19.175—.

2.1.1. Elaboración del presupuesto del gobierno regional

Actualmente, el presupuesto del gobierno regional se realiza previo debate del presupuesto nacional del año siguiente. No obstante, y antes de detallar en específico el proceso, se debe señalar que la presente descripción considera, principalmente, el marco institucional previo a la elección e instalación de los Gobernadores Regionales, debido a que corresponde al diseño legal vigente al momento de la recolección de información.

Así, en el proceso de formulación, le corresponde al intendente —en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional— someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional (Balbontín Miranda *et al.*, 2017). Para la formulación del presupuesto, el intendente considera el marco presupuestario comunicado por el Ministerio de Hacienda y el anteproyecto regional de inversión.

El anteproyecto regional de inversión corresponde a «una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos y programas, y la estimación de sus costos» (Balbontín Miranda *et al.*, 2017: 13). Este último se prepara durante el segundo trimestre de cada año con la participación del intendente,

representantes del consejo regional, secretarios regionales ministeriales y directores regionales de los servicios públicos (ley N° 19.175, artículo 71).

Luego de ser acogida la propuesta del intendente por el consejo regional, se envía al Ministerio de Hacienda, en conformidad con los plazos y procedimientos establecidos por la Dirección de Presupuestos, para su posterior evaluación y debate entre el nivel central y cada una de las regiones para definir los montos finales que serán incluidos en el proyecto de ley de presupuestos del sector público (Balbontín Miranda *et al.*, 2017). Para estos efectos, cada año el presidente del consejo y el intendente representan al gobierno regional en dicha etapa; sin embargo, se desconoce la consideración del anteproyecto regional de inversión en el debate y la aprobación final del mismo en la ley de presupuestos del sector público, desprendiéndose la interrogante respecto a cómo se discute regionalmente, teniendo un órgano colegiado elegido popularmente y los representantes del presidente –intendente, gobernador, directores y secretarios regionales–, y luego con el nivel central.

Una vez aprobada la ley de presupuestos para el sector público en el Congreso Nacional, se confecciona el programa público de inversiones, el cual consiste en un instrumento que sistematiza la inversión pública de la región incluyendo al gobierno regional, secretarios regionales ministeriales y servicios públicos regionales. En el programa público de inversiones se considera el anteproyecto regional de inversión y la ley de presupuestos del sector público aprobada (Lindh Allen, 2019).

En este contexto, el intendente debe proponer al consejo regional la distribución regional de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de las inversiones sectoriales de asignación regional. Esta propuesta consiste en una serie de iniciativas de inversión y programas priorizados según importancia, para ser ejecutados sobre la base de variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional, donde el consejo regional está facultado para aprobar, modificar o sustituir dichos proyectos (ley N° 19.175, artículo 25), siempre y cuando cuente con una evaluación técnica favorable realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, específicamente por el Sistema Nacional de Inversiones (Balbontín Miranda *et al.*, 2017).

Conforme a lo señalado, se debe recalcar que el proceso descrito es liderado por el gobernador regional y ya no por el intendente –hoy delegado presidencial regional–. En este contexto, el decreto N° 24 añade que el gobierno regional –gobernador más consejo regional– deberá establecer marcos e ítems presupuestarios para la distribución de la inversión en la región, lo que significa un cambio en la actual estructura de formulación presupuestaria en las regiones. Este proceso deberá ser encabezado por el gobernador regional, quien someterá una propuesta de inversión 10 días después de promulgada la ley de presupuestos del sector público, la que deberá contar con la aceptación, rechazo

o modificación del consejo regional. De manera resumida, la propuesta debe contener:

- a) Los compromisos de gastos para el ejercicio presupuestario respectivo, asociados a proyectos en ejecución iniciados en ejercicios presupuestarios previos.
- b) Los ítems y asignaciones que han sido aprobadas para el gobierno regional respectivo en la ley de presupuestos del sector público y las glosas incluidas en la misma ley, con las facultades que le otorgan y las limitaciones que le establecen;
- c) Los proyectos de inversión y las iniciativas cuyos montos de ejecución superen las siete mil unidades tributarias mensuales y estudios preinversionales o diseños que den origen a dichos proyectos de inversión (decreto N° 24, artículo 8°).

2.1.2. Financiamiento de los gobiernos regionales

En cuanto a los recursos que se establecen para los gobiernos regionales, estos se encuentran divididos en gastos de funcionamiento, inversión y provisiones. El componente con mayores recursos es el de inversión, como se puede observar en la tabla N° 3:

Tabla 3

Programas	Monto miles de \$
Gastos de funcionamiento	74.819.029
Gastos de inversión	1.085.901.794
Provisiones	202.563.825
Total	1.363.284.648

Fuente: elaboración propia con base en la ley de presupuestos año 2019 (ley N° 21.125).

Para el primer componente, las fuentes de ingreso son: ingresos propios y transferencias de capital –aporte fiscal específicamente–:

Tabla 4

Programa general de funcionamiento	Monto (miles de \$)
Rentas de la propiedad	38.294
Otros ingresos corrientes	779.331
Aporte fiscal	73.985.404
Transferencias para gastos de capital	--
Saldo inicial de caja	16.000
Total	74.819.029

Fuente: elaboración propia con base en la ley de presupuestos año 2019 (ley N° 21.125).

Para el segundo componente –gastos de inversión–, las transferencias y aporte fiscal siguen siendo un elemento predominante (tabla N° 5):

Tabla 5

Gastos de inversión	Monto miles de \$
Rentas de la propiedad	428.462
Otros ingresos corrientes	5.335.725
Aporte fiscal	506.078.805
Transferencias para gastos de capital	571.489.302
Saldo inicial de caja	2.569.500
Total	1.085.901.794

Fuente: elaboración propia con base en la ley de presupuestos año 2019 (ley N° 21.125).

Ahora, la composición de los elementos de aporte fiscal y transferencias para gastos de capital se presenta a continuación (Balbontín Miranda *et al.*, 2017):

2.1.2.1. Aporte fiscal

2.1.2.1.1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región. Su distribución entre regiones se efectúa por medio de cuotas regionales (ley N° 19.175, artículo 74, inciso primero), determinadas por variables socioeconómicas y territoriales.

2.1.2.1.2. Fondo de Innovación para la Competitividad

Instrumento que financia iniciativas de innovación, que pueden ser impulsadas por universidades estatales o reconocidas por el Estado, CORFO o las corporaciones regionales de desarrollo productivo. La distribución de este fondo prioriza las regiones intensivas en actividad minera, asignándole un 60 % del fondo a dichas regiones y un 40 % a las restantes, entre las que se encuentra la región de La Araucanía. La distribución intrarregional depende del grupo al cual pertenezca la región en función de lo señalado. Los montos para este fondo más el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, son los siguientes:

Tabla 6

Fondos	Monto Miles de \$
Fondo Nacional de Desarrollo Regional	470.086.792
Fondo de Innovación para la Competitividad	35.992.013
Total	506.078.805

Fuente: elaboración propia con base en la ley de presupuestos año 2019 (ley N° 21.125).

2.1.2.2. Transferencias para gastos de capital

- a) Recursos transferidos por concepto de derechos, patentes o regalías que le corresponden a las regiones en virtud de una serie de leyes que así lo determinan.
- b) Fondo de Apoyo Regional. Subsidio para el transporte público remunerado de pasajeros, que tiene por objetivo financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional. El Fondo de Apoyo Regional se financia con las transferencias de los recursos establecidos para el subsidio al transporte público y por aportes adicionales fijados en la ley N° 20.378.
- c) Programa de Infraestructura Educacional. Programa administrado por el Ministerio de Educación, cuyo objetivo es financiar proyectos de inversión asociados a infraestructura, adquisición de equipamiento y mobiliario educacional, acondicionamiento de locales escolares municipales y compras de terrenos para la instalación de establecimientos. Estos recursos, fijados anualmente en la ley de presupuestos, son asignados a proyectos presentados y posteriormente ejecutados por los gobiernos regionales en beneficio de las municipalidades.
- d) Programas de convergencia. Este programa presupuestario transfiere recursos a las regiones de Antofagasta, La Araucanía, Biobío, Coquimbo, Maule y Los Ríos por programas regionales relacionados con condiciones económicas y sociales propias de estas regiones.
- e) Otras transferencias de capital. Se añade en la Ley de Presupuestos del año 2019, recursos traspasados desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo al presente acápite –gastos de capital– y cuya composición consiste en: provisión programa infraestructura rural, provisión puesta en valor del patrimonio, provisión energización, iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional –ley N° 20.378–, provisión saneamiento sanitario y provisión programa residuos sólidos. A continuación, se expresan los montos de estos fondos:

Tabla 7

Transferencias para gastos de capital	Monto miles de \$
Derechos, patentes y regalías	133.047.418
Programa de convergencia	87.652.146
Fondo de Apoyo Regional	278.371.096
Fondo de Infraestructura Educacional	28.958.217
Otras transferencias de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	43.460.425
Total	571.489.302

Fuente: elaboración propia con base en la ley de presupuestos año 2019 (ley N° 21.125).

2.1.2.3. Provisiones

Son recursos distribuidos durante el año por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, según la cartera de proyectos de inversión disponible en cada región y de acuerdo al desarrollo y avance de la ejecución del presupuesto de inversiones asignado en la ley de presupuestos (Baltobín Miranda *et al.*, 2017). Su composición en 2019 fue la siguiente:

Tabla 8

Provisiones	Monto Miles de \$
Provisión Fondo Nacional de Desarrollo Regional	52.231.865
Provisión programa infraestructura rural	7.962.568
Provisión puesta en valor del patrimonio	6.188.524
Provisión de apoyo a la gestión subnacional	2.512.629
Provisión saneamiento sanitario	13.087.635
Provisión programa residuos sólidos	4.931.162
Provisión ley Nº 20.378, Fondo de Apoyo Regional	20.720.335
Provisión regularización mayores ingresos propios	4.401.904
Provisión energización	5.394.463
Programa de convergencia	85.132.740
Total	202.563.825

Fuente: elaboración propia con base en la ley de presupuestos año 2019 (ley Nº 21.125).

Ahora bien, de la totalidad de fondos e ingresos señalados, se debe recalcar que cada uno posee un fin, un diseño y una estructura ya organizada. En este sentido, no existe un espacio de decisión por parte de los gobiernos regionales de reorientar recursos hacia fines que estimen más pertinentes o urgentes en su espacio territorial. Aun así, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es el mecanismo con menos condiciones y lineamientos preestablecidos, constituyéndose de esa forma como el fondo más descentralizado en el país (Muñoz, 2014).

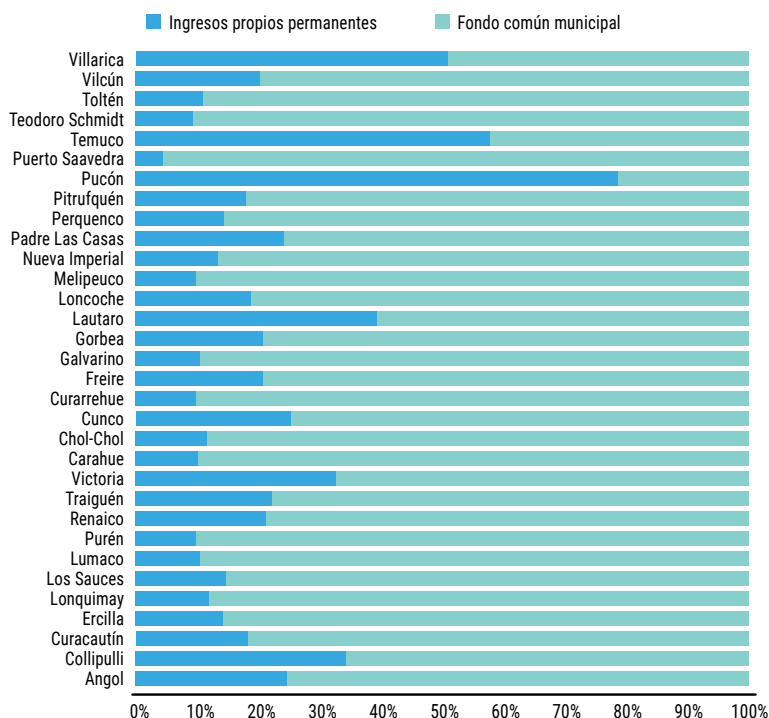
2.2. Municipalidades

Las municipalidades en Chile «son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas» (ley Nº 18.695, artículo 1º, inciso segundo). Su composición está encabezada por el alcalde, elegido cada cuatro años popularmente, más el concejo municipal, compuesto por concejales también elegidos por votación popular cada cuatro años, y cuya cantidad varía en función de la cantidad de habitantes de cada comuna (ley Nº 18.695, artículo 72). Respecto al ámbito fiscal, Pacheco Flanagan *et al.* (2013: 9) señalan que los ingresos en el nivel municipal –no se consideran las áreas de salud y educación, dados su delimitación y objeto de estudio– pueden clasificarse principalmente en:

- a) **Ingresos propios permanentes:** ingresos que recauda la comuna a partir de la gestión municipal, por lo que se consideran como un importante indicador de la capacidad de autofinanciamiento del municipio. Estos ingresos generados no están sujetos a restricciones en cuanto a su inversión y son de libre disposición. Se componen principalmente de: patentes municipales, derechos de aseo, concesiones, rentas de la propiedad municipal y porcentajes del ingreso provenientes del impuesto territorial y de los permisos de circulación, entre otros.
- b) **Fondo Común Municipal:** corresponde a un «mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país» (Constitución, artículo 122). Este fondo se construye a partir de una serie de contribuciones que haga cada municipalidad a nivel nacional que luego se redistribuye según el mecanismo establecido.

Respecto a este último punto, el Fondo Común Municipal «constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos» (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2019), situación que se puede verificar en el gráfico N° 1 –acotado a esta región–:

Gráfico 1.
Ingresos municipales 2018



Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información Municipal (2018).

En consideración al gráfico anterior —gráfico 1—, es necesario recalcar la baja relevancia de los impuestos propios de los municipios en la región. Cabe mencionar que estos ingresos propios están en función de leyes concebidas desde el nivel central, por tanto, existe una determinación de cómo los municipios deben y pueden generar ingresos. Para Vivar Águila (2012), ello se traduce en que la acción municipal se remite a una entidad de carácter ejecutora y administradora.

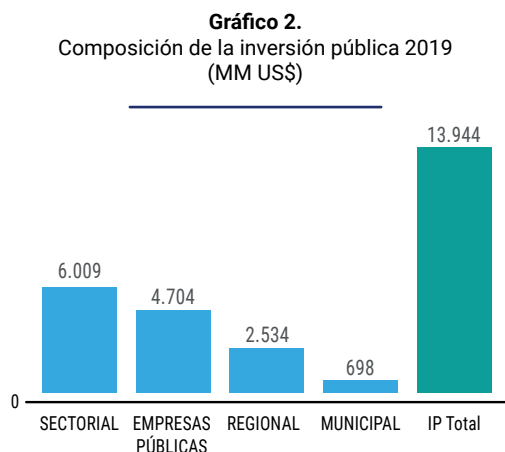
En cuanto al gasto, los municipios establecen su propio proceso de elaboración presupuestaria, el cual se realiza con mayor autonomía que el gobierno regional (ley N° 18.695, artículo 14). Este proceso le corresponde netamente a la municipalidad de manera anual, donde es el alcalde quien lo propone para ser aprobado posteriormente por el concejo municipal. Se debe agregar que, en el presupuesto, se deberán anexar las fuentes de ingresos obtenidas durante el año, como los proyectos postulados a fondos sectoriales o regionales, como el propio Fondo Nacional de Desarrollo Regional (ley N° 18.695, artículo 64). Sin embargo, se debe recalcar que estos últimos poseen un grado de incertidumbre mayor, puesto que constituyen oportunidades a las que las municipalidades postulan, sin seguridad de recibir efectivamente los recursos. En caso de que sean aprobados, la modificación continúa a cargo de la municipalidad.

2.3. Inversión pública regional y local: una dimensión adicional de análisis

A lo anteriormente expuesto, se deben añadir otros elementos financieros que indiquen los montos y grados de inversión que se realicen en cada uno de estos territorios, permitiendo, de esta forma, una mejor comprensión del objeto de estudio. Para analizar estos montos, se encuentra la denominada «inversión pública regional», compuesta de la siguiente forma (Ministerio de Desarrollo Social, 2019):

- a) El programa de inversión regional ya definido anteriormente.
- b) Inversión regional de asignación local: recursos de inversión que el nivel central pone a disposición de gobiernos regionales donde las comunas, a través de los concejos municipales, definan y prioricen proyectos a financiar con recursos de programas ministeriales que son conferidos en cuotas a los gobiernos regionales y que estos distribuyen a los niveles locales, según criterios de equidad y demanda (Gajardo Polanco, 2019; Jara & Fernández Labbé, 2008).
- c) Convenios de programación: acuerdos formales entre gobiernos regionales, entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, o entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado (ley N° 19.175, artículo 81).

En 2019, este componente de inversión alcanzó los US\$ 2.534.000.000 (Ministerio de Desarrollo Social, 2019), siendo un monto importante que acompaña a la inversión sectorial –inversión realizada por los servicios públicos–, a la inversión pública efectiva nivel municipal –que corresponde a recursos de los subtítulos 29, 31 y 33– y empresas del Estado. En el gráfico N° 2, se encuentran los montos de cada componente de inversión:



Fuente: informe anual de inversión pública (2019).

De manera cuantitativa, el gráfico anterior –gráfico 2– da cuenta de que la inversión pública efectiva se lleva a cabo principalmente por el nivel central –inversión sectorial–, lo que aumenta si consideramos que, en los componentes de la inversión pública regional, el gobierno central también posee un rol importante. En consideración a aquello, se presentan a continuación los resultados del presente estudio.

3. Resultados

En función de la fundamentación teórica y metodología descrita, este capítulo presenta los resultados obtenidos durante la investigación, estructurándose sobre la base de testimonios textuales –solo se mencionan las citas más relevantes– y de manera anónima, en consideración a los fines antes propuestos. Se debe mencionar que el desarrollo de esta sección se realizará identificando los diferentes niveles de gobierno, permitiendo una comprensión detallada del objeto de estudio.

En primer lugar, los actores entrevistados coinciden, de manera transversal, en la relevancia de comenzar procesos de descentralización en nuestro país,

considerando no solo el ámbito político y administrativo, sino especialmente el fiscal. De esta forma, existe especial reconocimiento a la realidad local, frente a la cual las autoridades regionales y locales poseen mayor conocimiento sobre cómo actuar:

Las decisiones autónomas, yo creo que son la fiel expresión de las ventajas de que las decisiones se tomen efectivamente en el terreno local y no dependan muchas veces de organismos que son supranacionales que no conocen necesariamente la realidad que se vive en el día a día. Creo que, ante la pregunta, [es] absolutamente necesario, absolutamente positivo (alcalde de comuna 1).

¿Y por qué es relevante?, porque nos damos cuenta de que... es necesario que las regiones puedan, aumentando sus recursos, puedan satisfacer de mejor manera sus múltiples necesidades (subsecretario de nivel central 1).

Las problemáticas regionales son diferentes en cada región... ¿quiénes mejor que nosotros, que vivimos acá y que convivimos, podemos tener mejores perspectivas para dar soluciones a nuestras problemáticas? (consejero regional 2).

En este contexto, y consultados particularmente por la dimensión fiscal de los gobiernos regionales y municipios del país, los entrevistados señalan que el nivel central posee un rol protagónico en las decisiones presupuestarias, determinando diversos montos y directrices que las regiones y comunas no pueden modificar —independiente del tipo de fondo al cual postulen—:

Prácticamente el cien por ciento... de los recursos que administran [sic] directamente el gobierno regional vienen [sic] por la ley de presupuestos, pero vienen bajo distintas condiciones... el monto y la utilización viene establecido a través de algún mecanismo del nivel central. Hay otros recursos, como el FNDR,... [sobre los que tiene] más libertad de acción el gobierno regional..., pero... el monto... se determina en el marco de la negociación presupuestaria y lo determina en última instancia la DIPRES y es lo que va en la ley de presupuesto y, por lo tanto, el gobierno regional ahí tiene más libertad para usarlo, pero no para determinar el monto, porque el monto se determina centralmente (funcionario 1 de nivel central 2).

El municipio enfrenta a la ciudadanía con ciertas herramientas a lo mejor insuficientes... para tener mejor desempeño claramente es necesario tomar muchas más decisiones a nivel local, pero decisiones que tengan financiamiento... y eso depende del nivel central siempre (alcalde de comuna 2).

Bajo este marco, los entrevistados identifican una ruta de avance en materia de descentralización fiscal, tanto a nivel regional como municipal. De este modo, en el ámbito regional surgen dos elementos para analizar e implementar. Por un lado, se requiere modificar la actual forma de establecimiento y ejecución del presupuesto regional, debido a que, en palabras de los entrevistados, no asegura una aplicación presupuestaria acorde y responsable con las prioridades regionales y municipales. La no corrección de esta situación perpetuaría las acciones discrecionales tanto desde el nivel central hacia las regiones, como también desde los gobiernos regionales hacia las comunas, relevando el rol que tendrán los marcos presupuestarios contemplados en el decreto N° 24, puesto que fijarán prioridades regionales explícitas y una articulación entre planificación e inversión hoy inexistente en este estrato de gobierno:

Los consejeros nos vamos a meter en una problemática de resolver problemas puntuales de las comunas, porque también queremos ser reelectos..., entonces... esta dualidad de querer estar con la posibilidad de que la opinión de uno tenga un peso versus el ser reelecto; a veces caemos en el mismo vicio de estar apoyando problemáticas que deberían ser resueltas a nivel comunal (consejero regional 2).

Hoy día qué es lo que ocurre... hay un alcalde con un consejero que quiere hacer una multicancha,... entonces ahí empieza de qué color político eres tú, de qué color político soy yo, si hablamos esto, entonces «oye yo tengo un amigo que conoce al vecino de[l] que es diputado», «y entonces es una cosa del que tiene contactos, del que no tiene contacto[s]».... una discusión en que la distribución de recursos en lugar de ser proyectos sea en torno a marcos, y marcos es hablar de políticas, es hablar de prioridades, y el proceso de asignación de recursos, también ahí, es decir, este conjunto de platas entonces que yo tengo para reparación de caminos, entonces ya, cómo se distribuye en un determinado programa de inversión (funcionario 1 de nivel central 2).

Por otro lado, está la generación y utilización de mayores recursos, los cuales podrían provenir vía ingresos propios y transferencias intergubernamentales. Estos mecanismos no debiesen contener un alto grado de restricciones para que este nivel pueda utilizarlos en función de la realidad territorial en la cual se encuentran inmersos. Así, los entrevistados señalan lo siguiente:

Un avance significativo en descentralización fiscal debiese, en primer lugar... generar la posibilidad jurídica de que los gobiernos regionales puedan generar otros ingresos propios.... debiese crearse un fondo de convergencia... eso implicaría... separar

aguas de distintos fondos que administra el gobierno regional,... sobre los gastos, que se incrementa,... pero con autonomía, mayor autonomía del gobierno regional que una imposición por ley (funcionario N° 2 de nivel central 2).

Muchas empresas, ya, que tienen muchas actividades en las diferentes regiones, tienen sus casas matrices en Santiago, por lo tanto, no nos parece nada de injusto... aumentar la repartición a nivel nacional y llegar, por lo menos, ya, a un doce a un quince por ciento, ya (consejero regional 2).

Respecto de las municipalidades, estas poseen mayor autonomía en cuanto al establecimiento de su presupuesto en comparación con el nivel regional. Sin embargo, los entrevistados recalcan la necesidad de disponer de mayores recursos. En particular, señalan la conveniencia de avanzar tanto en ingresos propios como también vía transferencias —condicionadas y no condicionadas—, siendo este último un mecanismo importante, dado que la realidad local en la región es de un alto grado de vulnerabilidad, lo que condiciona la posibilidad de generar recursos propios en cantidades importantes (ver Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017):

Los municipios debieran tener cierta flexibilidad, por[que] los impuestos que cobran los municipios, en realidad están absolutamente normados por ley, por tanto, la plata le llega al municipio, pero no... [la] cobra el municipio, excepto... el permiso de circulación que lo cobra directamente, rentas y patentes que se cobra directamente (concejal de comuna 1).

Mayores transferencias obviamente, es decir, en una región que somos la más pobre de Chile, como la región de La Araucanía... aquí hay que inyectar recursos en forma especial en la región, que hay que inyectar recursos a las comunas (alcalde de comuna 3).

En cuanto a la asignación de recursos, reiteran lo antes mencionado respecto a la discrecionalidad con la cual se reparten los recursos desde el gobierno regional —de acuerdo a un consenso político—, como también la distorsión que genera la heterogeneidad de las municipalidades que condiciona la obtención de recursos provenientes de los actuales fondos. De esta forma, surge la necesidad de que los recursos sean distribuidos de forma equitativa entre las diversas comunas, permitiendo no solo asegurar el ingreso de nuevos fondos con los cuales gobernar, sino que también, generar una mejor planificación presupuestaria anual a nivel comunal —los fondos a los cuales se postula son inciertos—:

Hay varios factores que hoy día a veces distorsionan su distribución. Sin lugar a dudas, hay factores de orden político,

que tienen que ver con la mayor o menor sintonía que tengan los consejeros con algunas comunas y ellos priorizan en función de eso. Un segundo aspecto fundamental... son los aspectos técnicos, a veces los municipios más pequeños no tienen la capacidad técnica de formular proyectos adecuados que tengan los RS o salven las observaciones que se le presenten en este tipo de proyectos (alcalde de comuna 1).

Hay que empezar a generar... cambios estructurales... que nos permitan... poder contar... con recursos en forma, a lo menos, equitativa y que los recursos lleguen a todos... también tenemos... carencias importantes entre una comuna y otra, porque muchas de las comunas pequeñas, por ejemplo, no tenemos los *staff[s]*... ni los profesion[al]es ni los técnicos para poder desarrollar proyectos de alta envergadura (alcalde de comuna 3).

Ahora bien, en ambos niveles de gobierno, se identifican cuatro elementos institucionales que se deberían establecer para procesos adecuados de descentralización fiscal. En primer lugar, los entrevistados concuerdan que, en el marco de modificación de la distribución y ejecución presupuestaria, se requiere un plan plurianual de inversiones que transforme la lógica de inversión anual existente en el país. La razón principal de aquello es que dicho plan permite fomentar, concretar y articular la materialización de proyectos que posean mayor impacto en la región en su conjunto:

El FNDR es insuficiente, porque asigna la plata por año, es más, hay que gastársela, y pasa, y a todos los gobiernos les pasa, que a fin de año terminan financiando cuestiones que a lo mejor no eran las prioridades, que a lo mejor su rentabilidad social no era la mayor, pero era la plata más fácil de ser gastada... ha pasado que, yo recuerdo algunos proyectos que se dejaron listos durante el primer gobierno del presidente... que caían temporalmente en el gobierno siguiente y simplemente no le pusieron plata... eso para el desarrollo de las regiones es pésimo (concejal de comuna 1).

Tú te encuentras... que, al momento de plantearse el desarrollo del territorio, las estrategias son de 10 años, los «pladecos» de otros 10 años, o sea son súper visionarios, pero la administración financiera es anual y buena parte a nivel de proyectos... hay una tremenda distancia entre el «pladeco» que es súper ambicioso y el «proyectito» que a duras penas debe circular durante 3 a 4 años, entre el anteproyecto, el proyecto, el diseño y entre medio [sic] si le cayó un goteo, un «FI», murió el proyecto..., entonces hablar de descentralización fiscal, es generar, a mi juicio, mejores

condiciones para una administración acorde a la planificación del desarrollo que hace el propio territorio (entrevistado 3).

En segundo lugar, se destaca que, para el funcionamiento de cada uno de los instrumentos financieros y presupuestarios, se debe establecer un rango adecuado de consistencia y coordinación entre las diferentes entidades del nivel nacional, regional y local, considerando que la prioridad en estos procesos de descentralización es la coherencia y continuidad de las políticas públicas e instituciones, tanto para la no interrupción de entrega de bienes y servicios, como para la especificación de responsabilidades y funciones de cada estrato de gobierno:

Necesitamos también buena coordinación entre el sector central y el sector regional, y, sobre todo, mirada de país, mirada de Estado, más que haya mirada de gobierno o mirada de corto plazo... en los municipios se requiere un montón de coordinación entre el nivel central y el nivel municipal para que las políticas sean coherentes, para que, sin perder la independencia, haya, haya un imagen, haya una visión de país, una visión de Estado... la coordinación que se requiere... es integral, tiene que considerar todos los aspectos (ministro de nivel central 3).

El nivel regional está llamado a ser un espacio de articulación y coordinación de la asignación de recursos interniveles,... quién puede hacer y debe hacer esa articulación es el gobierno regional con el local, para el vínculo con el sectorial... no es cosa de que un sector o un nivel territorial vea las cosas por separado (funcionario 1 de nivel central 1).

En tercer lugar, los entrevistados señalan la necesidad de establecer unidades y equipos profesionales en cada nivel de gobierno que refuercen la respectiva actividad institucional, permitiendo fiscalizar el uso de los recursos disponibles. En este ámbito, es importante mencionar que las entidades regionales/municipales requieren de marcos legales que expliciten y fortalezcan sus responsabilidades en la ejecución y evaluación del gasto; de esta forma, el funcionamiento y aplicación de estas facultades se encuentra sustentado y expresamente dispuesto:

En general, yo creo que nuestra institucionalidad, nuestros cuerpos legales, debieran apuntar a fortalecer las instituciones locales, y eso se puede hacer bajo una lógica que en Chile.... que es que los gobiernos locales... o regionales... se ganen el derecho de manejar ciertos fondos, entonces tú dices «ya, le vamos a traspasar, por ejemplo, todos los fondos de, te invento, de salud», pero para eso, el gobierno regional tiene que llegar a

cierto estándar, de capacidad profesional, de institucionalidad, de normativas internas (concejal de comuna 1).

El capital humano de tener una, una división, no solamente administración y finanzas, sino que sea capaz de... desarrollar todo tipo de información respecto a cómo, dónde y de qué forma se está invirtiendo, o sea, eso tiene que haber... una estricta vigilancia, que hoy en día se puede, para que efectivamente... los proyectos y los recursos sean administrados eficientemente, porque eso es fundamental (consejero regional 5).

En cuarto lugar y último lugar, los entrevistados reconocen que este proceso de descentralización fiscal requiere de una ley de responsabilidad fiscal que asegure una transparente, proba y eficiente ejecución del gasto e ingresos por parte de estos niveles de gobierno:

Justamente nos interesa que, dándole más atribuciones y finalmente más recursos a las dieciséis regiones de nuestro país, también tengamos la posibilidad o la capacidad de cuidar nuestra responsabilidad fiscal (ministro/subsecretario de nivel central 1).

Con una buena ley que lo regule sí, porque tampoco puede ser, dado que los municipios son en general gobiernos muy pequeños, yo conozco caso de otras comunas pequeñas, donde por ejemplo el alcalde en algún momento ha querido echarle mano a la plata de educación, dicen «no, ocupémosla para tal cosa»... si se les empieza a traspasar plata o la posibilidad de cobrar platas sin una norma que sea bien estricta, vamos a terminar con comunas con impuestos descabellados (concejal de comuna 1).

Por último, considerando las diversas perspectivas en relación a la necesidad, no solo de avanzar en descentralización fiscal, sino también en el cómo realizarlo, existe un contrapunto importante respecto a cuán urgente y viable es para el país iniciar procesos de descentralización fiscal y cómo se percibe desde las regiones y municipios esta situación. Así, desde del estrato local y regional, se asegura que desde el gobierno central no se quiere distribuir el poder, estableciendo diferentes barreras que no permiten un avance concreto en la materia y continuando con el actual grado de centralismo:

El problema es que cada vez se están poniendo más obstáculos, se está trabajando en una ley de descentralización y todo el cuento, pero uno ve que no es tan así y es como un saludo a la bandera (consejero regional 1).

No quieren entregar el poder, por lo tanto, la reforma con el nuevo gobernador, lo que esperamos es que los quince gobernadores... se conviertan en los líderes de iniciar un proceso verdadero de descentralización, porque las atribuciones que tienen son casi irrisorias... creo que va a ser difícil... hay una cultura... de mantener los poderes centralizados (consejero regional 2).

Mientras que, desde el nivel central, los actores correspondientes indican que existe una necesidad de estudios y discusiones complejas respecto a cómo implementar este tipo de políticas para asegurar una estabilidad político-económica en el país. De esta forma, si bien la descentralización fiscal puede constituirse como una prioridad, los avances en la materia son inciertos:

Yo te voy a decir que, si bien es una materia prioritaria, no es tan urgente... la falta de urgencia, como te digo, no es que la queremos postergar, sino que consideramos que es un tema que se debe estudiar... [en] profundidad, porque la experiencia nos demuestra que cuando se han hecho cosas en materia de descentralización, en materia de regionalización, con urgencia, ha[n] resultado mal (ministro de nivel central 3).

Yo creo que tenemos [un] espacio importante que va a ser bueno y que va a ser parte, yo te diría, de lo que se viene de las próximas etapas,... como te decía, no es llegar y con una varita mágica que aparezcan los recursos, pero tenemos que ser capaces de cuidar nuestro ecosistema del balance estructural, eso es sumamente clave... yo soy optimista, pero al mismo tiempo entiendo que tenemos que ser prudentes, la prudencia es sumamente relevante (subsecretario de nivel central 1).

En consideración a lo descrito en el presente apartado, se procede a detallar a continuación las conclusiones derivadas de la investigación, observando los elementos y dimensiones destacadas de la temática en cuestión. Aquello es de suma relevancia, puesto que puede orientar una futura agenda de políticas públicas en materia de descentralización y, en particular, de descentralización fiscal.

4. Conclusiones

Las reformas en descentralización consisten en un proceso complejo de distribución de poder que requiere de un análisis y precisión conceptual exhaustivo para el inicio de cada avance. En este sentido, la literatura identifica las dimensiones políticas, administrativas y fiscales de la descentralización, las

cuales constituyen una mayor comprensión en la implementación de este tipo de políticas. Sin embargo, en Chile los progresos han apuntado principalmente hacia la descentralización de tipo político y administrativo, siendo el área fiscal la dimensión con menos desarrollo, considerando incluso las últimas reformas aprobadas en la materia.

En este contexto, y en cuanto al primer objetivo específico planteado –Identificar la forma en que se llevan a cabo las distintas decisiones presupuestarias a nivel regional y local–, se ha analizado la actual estructura fiscal y se ha identificado que el rol del gobierno central en la determinación de los recursos es preponderante, determinando la asignación de recursos en la discusión de la ley de presupuestos y los fines de cada fondo, como asimismo, autorizando la ejecución de los fondos decididos a nivel regional. Por lo cual, el nivel regional y local cumplen un rol más de ejecutor que de decisor.

Ante este escenario, y en función del segundo objetivo específico –Identificar las diferentes posturas sobre la temática de autoridades nacionales, regionales y locales–, los actores locales, regionales e incluso nacionales expresan que el ámbito fiscal en cuestiones de descentralización es clave para aumentar los grados de autonomía de las divisiones subnacionales y locales de gobierno, confirmando la hipótesis inicial de este trabajo, en cuanto a que dicha dimensión sí representa una prioridad para estos estratos de gobierno en la región. En este contexto, los distintos entrevistados realzan el conocimiento de estas entidades sobre su respectiva población y espacio geográfico, por lo que avanzar en esta línea les permitiría generar políticas acordes a su realidad y más eficientes según estas nuevas herramientas y recursos. Aquello se diferencia diametralmente de la situación actual, donde el nivel central elabora e implementa diversas políticas públicas que no necesariamente se ajustan a los requerimientos del territorio.

No obstante, para iniciar procesos de descentralización fiscal, es necesario adecuar institucionalmente a cada nivel de gobierno. En este sentido, en el marco del tercer objetivo específico –Determinar las capacidades institucionales actuales y necesarias para la descentralización fiscal en el país– los actores entrevistados regionales y locales sostienen que el aumento en la autonomía fiscal se podría establecer mediante dos instrumentos principales: ingresos propios y transferencias intergubernamentales.

Respecto a los ingresos propios, se señala que se podrían efectuar mediante modificaciones a la legislación existente –por ejemplo, una reforma tributaria–, que disponga un grado de participación en la recaudación tributaria según las actividades económicas que se realizan en sus territorios, disminuyendo los niveles de concentración de impuestos y, por tanto, las disparidades interregionales que persisten en este tema.

En cuanto a las transferencias intergubernamentales, los avances pueden ser materializados mediante el incremento de los actuales mecanismos de

transferencias —vía ley de presupuesto— o la creación de nuevos fondos, los cuales deben contar con un grado de autonomía que permita su ejecución según las necesidades locales. No obstante, la realidad comunal en la región de la Araucanía posee un grado de vulnerabilidad y pobreza que complejiza la recaudación de recursos propios, por lo que una mejora en las transferencias sería más adecuada para estos estratos de gobierno en la región estudiada.

Al proponer estos cambios para acrecentar los recursos disponibles, los entrevistados de la región destacan las prácticas discrecionales y el consenso político en la distribución y asignación de recursos a nivel inter- e intrarregional, lo que ha favorecido una desagregación de las visiones que se tienen como región/comuna y una complejidad mayor en el manejo presupuestario regional y municipal.

Por esta situación, para los ingresos regionales y comunales, resulta trascendental una transformación de la asignación y distribución presupuestaria que asegure una descentralización fiscal adecuada. De esta forma, adquieren especial relevancia los marcos presupuestarios establecidos en la nueva reforma y el rol de un plan plurianual de inversiones, lo que podría ser un avance importante para la planificación financiera, la coordinación intergubernamental y para una correcta institucionalización financiera del nivel regional y local.

Además de estos instrumentos, los actores de cada estrato de gobierno —local, regional y central— coinciden en la necesidad de una ley de financiamiento responsable, denotando la complejidad de descentralizar fiscalmente al país, dadas las posibilidades de corrupción, clientelismo y cooptación de autoridades e instituciones existentes. En este sentido, se recalca que debe haber entidades y actores políticos responsables respecto a cómo se utilizan los recursos, transparentando el resultado y utilización de cada una de las inversiones realizadas.

Finalmente, especial relevancia adquiere el contrapunto respecto a la posibilidad real de poder iniciar procesos de descentralización fiscal en el país. En este aspecto, existe cierta tensión entre la postura del nivel central por estudiar en profundidad la descentralización antes de implementar cada proceso y la interpretación generada por los actores regionales y comunales frente a la demora y posibilidad de aquello, donde se señala que la autoridad nacional «no quiere entregar poder». Este punto, junto a la figura del gobernador regional, quedará para futuros estudios en la materia, donde será necesario actualizar las medidas establecidas y aumentar la comprensión de estos procesos en las regiones y comunas del país.

Referencias

- Aghón, G. E. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. CEPAL, Serie Política Fiscal, N° 44.
- Arredondo Salinas, C. D. (2011). *La descentralización en Chile: una mirada desde la economía política y el neoinstitucionalismo* [tesis de magíster, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/102604/La-descentralizacion-en-Chile-una-mirada.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Balbontín Miranda, R.; Escobar Morales, L. & Seemann Ibar, A. (2017). *Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile*. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/15905/Financiamiento%20de%20los%20Gobiernos%20Regionales%20en%20Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Boisier Etcheverry, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, 30(90), 27-40. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009000003
- Boisier Etcheverry, S. (2008). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad* [tesis doctoral, Universidad de Alcalá] <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/2113/TESIS%20SBOISIER%20VERSION%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Carranza Ugarte, L. & Tuesta Cárdenas, D. (2013). Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana. *Estudios Económicos* (12), 1-81.
- Carrión, F. (editor). (2003). *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada*. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO, OEA y Parlamento Andino.
- Contraloría General de la República. (2017). *Semáforo de calidad de información contable municipal 2017*. <https://www.contraloria.cl/web/cgr/reportes-financieros-y-presupuestario>.
- Delamaza Escobar, G. & Cunill Grau, N. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Editorial RIL.
- Díaz López, G. (2016). Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica. *Polis*, 15(43), 461-481. https://www.scielo.cl/pdf/polis/v15n43/art_22.pdf

- **Falleti, T. G. (2006).** Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- **Finot, I. (2001).** *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, Serie 12, Gestión Pública. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf
- **Gajardo Polanco S. (2019).** *Inversión pública efectiva período 2008-2018*. http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO_INVERSION_PUBLICA_RMS_2008-2018.pdf
- **Gobierno Regional de La Araucanía. (2018).** *Plan de desarrollo para territorios rezagados para las comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén. Programa de gestión territorial para zonas rezagadas*. http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/PLAN-DE-INICIATIVAS-2018-2020-T-COSTA-ARAUCANIA-24-08.pdf
- **Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014).** *Metodología de la investigación* (6ª edición). McGraw-Hill.
- **Jara, J. & Fernández Labbé, J. (2008).** *Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR), 1990-2007*. Subsecretaría de Desarrollo Regional. https://www.researchgate.net/publication/342564054_EVOLUCION_Y_ANALISIS_DE_LA_INVERSION_DE_DECISION_REGIONAL_IDR_1990_-2007_Unidad_de_Evaluacion_Departamento_de_Estudios_y_Evaluacion_Division_de_Politicas_y_Estudios_Subsecretaria_de_Development_Regional
- **Letelier Saavedra, L. (2019).** Endeudamiento controlado: un incremento responsable en la capacidad de inversión de las comunas y regiones en su desarrollo. En H. von Baer y N. Bravo (eds.), *Desarrollo territorial colaborativo: descentralizando poder, competencias y recursos* (381-398). Ediciones Universidad de La Frontera.
- **Lindh Allen, J. (2019).** ¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia en los gobiernos regionales?. En H. von Baer y N. Bravo (eds.), *Desarrollo territorial colaborativo: descentralizando poder, competencias y recursos* (335-370). Ediciones Universidad de La Frontera.
- **Martínez Carazo, P. C. (2006).** El método de estudio de caso estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- **Mendes, M. (2004).** *Federalismo fiscal e crescimento do governo: evidências eleitorais para o Brasil*. Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia. <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A023.pdf>

- **Ministerio de Desarrollo Social. (2015).** *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional* (CASEN). <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2015>
- **Ministerio de Desarrollo Social. (2017).** *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional* (CASEN). http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casenmultidimensional/casen/casen_2017.php
- **Montecinos, E. (2005).** Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, 31(93), 73-88.
- **Muñoz, J. M. I. (2014).** *Distribución comunal de la inversión de decisión regional: el caso del FNDR en Chile 1997-2012* [tesis de magíster, Universidad de Chile]. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/117008/cf-munoz_jm.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- **Oates, W. E. (1977).** *Federalismo fiscal*. (traductor P. Pérez Jiménez). Instituto de Estudios de Administración Local.
- **Pacheco Flanagan, F.; Sánchez Fernández, R. & Villena, M. (2013).** *Eficiencia de los gobiernos locales y sus determinantes: un análisis de fronteras estocásticas en datos de panel para municipalidades chilenas*. Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- **PNUD (2018).** *Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Santiago de Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **Porto, A. (2012).** Experiencias de financiación local en América del Sur. *Urban Public Economics Review*, (16), 12-41.
- **Pressacco Chávez, C. F. & Rivera Aburto, S. (2015).** Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 20(1), 65-89.
- **Restrepo Botero, D. I. (2004).** De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista EURE*, 30(89), 81-96
- **Ruiz Olabuénaga, J. I. (2012).** *Metodología de investigación cualitativa* (5ª edición). Universidad de Deusto.
- **Sistema Nacional de Información Municipal. (2019).** *Datos municipales 2018: evolución presupuestaria*. http://datos.sinim.gov.cl/evolucion_presupuestaria.php
- **Sistema Nacional de Inversiones. (2019).** *Informe anual de inversión pública 2019*. http://sni.gob.cl/storage/docs/Informe_Anual_2019_20Oct20.pdf

- **Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2019).** Fondo Común Municipal. <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/fondo-com%C3%BA-municipal-fcm>
- **Vivar Águila, M. (2012).** La descentralización fiscal en Chile. Una aproximación desde el enfoque cualitativo. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 10 (1), 35-57. <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/26>

Normativa

- **Decreto ley N° 1.263, de 1975, *Orgánico de Administración Financiera del Estado*.** Diario Oficial de la República de Chile, 28 de noviembre de 1975. Última modificación 2 de abril de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6536>
- **Ley N° 20.678, *establece la elección directa de los consejeros regionales*.** Diario Oficial de la República de Chile, 19 de junio de 2013. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1051270>
- **Ley N° 20.990, *dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional*.** Diario Oficial de la República de Chile, 5 de enero de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1098725>
- **Ley N° 21.073, *regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales*.** Diario Oficial de la República de Chile, 22 de febrero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115503>
- **Ley N° 21.074, *fortalecimiento de la regionalización del país*.** Diario Oficial de la República de Chile, 15 de febrero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>
- **Ley N° 21.125, *ley de presupuesto del sector público año 2019*.** Diario Oficial de la República de Chile, 28 de diciembre de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1127180>
- **Ministerio del Interior (2005). *Decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional*.** Diario Oficial de la República de Chile, 8 de noviembre de 2005. Última modificación 18 de diciembre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>

- **Ministerio del Interior (2006).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006. fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.* Diario Oficial de la República de Chile, 26 de julio de 2006. Última modificación 25 de enero de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020).** *Decreto 24, de 2020, aprueba reglamento que fija los procedimientos y requerimientos de información para asignar los recursos del presupuesto de inversión regional, describe las directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse el presupuesto regional de acuerdo a marcos o ítems presupuestarios.* Diario Oficial de la República de Chile, 20 de noviembre de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1151932>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 25 de octubre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

ANEXO N° 1

Entrevistado	Medio de contacto	Responde a contacto realizado	Modalidad de entrevista	Fecha entrevista
Subsecretario de nivel central 1	Email institucional	Sí	Presencial	24-05-2019
Concejal comuna 1	Llamada telefónica	Sí	Presencial	30-05-2019
Subsecretario de nivel central 2	Plataforma <i>lobby</i>	Rechaza audiencia	No se realiza	-----
Funcionario N° 1 de nivel central 2	Email institucional	Sí	Presencial	14-06-2019
Funcionario N° 2 del nivel central 2	Email institucional	Sí	Presencial	14-06-2019
Consejera regional 1	Email institucional	Sí	Presencial	18-06-2019
Ministro nivel central 3	Email institucional	Sí, pero deriva a jefe del Departamento de Estudios de la institución para responder a entrevista.	Skype	21-06-2019
Consejero regional 2	Email institucional	Sí	Presencial	25-06-2019
Consejero regional 4	Email institucional	No	No se realiza	-----
Consejero regional 5	Email Institucional	No	No se realiza	-----
Alcalde comuna 1	Plataforma <i>lobby</i>	Sí, pero deriva a administrador municipal(S) para responder entrevista.	Presencial	29-11-2019
Alcalde comuna 2	Plataforma <i>lobby</i>	Sí, pero deriva a alcalde(S) para responder entrevista.	Presencial	19-12-2019
Consejero regional 5	Email institucional	Sí	Presencial	07-01-2020
Alcalde comuna 3	Plataforma <i>lobby</i>	Sí	Presencial	10-01-2020
Alcalde comuna 4	Email institucional	No	No se realiza	-----

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas solicitas y realizadas.