

Fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales: nuevos fundamentos y propuestas

Strengthening the capacities of regional governments: new foundations and proposals

Rodrigo Candia-Silva¹

RESUMEN

El fortalecimiento de los Gobiernos Regionales (GORE) adquiere nueva importancia por el mayor interés (y presiones) por avanzar en la descentralización administrativa, fiscal y política, especialmente gracias al rol de los(as) gobernadores(as) regionales electos, que son un nuevo actor político con capacidad de presión e influencia sobre la agenda pública. Este trabajo busca analizar el escenario actual del funcionamiento de los GORE, centrado en las implicancias de la agenda de descentralización que impulsa el gobierno del Presidente Boric y en las recomendaciones recientes de organismos internacionales sobre los desafíos que presenta la gestión pública subnacional. A partir del análisis, se entregan propuestas para estructurar los procesos de fortalecimiento de capacidades de dichos organismos, destacando la necesidad de impulsar procesos consensuados entre los actores que los componen (gobernadores, consejeros, directivos, funcionarios), así como también la relevancia de los roles de promoción y coordinación que deben realizarse desde el nivel central.

Palabras clave: descentralización, gobiernos regionales, capacidades.

ABSTRACT

The strengthening of regional governments (GORE) acquires new importance due to the greater interest (and pressures) to advance administrative, fiscal and political decentralization, especially thanks to the role of the elected regional governors, who are a new political actor with the capacity to pressure and influence the public agenda. This work seeks to analyze the current scenario of the functioning of the GORE, focused on the implications of the decentralization agenda promoted by the government of President Boric and on the recent recommendations of international organizations on the challenges presented by subnational public management. Based on the analysis, proposals are provided to structure the capacity-building processes of said organizations, highlighting the need to promote consensual processes among the actors that make them up (governors, counselors, directors, officials), as well as the relevance of the promotion and coordination roles that must be carried out from the central level.

Keywords: decentralization, regional governments, subnational capacities.

Recibido: 03/10/2022 Aceptado: 00/04/2025

¹Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Docente Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. Santiago. Chile. 0000-0003-2492-0007 (<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-2492-0007>). Correo: racandia@gmail.com.

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización de funciones y recursos en los organismos de administración subnacional, en este caso, en los Gobiernos Regionales (GORE) ha sido un tema que ha estado presente en los programas de gobierno de los distintos presidentes de la República y, además, periódicamente aparece en la agenda pública, especialmente en los últimos años, gracias a la llegada de un nuevo actor (los gobernadores regionales) quienes, al ser electos por voto popular, cuentan con una capacidad de presión mayor a la de las anteriores autoridades regionales (intendentes regionales), ya que estos eran designados por el primer mandatario.

Más recientemente, en el programa de gobierno del presidente Boric (2021), se estableció a la descentralización como un pilar transversal de su gestión. Comprometiéndose a distribuir el poder del Estado en forma igualitaria a lo largo del territorio nacional, ello a partir de la idea de que la descentralización sirva para lograr un desarrollo territorial equitativo que considere las particularidades de cada lugar.

Para esto, siguiendo el citado documento, se compromete el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales a través de diversas vías, tales como:

- Proyecto de ley de rentas regionales, con énfasis en autonomía financiera y equidad territorial.
- Rol en el establecimiento de prioridades productivas, mediante una coordinación en materia científica, tecnológica, productiva, educacional y de la organización social.
- Rol en fortalecer los ecosistemas regionales de innovación, incluyendo la generación de un sistema de parques científico-tecnológico y clústeres industriales por macrozona.
- Fortalecimiento de programas y de líneas de asistencia técnica en vivienda y ciudad mediante la descentralización de su ejecución en GORE y municipalidades.
- Generación de planes maestros de integración territorial y una ley de ordenamiento territorial.
- Descentralizar la planificación y gestión del transporte.

- Fortalecer a los GORE en lo referido a regulación y planificación medioambiente y en la gestión de recursos hídricos y de residuos.

Esto se refuerza con el compromiso del programa para fortalecer y reforzar la transferencia de competencias contemplada en la ley 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país. En ese marco, se contempla establecer una instancia entre el Ejecutivo, los GORE y las municipalidades para acordar las competencias a traspasar, así como para orientar el proceso y darle seguimiento.

El cumplimiento de estos compromisos implica una serie de nuevas funciones para los GORE, las que pueden servir para configurar una agenda de fortalecimiento de sus capacidades a partir de los ámbitos que son de interés del nivel central. No obstante, en línea con los principios del programa en cuanto al carácter participativo y consensuado de las competencias a ser entregadas a los GORE y municipalidades, esa agenda se puede complementar a partir de los intereses que son propios de cada uno, representados por el gobernador(a) regional respectivo, pero a partir de procesos internos de discusión y consenso en donde participen los(as) consejeros(as) regionales y los funcionarios(as).

Por su parte, la ley 19.175 (ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), incluso antes de la reforma mediante la ley 21.074, ya contemplaba una serie de funciones de los gobiernos regionales en ámbitos tales como gestión de inversiones regionales y planificación del desarrollo regional. Además de las funciones de soporte que son necesarias para que pueda funcionar adecuadamente la organización (abastecimiento, gestión de personas, informática, etc.). Las cuales se vieron acrecentadas a partir de la modificación en cuestión, ampliando sus facultades y funciones en materias tales como: fomento productivo, desarrollo social y humano, infraestructura y transportes, gestión de zonas rezagadas y administración de áreas metropolitanas, entre otras. Estas por si solas implican un aumento del quehacer de las entidades de administración regional.

En esa perspectiva, mediante este documento, se busca analizar los ámbitos de apoyo que requieren los GORE para generar y/o fortalecer las capacidades que necesitan para cumplir con sus funciones, considerando el escenario actual de las tareas que tienen a su cargo, la agenda de

descentralización del Presidente Boric y sus proyecciones, y tendencias y recomendaciones internacionales en relación con políticas de desarrollo territorial y roles de la institucionalidad de gobierno subnacional.

2. DESARROLLO

2.1. Roles actuales y emergentes de los gobiernos regionales

2.1.1. Roles actuales

Tal como se ha señalado, son diversas las funciones que la ley les ha conferido a los GORE. Estas se han incrementado desde su creación en el año 1992 bajo la ley 19.175. Lo anterior, en el marco de que dicha normativa establece que los GORE son entidades a cargo de la administración superior de cada región, la que tendrá como objetivo su desarrollo social, cultural y económico y ejercerán sus competencias de manera directa o en conjunto con otros organismos del Estado (ley 21.074, 2018, art. 7)³.

Al respecto, de acuerdo con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, s/a), los GORE ejercen funciones generales y especiales, las que se enmarcan en los ámbitos de acción que se desprenden del objetivo antes descrito.

Entre las primeras (ligadas a planificación, gestión financiera, normativa, coordinación y ejecución), se incluye a las siguientes (ley 19.175, 2005, art. 16):

- Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias
- Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella.
- Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto.
- Administrar fondos y programas de aplicación regional.
- Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en la ley.

³ Es el remplazo del inciso segundo del artículo 13 del DFL 1-19175. Sobre las competencias, el citado artículo establece que "cualquier nueva función o atribución que se les asigne a los gobiernos regionales deberá identificar la fuente de financiamiento y contemplar los recursos para su ejercicio".

Por su parte, en cuanto a las funciones especiales, estas se asocian al ordenamiento territorial (ley 19.175, 2005, art. 17), fomento productivo (ley 19.175, 2005, art. 18) y al desarrollo social y cultural (ley 19.175, 2005, art. 19), siendo algunas de ellas las siguientes:

a) Ordenamiento territorial

- Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial.
- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región.
- Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.

b) Fomento productivo

- Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional.
- Promover y diseñar, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales.
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional.

c) Desarrollo social y cultural

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza.
- Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.

- Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región.
- Proponer programas y proyectos que fomenten la formación deportiva y la práctica del deporte.

Por su parte, la ley en cuestión establece algunas condiciones para el ejercicio de las competencias señaladas, así como también para las que sean transferidas a los GORE en virtud del procedimiento establecido en el párrafo 2º del Capítulo II de este cuerpo legal⁴. Entre ellas, están las siguientes

Las funciones generales y de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, incluidas aquellas que se ejerzan en virtud de una transferencia de competencia, serán ejercidas en forma coherente con las políticas públicas nacionales vigentes, correspondiendo al ministro respectivo velar por aquello". "[...] en dicho ejercicio, se deberá actuar coordinadamente, propendiendo a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. (ley 21.074, 2018, art. 20bis)

En cuanto a la evolución que ha tenido el traspaso de competencias hacia los GORE, a partir de una revisión de las disposiciones originales que estableció la ley 19.175, se puede destacar lo siguiente:

En general, tal como lo indica Henríquez (2020), los GORE han visto incrementados sus ámbitos de competencia, pasando del marco que originalmente contempló la ley 19.175, definiéndolos como entidades encargadas de asignar recursos públicos (principalmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional – FNDR -), a una segunda etapa en donde se sumaron competencias en materia de planificación y una tercera y actual en la que se le incorporaron otras en materia de ejecución de políticas, programas, planes y proyectos dentro de lo que dicha normativa le permite.

En planificación, mediante la ley 20.035 (2005) se entregaron facultades para la elaboración del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), el cual es "una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la Región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos" (art. 70 bis)⁵.

⁴Del que, a su vez, deriva el reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias, el que será analizado más adelante.

⁵ Además, a partir de la citada normativa se fortaleció la dotación de los GORE con una jefatura de división y 4 profesionales, lo que incrementa las jefaturas de división inicialmente existentes, asociadas a las divisiones de

Lo anterior se complementó con la ley 20.530 (2011), la cual confirió a los GORE la competencia exclusiva

en materia de planificación del desarrollo de la Región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación (art. 23).

Luego, mediante la ley 21.074, se entregaron una serie de nuevas competencias. Entre ellas destacan las que les otorgan el rol de ejecución, siguiendo a Henríquez (2020), quedando definidas como “proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional” destinadas a

[...] estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología, conocimiento e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo. “[...] obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte. [...] la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social. (ley 21.074, 2018, art. 68)

11

A ello se suman competencias en materias tales como:

- Administración de áreas metropolitanas (ley 21.074, 2018, art. 104 bis).
- Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo (ley 21.074, 2018, art. 17, letra i).

2.2. Procedimiento de transferencia de competencias

El procedimiento para la transferencia de competencias hacia los Gobiernos Regionales (GORE) se encuentra regulado en el párrafo 2º del capítulo II de la ley 19.175 (2005). En este marco normativo, el artículo 21 septies, específicamente en su letra c), número iii), dispone que las condiciones, plazos y demás aspectos vinculados al proceso de transferencia deberán ser establecidos mediante un reglamento. Este reglamento, por mandato legal, debe ser aprobado a través de un decreto supremo, lo que se materializó en el Decreto Supremo N.º 656, de 2019.

Entre sus disposiciones generales, se pueden destacar las siguientes:

Administración y Finanzas y de Análisis y Control de Gestión. Las divisiones de Planificación y Desarrollo Regional se formalizaron posteriormente a partir de la ley 21.074.

[...] se entenderá por competencia toda facultad, función o atribución que posean los ministerios o servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas establecidas en sus leyes orgánicas o en otras disposiciones legales, con excepción de la ley de Presupuesto del Sector Público (ley 21.396, 2021, art. 1).

Entre los lineamientos que deben seguirse para la transferencia de los Gobiernos Regionales (GORE) se destacan los siguientes de la (ley 21074, 2018, art. 21):

- Las competencias para transferir deben estar asociadas a las materias de fomento de las actividades productivas y/o desarrollo social y cultural.
- El procedimiento se puede iniciar tanto a solicitud del GORE (sólo durante los primeros 24 meses de cada período presidencial), como por iniciativa del Presidente de la República.
- Las transferencias pueden ser temporales (al menos, por un año) y definitivas.
- Deben considerar la disponibilidad de recursos tanto económicos, físicos y de personal.
- Se dará preferencia a las competencias cuya aplicación resulte pertinente a nivel regional y que permita mejorar tanto la toma de decisiones como la implementación de políticas nacionales en el territorio, evitando afectar a otras regiones.
- Estas competencias deberán ser, idealmente, replicables en la mayoría del país, salvo aquellas con carácter eminentemente local.
- La transferencia podrá implicar adaptar y ejecutar instrumentos nacionales desde una lógica regional, incluyendo la gestión directa de recursos.

12

Está contemplado un procedimiento para la evaluación del ejercicio de las competencias transferidas, a través de un Consejo de Evaluación de Competencias, el que está integrado por expertos(as) en descentralización, en partes iguales del gobierno central y de los GORE.

2.1. Agenda de descentralización

La agenda de descentralización del gobierno del Presidente Boric es posible analizarla a partir de 2 momentos: el primero desde el periodo de su gestión en marzo de 2022 y un segundo a partir de los acuerdos que suscribió

el ejecutivo con la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile (AGORECHI) en enero del año 2023.

Sobre el primer periodo, de acuerdo con SUBDERE (2022), la agenda de descentralización de este periodo se configura a partir de la visión del Presidente Boric de que el centralismo no puede seguir siendo la respuesta a los problemas que presentan los diversos territorios, por lo que es necesario distribuir poder a las autoridades locales y a la sociedad civil.

En ese contexto, inicialmente se estructuró a partir de los siguientes componentes:

- a) Transferencia de competencias y fortalecimiento de gobiernos regionales: implementar el proceso con base en competencias solicitadas por los gobernadores regionales al Presidente Boric antes de inicio de su mandato, en grupos de competencias a ser acordadas con ellos en foros de trabajo conjunto, y en competencias a ser solicitadas por cada GORE, según sus intereses.
- b) Ley de Rentas Regionales: mediante la formulación de una iniciativa legal que incluya el fortalecimiento del FNDR y el rediseño de sus criterios de distribución incorporando un aporte basal para el desarrollo territorial y la generación de un Fondo de Equidad Territorial, adicional y complementario al FNDR, con foco en las zonas rezagadas, las zonas extremas, y la vulnerabilidad socio-ecológica.
- c) Flexibilidad presupuestaria del GORE: a través de una revisión de las glosas comunes que regulan el programa de inversión de los gobiernos regionales y de otras normativas relacionadas, con el propósito de facilitar la ejecución eficiente de su presupuesto, disminuyendo burocracia injustificada.
- d) Pactos de Inversión Regional (enfoque intersectorial, nueva gobernanza e instrumentos): Busca fortalecer la participación de los actores regionales (GORE y municipalidades) en el proceso de la toma de decisiones de inversión regional.
- e) Política de Zonas Extremas: orientado a generar un marco institucional robusto que permita potenciar el rol del Estado en estos territorios, con criterios de ingreso y egreso de territorios, metodologías de evaluación

social especial y otros componentes necesarios para un rol activo del Estado en ellos.

- f) Zonas de Rezago: mejorar la política nacional de zonas rezagadas en materia social con base en el aprendizaje obtenido desde el inicio de su implementación en el año 2014, en materias tales como criterios de ingreso y egreso y, procedimientos de modificación de planes de desarrollo, entre otros.
- g) Asignación de fondos locales para la equidad territorial: Establecimiento de mecanismos que permitan mejorar el acceso y la focalización de los recursos en comunas que cuenten con mayores carencias relevantes para permitir una vida digna de sus habitantes.
- h) Fortalecimiento de GORE y municipalidades: de manera que cuenten con las capacidades y recursos necesarios para cumplir con la serie de tareas que tienen a su cargo.

Luego, a partir del acuerdo por la descentralización suscrito en Antofagasta en enero de este año, la agenda fue actualizada quedando conformada de la siguiente manera (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023):

14

- a) *Coordinación internivel y participación territorial.*
 - Eliminación de la figura del Delegado(a) Presidencial, como se conoce actualmente.
 - Instalación de reuniones de gabinetes nación-región integrados (nacional y regionales).
 - Instructivo presidencial sobre intercambios y gestiones región-sector.
 - Instalación de COSOC pendientes.
- b) *Descentralización administrativa*
 - Modificar el procedimiento para la Transferencia de Competencias (TC).
 - Promover proceso de TC asimétrico para los GOREs.
 - Fortalecimiento de capacidades GOREs.
 - Modernización de la gestión.
 - Instalación de unidades de control pendientes.

- Rol unidad ejecutora.
- Acreditación de calidad.
- Internacionalización.
- Instalación áreas metropolitanas.
- Mejoramiento condiciones de entorno.
 - Sistema de gestión de capital humano avanzado para cada región.
 - Instalación unidades de control en los GOREs restantes.
 - Profundizar la vinculación entre GOREs y universidades.

c) *Descentralización fiscal.*

- Mejoras al proceso de formulación presupuestaria para el 2024 (Anteproyecto Regional de Inversiones– ARI– e Inversión Sectorial de Asignación Regional–ISAR–).
- Mejoras a normativa sobre marcos presupuestarios (Decreto N°24, 2020).
- Presentación proyecto de ley de rentas regionales y descentralización fiscal.

15

d) *Política Nacional de Descentralización.*

Formulación de una política nacional a partir de la convocatoria a autoridades regionales, locales, y parlamentarios y parlamentarias, así como a representantes de la academia y de la sociedad civil organizada vinculados al desarrollo territorial.

En cuanto a sus avances, son diversas las críticas que se han planteado (especialmente respecto al proceso de transferencia de competencias y al de reemplazo de la figura de Delegado Presidencial), dando para ello argumentos tales como los siguientes:

- “Claramente la decisión de la inversión pública en regiones está en favor de la autoridad regional designada y no de la autoridad regional electa” (Egon Montecinos, El País, 2023).
- Respecto al proyecto de ley que reemplaza al delegado presidencial: “No responde a las expectativas, sólo es un cambio de nombre” (gobernador Ricardo Díaz en TL Antofagasta, 2023).

- Sobre traspaso de competencias: “Tenemos un Presidente de la República que tiene un ánimo de descentralizar, pero también hay gente del equipo del Presidente que no es descentralizadora. Por lo tanto, ellos buscan las fórmulas para que esta ley que no facilita el traspaso de competencias sea la que prime” (Gobernador Rodrigo Díaz en “Soy Concepción”, 2023).

2.2. Roles emergentes

El reciente reporte *Perspectivas regionales de la OCDE 2023: La geografía de larga data de las desigualdades*, se centra en analizar la dinámica que presentan los países de la organización en cuanto a las tendencias existentes en materia de disparidades de capacidades y trayectos de desarrollo que presentan sus respectivas regiones (o equivalentes). Al respecto, entre sus principales planteamientos destacan los siguientes:

1. Las crecientes dinámicas de movilidad de la población, en la búsqueda de mejores oportunidades, si bien pueden ser un mecanismo para reducir las desigualdades entre países, también puede acrecentar los desequilibrios regionales e interpersonales, en la medida en tales oportunidades se concentran en pocos lugares. Dicha movilidad se ha traducido en desequilibrios geográficos que derivan en un aumento de la concentración de la población en áreas metropolitanas, así como también en un aumento en las brechas de ingreso entre regiones metropolitanas y no metropolitanas.
2. Después de un periodo de convergencia entre países de la OCDE, se puede constatar que la globalización no ha creado igualdad de oportunidades a lo largo de sus regiones. Esto ha implicado que, si bien ha existido convergencia entre aquellas ubicadas en la parte central de la distribución de ingresos, las ubicadas en la parte superior e inferior han seguido trayectorias diferentes.
3. Las trayectorias de desigualdades territoriales de los países de la organización no son únicas ni estandarizables. Los análisis efectuados permiten distinguir 4 categorías:
 - a) Algunos países con altos niveles de PIB per cápita vieron aumentar sus desigualdades regionales.

- b) Muchos de los países que han estado convergiendo hacia la media del PIB per cápita de la OCDE han visto aumentar sus desigualdades regionales.
- c) Otros países con niveles relativamente altos de PIB per cápita vieron cómo se reducían las brechas regionales.
- d) Los países del sur de Europa, como Grecia, Portugal y España vieron disminuir sus desigualdades regionales, pero en el contexto de un bajo crecimiento desde la crisis financiera global.

En cuanto a productividad, el informe destaca la existencia de desigualdades entre los países miembros de la agrupación, así como también que su reducción es una fuente relevante para atenuar las disparidades de ingresos entre sus regiones. Sobre esto último plantea que, si bien es posible mejorar los niveles de productividad de ellas, esto depende de diversos factores, tales como las condiciones geográficas y de las economías de aglomeración existentes en las ciudades, lo que cambia lentamente.

17

Asimismo, se señala que reducir las brechas de productividad sectorial entre regiones podría constituir un mecanismo eficaz para elevar la productividad a nivel agregado. En este contexto, la innovación y el progreso tecnológico se presentan como herramientas clave para alcanzar dicho objetivo; no obstante, su ausencia o insuficiente desarrollo puede, por el contrario, profundizar las desigualdades territoriales en esta materia.

Finalmente, se advierte sobre los posibles efectos derivados de la transformación del aparato productivo como respuesta a los desafíos del cambio climático. En particular, se destaca el riesgo de pérdida de empleos en sectores altamente contaminantes, situación que podría afectar de manera más aguda a aquellas regiones cuya estructura productiva presenta una mayor vulnerabilidad y dependencia de dichas actividades.

Con base en lo expuesto, y desde la existencia de lo que denomina 3 tendencias mega transformadoras (cambio climático, cambio demográfico y cambio tecnológico), plantea 2 vías prioritarias para las políticas de desarrollo regional: una orientada a desarrollar enfoques sistémicos y estratégicos para los sistemas de gobierno y para la gestión fiscal y otra que se oriente a contar

con una capacidad de prospectiva estratégica de parte de los tomadores de decisiones y formuladores de políticas a nivel nacional y subnacional.

En consecuencia, se recomienda que las políticas de desarrollo regional se orienten al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Garantizar el acceso equitativo a infraestructura y servicios públicos de calidad en todas las regiones.
- b) Impulsar la productividad y la competitividad.
- c) Proporcionar las habilidades adecuadas y oportunidades laborales de calidad en los mercados laborales regionales.
- d) Mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel.
- e) Fortalecimiento de capacidades a nivel nacional y subnacional.

A su vez, estas políticas implican una serie de medidas para mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel y fortalecer las capacidades a nivel nacional y subnacional, tales como las siguientes:

Tabla 1

Medidas para mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel

Recomendaciones de política para abordar las desigualdades territoriales	Mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel	Fortalecer la capacidad a nivel nacional y subnacional
Garantizar el acceso equitativo a infraestructura y servicios públicos de calidad en todas las regiones.	<ul style="list-style-type: none">• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.• Mejorar la asignación de recursos entre diferentes programas e inversiones.	<ul style="list-style-type: none">• Mejorar el diseño y la implementación de políticas de infraestructura y servicios públicos.• Mejorar la eficiencia administrativa.• Fortalecimiento de los servicios sociales.
Impulsar la productividad y la competitividad.	<ul style="list-style-type: none">• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.• Mejorar la asignación de recursos entre diferentes programas e inversiones.	<ul style="list-style-type: none">• Crear entornos normativos e institucionales propicios para atraer inversión privada y apoyar el desarrollo empresarial.
Proporcionar las habilidades adecuadas y oportunidades laborales de calidad en los mercados laborales regionales.	<ul style="list-style-type: none">• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.• Mejorar la asignación de recursos entre diferentes programas e inversiones.	<ul style="list-style-type: none">• Proteger los derechos de los trabajadores.
Mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza multinivel.		<ul style="list-style-type: none">• Mejorar el diseño y la implementación de políticas de infraestructura y servicios públicos.• Mejorar la eficiencia administrativa.
Fortalecimiento de capacidades a nivel nacional y subnacional.	<ul style="list-style-type: none">• Reducir las ineficiencias y las fallas de coordinación.• Ayudar a identificar y construir conocimiento local.	

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2023). Traducción propia.

A lo previamente señalado se suman los aportes de Williner y Martínez (2023), quienes, a partir de un análisis centrado en políticas públicas integrales, ponen especial énfasis en aquellas orientadas al desarrollo territorial. En su estudio, los autores identifican una serie de características fundamentales que deberían orientar este tipo de políticas. Entre ellas destacan: la intersectorialidad; la coordinación y participación activa de múltiples actores; la articulación entre distintos niveles de gobierno; y la incorporación del criterio de intertemporalidad, con el fin de asegurar un horizonte de planificación y acción que contemple el corto, mediano y largo plazo.

Sobre la intersectorialidad, se destaca la necesidad de que permita reconocer y abordar las diversas complejidades y aspectos económicos, sociales y ambientales de los procesos de desarrollo territorial. En cuanto a la coordinación y participación, enfatiza la relevancia de contar con mecanismos de participación que sean incidentes para los actores que son parte del territorio. La articulación multinivel se expresa en la consideración de las distintas escalas (global, central, intermedia, local y vecinal) para formular e implementar políticas en esta materia.

Por último, la intertemporalidad se orienta a comprender que la complejidad de los aspectos que influyen en los procesos de desarrollo territorial requiere para su mejoramiento de procesos que sean sostenibles en el tiempo.

En lo que se refiere al diseño, implementación y evaluación de políticas de desarrollo territorial, plantea algunos requisitos que también pueden ser considerados como capacidades que se requieren para su adecuada ejecución, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 2

Requisitos / capacidades asociadas a políticas integrales de desarrollo territorial

Diseño	Implementación	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> Considerar de manera relevante a los actores locales, compatibilizando procesos botton up y top-down. Tener como principio la cohesión territorial en un marco de solidaridad territorial. Capacidad de considerar la diversidad territorial, que se expresa en dimensiones ambiental, social, cultural y económica. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad para disponer de un sistema de gobernanza multinivel, que genere interacción horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles). Analizar la normativa existente y evaluar espacios para mejorarla, de manera de 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad de evaluación.

Diseño	Implementación	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Considerar el tamaño del territorio a intervenir, así como también de las desigualdades y diversidades, para efectos de definir la o las escalas más convenientes de trabajo. • Capacidad para proyectar el trabajo de la política en un horizonte temporal de largo plazo que genere consensos transversales y vaya más allá de los ciclos de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • facilitar la implementación de las políticas. • Capacidad de operacionalización de la política a través de planes, entre otros instrumentos. • Focalización de financiamiento para su implementación. • Generación de capacidades en entidades involucradas. 	

Fuente: elaboración propia, con base en Williner y Martínez (2023)

Lo anteriormente expuesto se enriquece con las consideraciones que plantean Rodríguez-Pose y Vidal-Bover (2022), en cuanto a la relevancia que tienen las capacidades de las entidades subnacionales para posibilitar procesos de descentralización exitosos (teniendo en cuenta las bondades que ofrece la descentralización para, entre otras cosas, mejorar la pertinencia de la acción gubernamental en relación con la situación, necesidades y dinámicas locales).

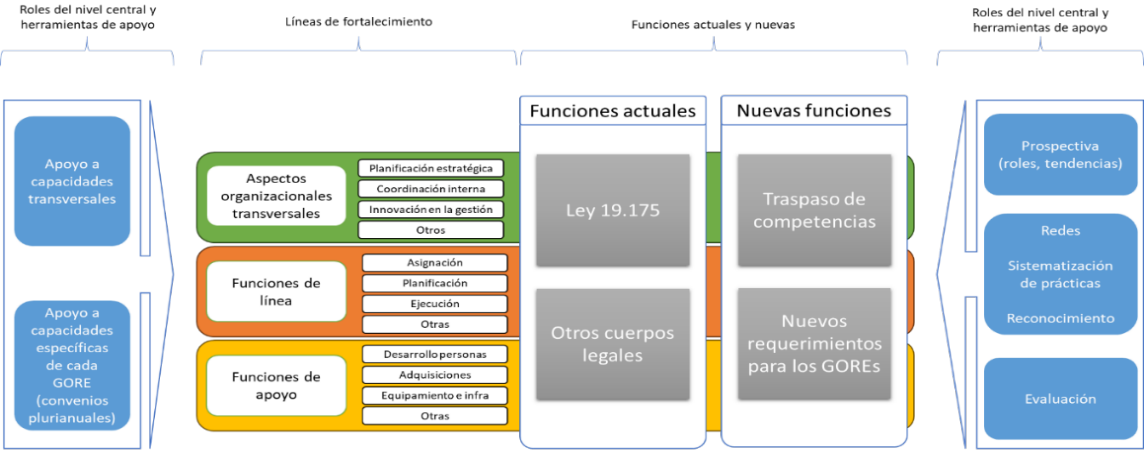
Al respecto, también destacan la necesidad de que los organismos que reciben nuevas competencias cuenten con los recursos adicionales necesarios para ejercerlas adecuadamente, centrándose en financiamiento, no obstante, esto puede proyectarse a otro tipo de recursos, como los asociados a la dotación de personal competente y a tecnologías que permitan ejecutar los procesos necesarios para su implementación. Además, plantean una serie de efectos negativos de no contar con las capacidades necesarias para el cumplimiento de las funciones, entre las que incluye la disminución de:

“la capacidad de los gobiernos subnacionales para recopilar información, adaptar las políticas a las preferencias locales e implementarlas adecuadamente [... así como también que] la ineficacia resultante de las autoridades subnacionales puede hacer mella en la confianza en las autoridades públicas y reducir la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, todas las cuales son instituciones que influyen en el crecimiento económico” (Rodríguez-Pose y Vidal-Bover, 2022 p.5).

2.2.1. Esquema de análisis

Con base en los planteamientos señalados en los puntos anteriores, se ha formulado el siguiente esquema de análisis, que busca proponer una forma para encausar la reflexión, definiciones y acciones de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales como se observa en la Figura 1.

Figura 1
Esquema de análisis para el fortalecimiento de capacidades de los GORE



Fuente: elaboración propia.

El esquema presentado se compone de la siguiente manera:

Tabla 3
Descripción del esquema de análisis

Componentes	Descripción	Consideraciones
Líneas de fortalecimiento	<p>Se propone que el proceso de fortalecimiento se estructure a partir de 3 líneas:</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Funciones de línea:</i> aquellas ligadas al cumplimiento de los objetivos del gobierno regional (asociadas al desarrollo económico, social y cultural de la región) y que son susceptibles de clasificarse en los ámbitos de asignación de recursos (para financiar iniciativas de inversión y subsidios), planificación (del territorio y del desarrollo regional, como forma de articular actores y encausar el trabajo del GORE entorno a objetivos comunes. Esto implica también el seguimiento y evaluación del cumplimiento de esa planificación, junto con los temas que de ello se derivan) y, ejecución de acciones, incluyendo iniciativas de inversión y otras de gestión, tales como la articulación de actores entorno a temas de interés regional, entre otras.• <i>Funciones de apoyo:</i> principalmente referidas a aquellas que tiene a su cargo la División de Administración y Finanzas, pero que son necesarias para que las funciones de línea efectivamente puedan realizarse. Entre ellas, destacan las de desarrollo de personas (por ejemplo, a través de planes de capacitación) y las de adquisiciones (especialmente en el marco del rol de ejecución de los GORE), más allá de que también existen otras tareas en esta línea.	<p>Considerando las características de las funciones transversales, el rol de conducción de los administradores(as) regionales resulta fundamental, dado que la ley 19.175 (2005) les establece como tarea la "gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones a que se refiere el artículo 68" (art. 68 quáter).</p>
Funciones actuales y nuevas	<p>Las funciones actuales se refieren a las principalmente establecidas en la ley 19.175,</p>	<p>Parte de las nuevas funciones se derivan de</p>

Componentes	Descripción	Consideraciones
	<p>así como facultades que confiere ese cuerpo legal u otras como la ley 20.848, que establece un marco para la inversión extranjera directa en Chile y crea la institucionalidad respectiva, la que entrega facultades a los GORE en la materia.</p> <p>Por su parte, las nuevas funciones son aquellas que reciben los GORE a partir del proceso de transferencia de competencias ya descrito, así como también de aquellas que se les piden (o invita) a los GORE que ejerzan por parte de entidades del nivel central o también por iniciativa propia las que, si bien están dentro de su abanico de competencias, no necesariamente están de manera explícita como, por ejemplo, en materia de cambio climático o de relaciones internacionales, entre otras.</p>	<p>diversos temas que van adquiriendo relevancia para el desarrollo regional. Entre ellos, además de los ya señalados, se pueden incluir la seguridad ciudadana o la migración, entre otros.</p>
Roles del nivel central y herramientas de apoyo	<p>En términos generales, estos roles se centran en la promoción de procesos de fortalecimiento y de coordinación de actores.</p> <p>En específico, esto implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al fortalecimiento de capacidades transversales: definidas a partir de las necesidades u oportunidades fortalecimiento que se repiten entre los gobiernos regionales (todos o grupos de ellos), así como también de temas que deseen promover desde el nivel central (más detalles al respecto en el punto siguiente). • Apoyo a capacidades específicas de cada GORE: que se traduzcan en la suscripción de convenios plurianuales de fortalecimiento (a ser suscritos entre cada GORE y SUBDERE), con objetivos, metas a lograr y con aporte de financiamiento y apoyo técnico para su concreción. • Análisis y discusión prospectiva sobre roles y tendencias en el funcionamiento de los GORE (o su equivalente): con base en experiencias extranjeras, recomendaciones de organismos internacionales y acciones de innovación en la gestión que emprendan gobiernos regionales. A partir de ellas se busca obtener aprendizajes y evaluar sus implicancias para el quehacer de dichos organismos. • Promoción de redes de cooperación e intercambio de experiencias entre los gobiernos regionales: que permitan extraer lecciones, sistematizar prácticas y promoverlas a través de su reconocimiento. • Evaluación de procesos de fortalecimiento: en ámbitos tales como organización, procesos, resultados obtenidos e idealmente, impactos alcanzados, de manera de generar recomendaciones específicas para el GORE evaluado y otras generales que puedan ser replicables por el resto. 	<p>El apoyo al funcionamiento de los GORE es tarea de la SUBDERE, para lo cual debe coordinarse con las distintas entidades que están relacionadas a las funciones de los gobiernos regionales (tales como la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la Contraloría General de la República (CGR) y ministerios y servicios públicos).</p>

Fuente: elaboración propia.

2.3. Propuestas

A continuación, se plantean algunas propuestas que se consideran de utilidad para mejorar las condiciones asociadas a los procesos de fortalecimiento de capacidades de los GORE:

a) Condiciones de entorno

Discusión sobre roles: para contar con un marco claro para encausar el proceso de descentralización resulta fundamental establecer criterios claros que permitan definir ámbitos de acción para los organismos públicos del nivel central, del nivel regional y del nivel comunal, de manera de dar mayor objetividad en cuanto a las competencias que deben ser ejercidas por cada uno de ellos y, derivado de lo mismo, cuáles competencias deberían transferirse entre estos niveles.

De esta manera, la mayor objetividad señalada también se expresa en disminución de las discrecionalidad y arbitrariedades respecto a las competencias que desee ejercer una entidad gubernamental de cualquiera de los niveles indicados, así como también respecto a la necesidad de transferir aquellas que deban ser ejercidas por otros niveles. Esto último no implica necesariamente un traspaso automático que se alinee con los criterios que se definan, pero sí puede servir para justificar una hoja de ruta de competencias a entregar.

Entre los criterios que se pueden considerar están los de eficiencia (técnica, administrativa, fiscal), eficacia, pertinencia (en relación con particularidad territoriales), desarrollo armónico y equilibrado del territorio y subsidiariedad (de manera que priorizar que las funciones públicas sean ejercidas a nivel comunal, por sobre el regional y por el nivel regional por sobre el nacional, siempre que sean ejercidas de manera eficaz y eficiente), entre otros.

Mejoramiento del proceso de transferencia de competencias: el proceso regulado de acuerdo con lo descrito en el punto 2.2 de este documento, ha estado sometido a diversas críticas de parte de los gobernadores(as) regionales y sus equipos. Entre ellas, destaca lo engorroso de la preparación de la información necesaria para efectuar el trámite y la duración del proceso, además de la falta de garantías para que las

transferencias incluyan los recursos financieros y humanos (especialmente) que son necesarios para ejercer las competencias entregadas.

En esa perspectiva, y en lo que se refiere a personas, el traspaso a través de comisiones de servicio ha mostrado problemas para concretarse en la práctica, principalmente por las dificultades que tienen los servicios para disponer efectivamente a la dotación asociada a una competencia, dado que las que se han ido transfiriendo hasta la fecha corresponden a etapas de procesos que en lo medular siguen estando a cargo del organismo del nivel central, por lo que ha costado determinar la proporción de horas que una o más personas destinan a esa etapa en específico y, por lo tanto, la cantidad de personas que debe traspasarse. Esto además de las aprehensiones que han mostrado los propios funcionarios para participar de estos traspasos (especialmente por la incertidumbre que les genera en cuanto a sus condiciones de trabajo).

Por ello se hace necesario, para mejorar la viabilidad del proceso, introducirle algunas mejoras. En ese sentido, una propuesta es formular criterios para determinar distintos niveles de involucramiento de los GORE en aspectos relevantes del funcionamiento de los organismos del nivel central (en un marco de territorialización de las políticas públicas), siendo la transferencia de competencias el nivel mayor.

Una idea de criterios y roles asociados se presenta a través de la Tabla 4.

Tabla 4

Niveles de involucramiento de los GORE en el ejercicio de nuevas competencias

Niveles de involucramiento del GORE	Casos en que operaría	Roles del GORE	Roles del organismo sectorial
Focalización con relación al interés regional	Programas que operen desde el nivel central para el conjunto del país y que, por lo tanto, tenga una dotación única de personal para todas las regiones en donde interviene (nivel de participación básico).	Definir criterios objetivos para solicitar focalizaciones especiales para la región (basados en estadísticas, instrumentos de planificación regional, etc.).	Operar el programa flexibilizando en lo referido a la focalización, en la medida que esta permita cumplir con los objetivos de la iniciativa.
Toma de decisiones sobre asignación de recursos y/u otros aspectos	Programas que operen desde el nivel central para el conjunto del país y que, por lo	Definir lineamientos que justifiquen las decisiones que se adopten para modificar	Operar el programa considerando los ajustes que se deriven de los espacios de

Niveles de involucramiento del GORE	Casos en que operaría	Roles del GORE	Roles del organismo sectorial
estratégicos, con relación al interés regional	tanto, tenga una dotación única de personal para todas las regiones en donde interviene (nivel de participación intermedio)	aspectos estratégicos del programa (basados en estadísticas, instrumentos de planificación regional, etc.).	decisión regional entregados, en la medida que permitan cumplir con los objetivos de la iniciativa.
Traspaso de competencias	Programas o iniciativas que cuenten con equipos en la o las regiones a las que se desea traspasar.	Implementar el programa en su totalidad.	Establecer lineamientos para la implementación (en coherencia con políticas nacionales y con otras iniciativas que sean pertinentes), dar seguimiento y evaluación, sistematizar y promover aprendizajes y trabajo en red entre GORE.

Fuente: elaboración propia

Sobre lo propuesto, es importante señalar que la focalización está referida a aspectos que permitan velar por la pertinencia territorial de los programas (territorios, segmentos de usuarios, etc.), así como la toma de decisiones incluye aspectos como los señalados, además de otros que sean centrales para el cumplimiento de los objetivos del programa, tales como las características de los beneficios que entrega, y que se traduzca en una flexibilización del monto disponible para la región, monto a entregar a cada beneficiario, ítems de financiamiento y/o plazo de ejecución, entre otros. Asimismo, ambos niveles no son necesariamente excluyentes, sino que pueden ejercerse en conjunto, pero se plantean por separado para efectos de que exista la opción de un nivel progresivo de involucramiento de los GORE.

Por cierto, la propuesta en cuestión busca darle mayor viabilidad a los procesos de descentralización sin que impliquen una presión presupuestaria mayor (como, por ejemplo, sería la que generaría la contratación de equipos de profesionales para que cada GORE pueda ejercer nuevas competencias). En ese sentido, se debe considerar que, en un escenario ideal, aún si se contara con los recursos suficientes como para hacer los ajustes de dotación necesarios entre los GORE que reciben competencias y los servicios que dejan de ejercerlas, sigue siendo una cuestión que no es fácil de abordarse no solo por lo ya señalado respecto al proceso de comisión de servicios, sino que

también por los problemas que se derivan diferencias salariales que existen entre algunos servicios y los GORE.

No obstante, igualmente es necesario considerar recursos que apoyen el proceso en materias tales como preparación de los equipos de los gobiernos regionales (capacitación) y adquisición de equipamiento que eventualmente se requiera para el ejercicio de la competencia (equipos computacionales, software, etc.), entre otros.

Por último, la transferencia de competencias, en el esquema propuesto, se plantea como una etapa final de descentralización administrativa, en donde el aprendizaje obtenido de las etapas anteriores puede ser de utilidad para este mayor protagonismo que implica que asumen los GORE en la implementación. No obstante, se debe contemplar que ello no implica que los organismos sectoriales desaparecen de la implementación, sino que más bien asumen nuevos roles. Detrás de todo esto está la necesidad de contar con mecanismos de coordinación región-sector en los que ambas partes confíen y se comprometan con su involucramiento activo.

Sobre esto último, una forma de abordar esta coordinación es promover a los GORE como operadores de políticas nacionales, dentro del alcance de las facultades que les confiere la ley (de manera de no incentivar su *municipalización*). Esto podría operar mediante convenios de colaboración y de transferencia de recursos desde el nivel central a los GORE, para que éstos los ejecuten (y los complementen con recursos propios) de acuerdo con los lineamientos de la política nacional que corresponda y con espacios de flexibilización para su pertinencia territorial que ambas partes concuerden (además de efectuar la coordinación con otros actores del territorio para ello, tales como las municipalidades). En estos convenios, en general, los organismos del nivel central asumirían roles tales como el fortalecimiento de capacidades de los GORE (con apoyo de SUBDERE), de apoyo a la ejecución y de seguimiento y evaluación, entre otros relacionados.

Incentivos a los sectores: un eslabón que no debe dejarse de lado para darle viabilidad política al proceso de descentralización son los incentivos que deben tener los organismos del nivel central, ya que son ellos los que deben descentralizarse a través de distintas vías, como las propuestas en el cuadro anterior. Al respecto, es importante que no se vea la descentralización

simplemente como una pérdida de poder para el nivel central, sino también como una herramienta para mejorar el funcionamiento del conjunto del aparato público. Ello implica entender la descentralización como una oportunidad tanto para la organización como para sus funcionarios:

Organización: medio para mejorar la pertinencia territorial de la acción sectorial; posibilidad de complementar recursos regionales con sectoriales para, por ejemplo, incrementar coberturas en la región; posibilidad para probar nuevas iniciativas o variaciones de ya existentes.

Funcionarios: oportunidad de desarrollo profesional al insertarse en una nueva organización, poniendo en valor los aprendizajes obtenidos y capacidades desarrolladas; acceso a incentivos pecuniarios y no pecuniarios, lo que implica armar un sistema de incentivos múltiples asociados a temas tales como formación (a través de becas), mejoras de remuneraciones y otros incentivos temporales (como, por ejemplo, para traslado, acceso a vivienda, etc.)⁶.

27

Para esto, puede ser de utilidad el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que encabeza la DIPRES, de manera de que a partir de él se disponga de una línea de descentralización que incentive a cada organismo a disponer una agenda en la materia, con componentes de sensibilización interna y una hoja de ruta a partir de los niveles de involucramiento antes propuestos, entre otros a definir.

b) Condiciones organizacionales

Procesos consensuados de definición de objetivos organizacionales y de desarrollo de capacidades para su logro: como forma de lograr consensos, respaldos y corresponsabilidad de fortalecimiento de capacidades de la organización, es necesario involucrar en esas definiciones a representantes de los distintos actores que trabajan en el GORE (gobernador regional, consejo regional, directivos, funcionarios). Esta participación también resulta de utilidad que se extienda a las etapas de priorización de necesidades, definición de acciones para abordarlas y su seguimiento y evaluación.

⁶ Por cierto, el disponer este sistema puede implicar costos para el proceso de descentralización que se suman a los indicados en el punto anterior.

Por su parte, puede ser de utilidad (para darles un sentido “objetivo”) que esas definiciones se sustenten en procesos de planificación estratégica organizacional, que alineen la estructura, procesos, personal y recursos entorno al cumplimiento de los objetivos que debe cumplir el GORE⁷ los que, a su vez, se derivan de los instrumentos de planificación del desarrollo regional, así como también en el programa de gobierno del (de la) gobernador(a) regional de turno.

Sinergia de procesos de fortalecimiento comunes con procesos de fortalecimiento específicos para cada GORE: a partir de los planes de fortalecimiento que genere cada gobierno regional emergerán una serie de temas de interés común tanto para su totalidad, como también para grupos de ellos. Con base en ellos se puede estructurar procesos de fortalecimiento comunes, los que se pueden complementar con ámbitos de trabajo que se propongan desde el nivel central, derivados de tendencias, recomendaciones y/o experiencias internacionales o también de temas en los que se desee promover un involucramiento de los GORE o mejorar el que ya tienen (derivado de fuentes tales como el programa de gobierno del (de la) Presidente(a) o de la agenda pública del momento, entre otras).

Ambas líneas de fortalecimiento deben articularse para darles coherencia y compatibilizar su implementación. En ese sentido, puede ser de utilidad que el organismo a cargo de acompañar a los GORE en esta tarea (SUBDERE), se apoye en un comité de fortalecimiento, integrado por representantes de los(as) gobernadores(as) regionales, de los(as) consejeros(as) regionales, de los(as) directivos(as) y de los(as) funcionarios(as) de los GORE, de manera de contar con una instancia que acompañe el análisis, definición, priorización, ejecución y seguimiento y evaluación de ambas líneas de fortalecimiento.

Mejorar la dotación de personal de los GORE: esto a partir de un proceso comprensivo de las necesidades que tienen en relación con el buen cumplimiento de sus funciones y las brechas existentes respecto a la dotación que ya disponen (cantidad y perfiles). En ese sentido, se propone que el primer paso sea definir una especie “deber ser” en relación con las características de la dotación que cada gobierno regional requiere (en las

⁷ Incluyendo entre estos últimos incentivos como los derivados del PMG antes señalado.

dimensiones ya señaladas, el que, si bien puede tener elementos comunes para todos, también debe considerar particularidades de cada uno respecto a los objetivos que cada gobierno regional tiene, los que se derivan de la planificación estratégica organizacional antes señalada). Luego, se propone analizar las brechas que cada GORE tiene respecto a ese “*deber ser*” y, en función de eso, determinar la prioridad que tiene cada una para la organización y posibles formas de abordarlas. Sobre esto último, en la perspectiva del uso eficiente de los recursos, la primera opción sería evaluar la posibilidad de mejorar el uso del personal ya existente, ya sea mediante su reasignación o acciones de capacitación que permitan dotarlo de las competencias requeridas (es decir, maximizar el uso de la dotación ya existente), para luego de agotada esa vía, determinar la necesidad de contar con nuevas incorporaciones.

3. REFLEXIONES FINALES

El fortalecimiento de capacidades de los GORE es una labor que requiere abordarse de manera continua, tanto por la necesidad de contar con las capacidades adecuadas para cumplir con la serie de tareas que tienen a cargo (las cuales, a partir de la llegadas de los(as) gobernadores(as) regionales han ganado en visibilidad e importancia para la opinión pública), como también de generar condiciones que permitan darles viabilidad técnica y administrativa a los procesos de descentralización de competencias y recursos desde el nivel central, los cuales hoy también se ven más demandados a partir de la existencia de la señalada autoridad regional.

En esa perspectiva, a partir de este trabajo, se ha querido plantear la necesidad de mejorar el proceso de fortalecimiento de capacidades, que permita hacerse cargo tanto de las funciones que actualmente les confiere la ley, las nuevas que vayan recibiendo a partir del proceso de transferencia de competencias existentes y de modificaciones a otras normativas (como la ley de presupuestos del sector público), junto con los temas nuevos que están emergiendo dentro de su abanico de influencia, como la ya señalada seguridad ciudadana.

Para ello, se han planteado una metodología de trabajo y algunos criterios a considerar. Dentro de ellos, destaca la necesidad de tener una

mirada comprehensiva y consensuada entre los actores del gobierno regional respecto a los objetivos a conseguir, las capacidades disponibles para ello, las brechas existentes y las oportunidades que existen para maximizar el uso de ellas como primer paso para abordarlas.

Asimismo, y a modo de propuesta, se plantean una serie de condiciones de entorno y organizacionales que se considera que pueden ser de utilidad para estos procesos.

Finalmente, se considera que es relevante no perder de vista que la descentralización es un medio para un fin superior, cual es mejorar el funcionamiento del aparato público.

4. REFERENCIAS

Apruebo Dignidad (2021), *Programa de Gobierno del Presidente Boric*. <https://bit.ly/4gpTuO1>

Decreto 24, *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*, 27 de enero, 2020, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2no8b>

Decreto 656, *Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo 26 de diciembre, 2019, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2no8a>

DFL 1, *DFL 1-19175, fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y administración Regional*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 8 de agosto, 2005, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (Chile). <https://bcn.cl/2ewu7>

Díaz, Ricardo (2023). *Críticas a la propuesta del gobierno "No responde a las expectativas, sólo es un cambio de nombre": Gobernador regional y proyecto para eliminar las delegaciones presidenciales*. Entrevista a Gobernador Regional de Antofagasta, Sr. Ricardo Díaz. <https://bit.ly/4iJpTAM> visitado el 5 de noviembre de 2023.

Díaz, Rodrigo (2023). *Gobernador del Biobío y el proceso de traspaso de competencias: "Hay gente del equipo del Presidente que no tiene el ánimo de*

descentralizar". Extracto de entrevista <https://bit.ly/3DzpLUc> visitado el 5 de noviembre de 2023.

Henríquez, O. (2020). *Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, no.21 Santiago, enero 2020. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100005>

Ley 20035, art. 70 bis *Introduce modificaciones en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los Gobiernos Regionales*, 23 de junio, 2005, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2k3ve>

Ley 20530, *Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica Cuerpos Legales que indica*, 06 de octubre, 2011, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2j52x>

Ley 21.074, *fortalecimiento de la regionalización del país*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2 de febrero, 2018, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2bs0f>

Ley 21396, *Modifica leyes que indica con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país*, 09 de diciembre, 2021, Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], (Chile). <https://bcn.cl/2ulbn>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023). *Protocolo de acuerdo en materia de descentralización*. 19 de enero de 2023, región de Antofagasta. <https://bit.ly/3BsyKGp>

Montecinos, E. (2023). *Descentralización y gobiernos regionales tutelados en Chile*. Columna de opinión. <https://bit.ly/4gJKLpB>

OECD (2023). *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>

Rodríguez-Pose, A. y Vidal-Bover, M. (2022). *Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function*. Political Studies Online First, November 27. <https://doi.org/10.1177/00323217221136666>.

SUBDERE (s/a). *Orientaciones para gobiernos regionales*. División de Desarrollo Regional de SUBDERE y Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo. <https://tinyurl.com/yxx3jaw7>

Williner, A y Martínez, M. F. (2023). *Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial*. Serie Desarrollo Territorial, N°22 (LC/TS.2023/90), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://tinyurl.com/3z43u647>