



# **DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y SU CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Christian Andrés Labarca Conejeros  
Profesor Guía: Javier Núñez Errázuriz**

**Santiago, noviembre de 2022**



---

UNIVERSIDAD DE CHILE

Taller de Tesis – AFE

Maestría de Políticas Públicas

Primavera 2022

Autor: Christian Labarca Conejeros

Tema: Descentralización de los gobiernos regionales y su clasificación institucional

## 1. INTRODUCCIÓN

Los países y sus gobiernos construyen y compilan datos y estadísticas de finanzas públicas los cuales son de importancia dado que el correcto uso de estos permite generar coherencia y eficiencia de los ingresos y gastos en los diferentes niveles del sector público (Chornovol, Tabenska, Tomniuk, & Prostebi, 2020). Asimismo, es parte de un supuesto clave para una correcta descentralización, pues la gobernanza de las instituciones subnacionales depende de la correcta efectividad, reportabilidad y eficiencia tanto en la provisión de bienes y servicios públicos como en la gestión de los recursos que recibe (Tan, 2019). En Chile, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), como organismo técnico encargado de orientar y ordenar los procesos tanto de formulación como de supervisión de la ejecución presupuestaria, produce información estadística que se rige por los lineamientos metodológicos recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) basados en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2022).

Por su parte, los gobiernos regionales de Chile (GORE) tienen su origen en la Ley N°19.175 del año 1992 la cual les establece funciones, atribuciones y otras disposiciones administrativas, que son ejercidas a través de la figura del Gobernador Regional, autoridad elegida por sufragio regional universal, y es secundado por un



---

Consejo Regional (CORE), también electo democráticamente. Constituyen una instancia subnacional del gobierno para la administración de su respectiva región, incluyendo la facultad de ejecutar inversión pública de acuerdo con los intereses locales, representados por el referido CORE.

Los últimos cambios de la legislación han permitido el fortalecimiento de los GORE con la creación de nuevas divisiones; el reemplazo de la figura del Intendente, antigua autoridad regional designada por el Presidente como cargo de confianza política, por un Gobernador electo mediante sufragio universal; y la regulación de las transferencias de competencias desde el nivel central asumir funciones que hasta el día de hoy son ejercidas el Poder Ejecutivo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022).

En virtud de estas políticas descentralizadoras, surge un debate respecto de su autonomía presupuestaria, específicamente sobre la forma más apropiada de clasificar a los GORE a nivel institucional. Existe cierto consenso del valor de la autonomía, dado que permite a las autoridades subnacionales responder a las necesidades de la zona sin recurrir al nivel central. Sin embargo, queda pendiente desarrollar un diagnóstico de la aplicación presupuestaria de esta descentralización, de modo de mantener la coherencia en el manejo de las finanzas públicas.

El presente informe se estructura con la presentación de antecedentes, marco teórico del clasificador de gasto público a nivel funcional e institucional, y caracterización de los gobiernos regionales vigente, seguida de la presentación de la metodología de trabajo para finalizar con las conclusiones y la recomendación de política pública.

## **2. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA Y ANTECEDENTES**

Los GORE dependían políticamente del gobierno de turno por cuanto su máxima autoridad, el Intendente, era designado por el Presidente de la República. Los presupuestos de estos se reflejaban en las leyes de presupuesto dentro de la Partida Ministerio del Interior y Seguridad Pública, lo que era coherente siendo parte del gobierno central. Existía, entonces, una concordancia entre un poder político



---

centralizado y delegado, y un presupuesto de asignación centralizada y ejecución descentralizada con supervisión desde el Ejecutivo.

Sin embargo, el proceso de descentralización, fortalecida por la elección de las autoridades mediante sufragio universal desde el año 2021, plantea desafíos respecto de la mejor forma de representar el presupuesto de los GORE. La nueva autonomía nos lleva a preguntarnos **¿Los gobiernos regionales debiesen salir hacia el gobierno general?**

Los problemas que derivan de la falta de claridad en la clasificación institucional implican la pérdida de eficiencia y control del gasto fiscal. Lo anterior, en el peor de los casos, derivaría en la pérdida del correcto seguimiento y evaluación del desempeño fiscal de los GORE, mermando la capacidad de los organismos públicos competentes y público general a acceder a información fidedigna del estado de las finanzas públicas a nivel central y general. De hecho, los reportes elaborados por DIPRES ya reflejan esta dificultad al momento de explicar el desempeño de la inversión de los gobiernos regionales (Dirección de Presupuestos, 2022). La estructura presupuestaria vigente no es capaz de reflejar las principales características del gasto según el propio clasificador definido en el decreto N°854 de 2004 del Ministerio de Hacienda.

**Tabla 1.** Agrupación según clasificador institucional y por naturaleza de gastos

<b>Nivel de Agregación</b>	<b>Clasificación Institucional</b>	<b>Clasificación por Naturaleza de Gasto</b>
Mayor nivel	Partida	Subtítulo
	Capítulo	Ítem
Menor nivel	Programa	Asignación
	SubPrograma	SubAsignación

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto N°854, Ministerio de Hacienda.

Hasta el año 2021, los programas de funcionamiento de los GORE reflejaban directamente sus gastos en la ley de presupuestos, donde era fácil reconocer su estructura donde los gastos corrientes (subtítulos 21 al 26) predominaban sobre los gastos de capital (subtítulo 29). Sin embargo, desde el año 2022 todos estos se



---

expresaron como una única transferencia desde el nivel central en el subtítulo 24 Transferencias Corrientes.

**Tabla 2.** Clasificador de gastos de los Programas de Funcionamiento de los Gobiernos Regionales

<b>Subtítulo</b>	<b>Denominación</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
21	Gasto en Personal	X	
22	Bienes y Servicios de Consumo	X	
23	Prestaciones Previsionales	X	
24	Transferencias Corrientes		X
26	Otros Gastos Corrientes	X	
29	Activos No Financieros	X	
34	Servicio de la Deuda	X	
35	Saldo Final de Caja	X	

X: Presente en la Ley de Presupuestos. Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto del Sector Público, año 2021 y 2022.

Por su parte, los programas de inversión regional, que hasta 2021 se caracterizaban por una distribución en que predominaban los gastos de capital, desde el año 2022 sólo se reflejan en el subtítulo 33 Transferencias de Capital.



**Tabla 3.** Clasificador de gastos de los Programas de Inversión Regional de los Gobiernos Regionales

Subtítulo	Denominación	2021	2022
22	Bienes y Servicios de Consumo	X	
24	Transferencias Corrientes	X	
29	Activos No Financieros	X	
30	Activos Financieros	X	
31	Iniciativas de Inversión	X	
32	Préstamos	X	
33	Transferencias de Capital		X
34	Servicio de la Deuda	X	
35	Saldo Final de Caja	X	

X: Presente en la Ley de Presupuestos. Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto del Sector Público, año 2021 y 2022.

A pesar de la nueva estructura, los gobiernos regionales continúan identificando y ejecutando gasto en los subtítulos ya mencionados, por lo que ya no es posible identificarlos apropiadamente. Como consecuencia, los reportes de ejecución presupuestaria mensuales que publica la Dirección de Presupuestos para el año 2022 se encuentran limitados y sobreestimados para los subtítulos 24 y 33.

Otra dificultad que representa este nuevo esquema es la incapacidad de reflejar las transferencias de los GORE hacia los servicios que sí están reflejados en las leyes de presupuestos.

El decreto N°854 establece, a nivel de ítem, que las transferencias desde o hacia el gobierno central se clasifican como tales siempre y cuando las instituciones tengan expresión en la ley de presupuestos; por su parte, la clasificación “Otras Entidades Públicas” se utilizará cuando estas no se identifiquen como tales, como son las municipalidades.



**Tabla 4.** Clasificación institucional de ingresos y gastos derivados de transferencias

Tipo de Transferencia	Clasificación Institucional	Ingresos	Gastos
Corrientes	Gobierno Central	05.02	24.02
	Otras Entidades Públicas	05.03	24.03
de Capital	Gobierno Central	13.02	33.02
	Otras Entidades Públicas	13.03	33.03

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto N°854 del Ministerio de Hacienda.

Entonces, si bien por ley los gobiernos regionales están facultados para realizar transferencias consolidables al resto de las instituciones, en base a este tecnicismo, ya no es posible.

#### ***La importancia de la clasificación institucional de los gastos***

La correcta clasificación de las finanzas públicas a nivel de gasto funcional e institucional permite conseguir la mejor información posible del desempeño de todos los actores del sector público, de tal forma que permita a los hacedores de política pública y las respectivas autoridades del nivel central y subnacional analizar y tomar las mejores decisiones. En particular con los gobiernos regionales, existen actores a nivel nacional como locales de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, y los consejeros regionales como entes interesados en el correcto desempeño económico y presupuestario (Senado de Chile, 2022).

#### ***La importancia de descentralizar el presupuesto de los gobiernos regionales***

La OECD define la descentralización como un proceso de transferencia de una variedad de poderes, responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, siendo estos últimos definidos como entidades jurídicas encabezadas por autoridades elegidas mediante sufragio universal y que poseen cierto grado de autonomía (OECD, 2020).

A su vez, las razones por las cuales los países descentralizan su quehacer pueden ser políticas, económicas o administrativas. En el primer caso, los países buscan



---

descentralizar para que la toma de decisiones se distribuya desde el poder central hacia los gobiernos subnacionales para fortalecer la gobernanza del país, fortaleciendo la democracia al evitar la concentración del poder en una sola figura central mediante el establecimiento de derechos y responsabilidades a través de los distintos niveles políticos, fomentando en última instancia la representación de los ciudadanos que habitan el territorio (OECD, 2020).

La descentralización administrativa se refiere a la facultad de ejecutar las responsabilidades conferidas hacia las instancias subnacionales desde el nivel central, a través de mandatos explícitos para el cumplimiento de funciones u objetivos, y la asignación de recursos humanos y presupuestarios. Se distinguen dos formas de realizar esta descentralización, a través de la delegación o la devolución de poder. La delegación es la capacidad de ejecución semi autónoma dado que el gobierno subnacional está sujeto al monitoreo del nivel central. Esta forma de descentralización se puede entender bajo el modelo de agente-principal, en donde el gobierno subnacional es el agente (Dafflon, 2007). La devolución<sup>1</sup>, por su parte, se define como entrega completa de la responsabilidad presupuestaria y la facultad para tomar decisiones.

La descentralización fiscal significa el traspaso de las responsabilidades de definición de ingresos y gastos desde el nivel central hacia las entidades subnacionales, con la finalidad de optimizar la asignación de gasto fiscal. Para su plena aplicación, se debe establecer la capacidad de recaudar ingresos, y de definir el grado de autonomía y la distribución de fondos entre los distintos niveles de gobierno (OECD, 2020).

En la práctica la descentralización se establece mediante una mezcla de los tres conceptos, por lo que es complejo medir apropiadamente la autonomía de los gobiernos subnacionales. Al respecto, cabe destacar el trabajo de Hooghe et al. quienes han elaborado un índice en base a indicadores de dos grupos de dimensiones, uno para analizar las capacidades de estos para tomar decisiones, y otro para establecer el grado

---

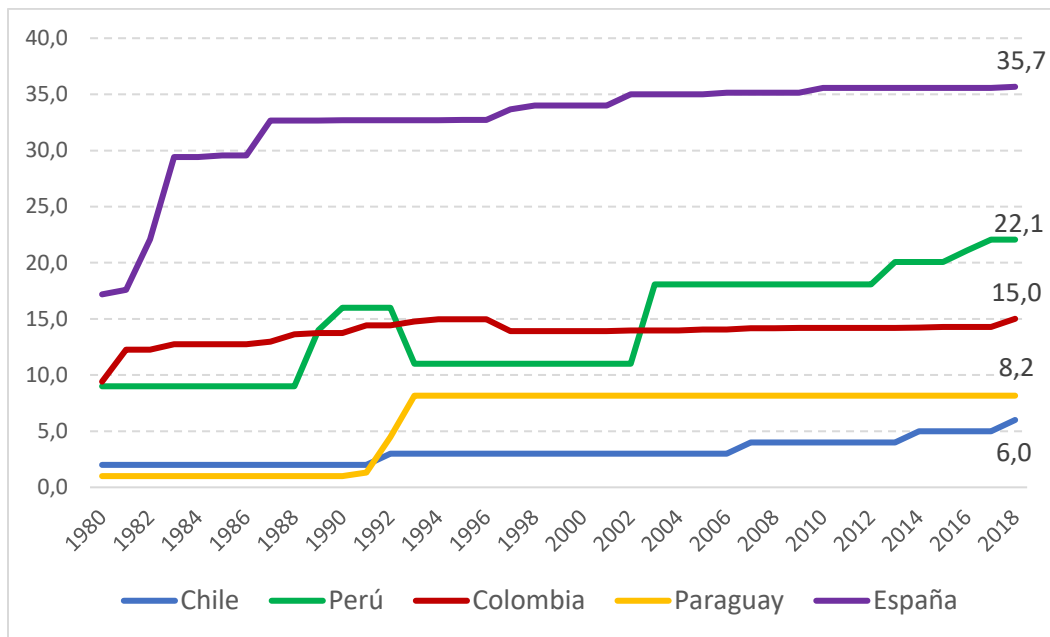
<sup>1</sup> Término del inglés “devolution”





de participación sobre la toma de decisiones a nivel nacional (Hooghe, Marks, Schakel, Chapman-Osterkat, & Niedzwiecki, Measuring regional authority. Volume I. A postfunctionalist theory of governance, 2016).

**Gráfico 1.** Índice de Autoridad Regional (RAI) 1980 - 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Regional Authority Index 2021.

El índice de autoridad regional mide el grado de autonomía de un gobierno subnacional, según indicadores asociados al tamaño del territorio que abarca, la profundidad de su autoridad y las facultades que cuenta de forma independiente. Se aprecia que, en el caso chileno, este índice ha sido relativamente estable en el transcurso de las últimas cuatro décadas (Hooghe, Marks, Schakel, Chapman-Osterkat, & Niedzwiecki, Regional authority index (RAI) v.3, 2021).

En este orden de cosas, un primer diagnóstico realizado por la OECD concluyó que el desarrollo territorial estaba atrasado en las regiones, en las que se subutilizaba la capacidad productiva y no se aprovechaban sus ventajas comparativas; a nivel institucional, se encontró que la toma de decisiones respecto de la asignación de gasto público se encontraba fuertemente centralizado con la pérdida de eficiencia que



---

conlleva, por lo que propone fortalecer la gobernanza a nivel subnacional, incluyendo la toma de decisiones a nivel de gobiernos regionales (OECD, 2009).

En el año 2014, la Presidenta Michelle Bachelet convocó a un grupo de expertos representando a las regiones de Chile para, en base este reporte, establecer un diagnóstico de la situación chilena y elaborar propuestas para fortalecer la descentralización. Esta comisión presentó un informe en que se destaca que el objetivo de descentralizar es conseguir la superación de las inequidades territoriales, realizar transferencia de poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones del país (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

### ***Definición a nivel normativo de las finanzas públicas chilenas***

El Manual de Estadísticas para las Finanzas Públicas define el gobierno general como el conjunto de unidades institucionales cuya actividad principal es cumplir las funciones de gobierno. Incluye a los gobiernos central, estatales, provinciales, regionales y locales, y los fondos de seguridad social.

El gobierno central está integrado por las unidades institucionales del gobierno central más las ISFL no de mercado controladas por el gobierno central. La autoridad política este último abarca la totalidad del territorio del país. El gobierno central tiene las atribuciones para establecer impuestos; y tiene como responsabilidad la defensa nacional, el mantenimiento de la ley y el orden público, y el establecimiento de las relaciones con los gobiernos extranjeros, entre otros. Además, es el gobierno central quien vela por el beneficio de la comunidad en su conjunto, incurriendo en gastos de defensa, administración pública, etc.; y proveyendo servicios públicos como educación, salud, seguridad pública, entre otros.

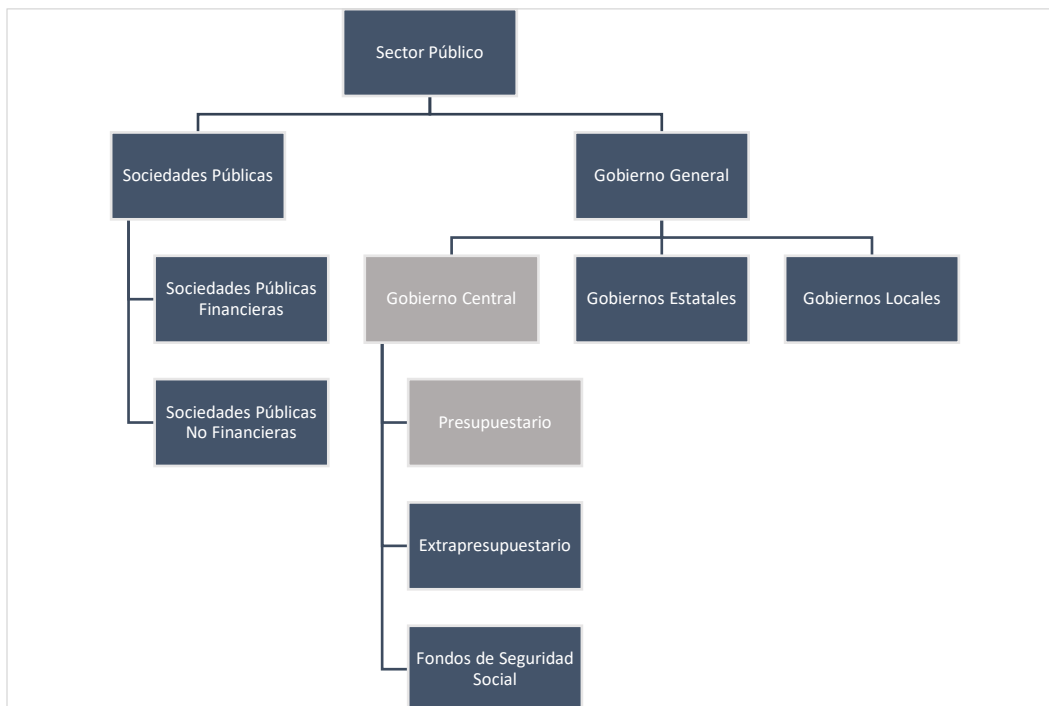
Los gobiernos locales corresponden a la unidad más pequeña de administración, cuya potestad fiscal, normativa y ejecutiva se limita a un territorio contenido dentro de un gobierno estatal. En el caso chileno, estas unidades corresponden a las municipalidades.

Por su parte, el gobierno estatal comprende a todas las unidades institucionales que desempeñan algunas de las funciones de administración en un nivel inferior al del



gobierno central y superior al de las unidades institucionales de gobierno que existen a nivel local, cuya potestad fiscal, legislativa y/o ejecutiva se extiende únicamente a los “estados” en los que se divide el país. Es una subdivisión ad hoc para referirse a gobiernos federales, en el caso de este tipo de estados, o regionales en el caso de estados unitarios (Fondo Monetario Internacional, 2014).

**Figura 1.** Organización institucional del Sector Público



Fuente: Elaboración propia en base a MEFP.

### 3. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS

La metodología usada en el presente trabajo es cualitativa, pues presentaremos una revisión de prácticas vigente basada en análisis de la normativa presupuestaria de Chile y otros casos que puedan ser asimilables. Por lo tanto, esta revisión se enfocará en casos ad hoc, por sus características de organización político-administrativa de sus gobiernos subnacionales.

Los países seleccionados son Perú, Colombia, Paraguay y España, dado que se tratan de estados unitarios, con un grado importante de desarrollo de la descentralización



---

presupuestaria y administrativa de sus gobiernos subnacionales, con excepción de Paraguay que es similar a Chile. Los países latinoamericanos son, además, herederos de la institucionalidad colonial española. Para efectos de este trabajo, descartamos países con estados federados porque su grado de descentralización es avanzado y no es asimilable a Chile. Hemos considerado como referencias las leyes que norman el quehacer de estas instituciones, papers de journals, documentos de trabajo, e informes de instituciones supranacionales que promueven la conciliación de las normas de finanzas públicas.

No obstante, las limitaciones de este enfoque incluyen cierta heterogeneidad de la presentación de las finanzas públicas de los respectivos países, lo que implica una dificultad para homologar apropiadamente la clasificación institucional de los gobiernos subnacionales.

### **3.1. Situación vigente en Chile**

En Chile, los cambios más relevantes que han tenido los gobiernos regionales en el último tiempo han sido por aplicación de las siguientes leyes:

- Ley N°20.678: Aplicación del sufragio universal para los consejeros regionales quienes, hasta antes de 2013, eran elegidos por los concejales comunales.
- Ley N°21.073: Establecimiento de sufragio universal para los gobernadores regionales, con carácter autónomo del nivel central. Estos entraron en funciones en 2021.
- Ley N°21.074: En complemento a la ley señalada en el punto anterior, esta amplía el alcance institucional de los gobiernos regionales incluyendo la creación de tres nuevas divisiones, y otros cargos para la gestión interna del servicio.

Los 16 gobiernos regionales cuentan con dos programas presupuestarios, uno de funcionamiento, a cargo de los gastos de personal, operacionales y las dietas de los CORE; y otro de inversión regional. La excepción corresponde al GORE de Magallanes, el cual posee un tercer programa presupuestario para mejor seguimiento



---

de los recursos asociados a su Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA), por ingresos que recibe de los derechos de explotación de hidrocarburos en la región por parte de ENAP y la concesión de contratos de operación (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1993).

Los programas presupuestarios se encuentran en la partida del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con capítulos dedicados a cada GORE, de acuerdo con el decreto N°854 (Ministerio de Hacienda, 2004). Los ingresos de funcionamiento provienen mayormente del aporte fiscal proveniente del Tesoro Público, mientras que la inversión regional se financia desde diversas fuentes, siendo las principales el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Apoyo Regional (FAR, conocido coloquialmente como “Fondo Espejo del Transantiago”), y diversas patentes y derechos, entre otros (Riquelme C., y otros, 2021).

Esta estructura presupuestaria se ha mantenido casi inalterada hasta el año 2020. Con ocasión de la publicación de las leyes que establecen la figura del gobernador regional y de fortalecimiento de los GORE, se han incorporado cambios en la estructura con la finalidad de actualizarla a una nueva realidad que refleje avances en la descentralización y la nueva autonomía de los gobiernos regionales. Con todo, los GORE dependen altamente del resto de las instituciones del sector público para la ejecución de sus respectivas políticas de desarrollo regional dado que mucho de su quehacer se refleja como financista de programas de interés regional, a través de transferencias consolidables, las cuales no se consideran como gasto para la institución emisora, sino para quien la recibe, evitando así la doble contabilidad del gasto.

### ***Cambios introducidos entre los años 2020 y 2021***

En el año 2020 se realizó la primera modificación de relevancia para la estructura de los GORE, al crearse un programa llamado “Financiamiento Gobiernos Regionales”, en la Partida 50 del Tesoro Público, el cual funcionó como intermediario entre los GORE y los variados recursos que reciben. Esta estructura ordenó las fuentes de financiamiento de forma agregada, pero no permitió presentar detalle para cada uno de los GORE (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2020).



---

En el año 2021 ocurren cambios menores para facultar la realización de transferencias al interior del programa Financiamiento Gobiernos Regionales, para reflejar de forma apropiada los cambios realizados en los programas de cada GORE en el transcurso de la ejecución del año presupuestario (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2021).

### ***Cambios introducidos en el año 2022***

Con la publicación de la ley de presupuestos del año 2022, ocurren importantes cambios en la estructura de los GORE. En primer lugar, desaparecen los programas presupuestarios de cada gobierno regional de la dependencia institucional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Adicionalmente, también desaparece el programa Financiamiento Gobiernos Regionales creado en 2020 y se reemplaza por uno similar en la partida del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Programa 05.34.01) (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2022).

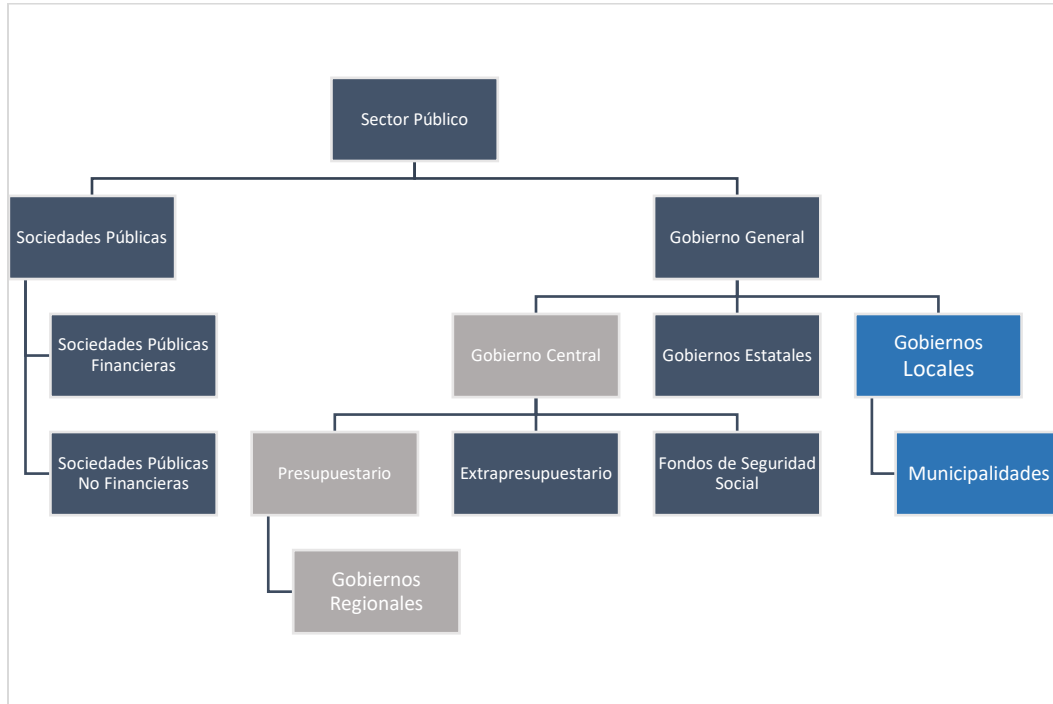
En consecuencia, en términos del clasificador a nivel institucional, significaría que en la práctica los GORE deberían salir del gobierno central.

### ***Clasificación institucional***

La normativa vigente establece que los gobiernos regionales se encuentran dentro del gobierno central (Ministerio de Hacienda, 2004). El hecho que lo estén no menoscabaría su autonomía y es equiparable con otras instituciones autónomas, como la Contraloría General de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial y el Ministerio Público, por mencionar algunos que también se encuentran en las respectivas leyes de presupuestos (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2022).



**Figura 2.** Organización de los gobiernos regionales y municipalidades según clasificación en el Sector Público



Fuente: Elaboración propia en base a MEFP.

Sin embargo, de acuerdo con las recomendaciones del Manual para las Estadísticas de Finanzas Públicas, es pertinente debatir una clasificación nueva asociada de forma exclusiva a los GORE.

### 3.2. El caso de Perú

El Perú cuenta con una división administrativa que consta de 25 departamentos liderados por gobernadores regionales, sujeto al control de un respectivo Consejo Regional. Si bien la constitución del año 1979 ya contemplaba esta organización político-administrativo, recién empezó a implementarse a principios de la década de los 90, un proceso interrumpido por el golpe de estado de Alberto Fujimori (Georgetown University, 1993) y retomado a partir de la publicación de la Ley de Bases de la Descentralización en el año 2002 (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2002).



---

Los gobiernos regionales peruanos tienen por función encargarse de las instituciones públicas asociadas a la administración superior de cada uno de los departamentos, con autonomía política, económica y administrativa para los asuntos de su competencia, siendo partes de un Estado unitario y descentralizado (Gobierno del Perú, 2022). El objetivo es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2002). Estos materializan alrededor del 20,6% del gasto público, mientras que recaudan sólo un 0,8%; cifras que reflejan una alta dependencia del gobierno central, el cual gasta un 58,1%, mientras que sus ingresos constituyen el 95,2% del total del sector público (Porto, Pineda Mannheim, & Eguino, 2018).

Los gobiernos regionales fueron creados como entidades autónomas, y el presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional en conjunto con las partidas del gobierno central; sin embargo, cabe precisar que las respectivas leyes de presupuesto identifican a estos como “instancias descentralizadas” las cuales tienen una clasificación institucional por fuera del gobierno central aunque sin especificar de acuerdo con el Manual para las Estadísticas de Finanzas Públicas (El Peruano Diario Oficial , 2021).

### **3.3. El caso de Colombia**

Colombia se divide en un distrito capital y 32 departamentos. Estos últimos son dirigidos por sus respectivos gobernadores quienes, a su vez, poseen un gabinete compuesto por secretarios. Adicionalmente, el control político es efectuado por una Asamblea Departamental compuestas por diputados regionales. Se definen como parte de la organización territorial del Estado, con autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación, promoción, coordinación del desarrollo económico, ambiental y social (Gobierno de Colombia, 2022).

El proceso de descentralización colombiano se realizó con el objetivo que sus unidades territoriales gocen de mayor autonomía del Gobierno Nacional para la gestión de sus intereses, con derecho a gobernarse por autoridades propias y administrar sus recursos para el cumplimiento de sus funciones (Riquelme, Parada, & Ramírez, 2022).





---

El presupuesto de los departamentos es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, y es la encargada de elaborar los proyectos de presupuestos tanto del nivel central como de los departamentos y municipalidades. En el caso particular de los departamentos, estos son presentados ante la Asamblea Departamental para su discusión y aprobación. Por lo tanto, cabe señalar que, si bien los gobiernos regionales son parte del Poder Ejecutivo, la aprobación de los presupuestos cuenta con una instancia descentralizada (Gobierno de Colombia, 2022). Por lo tanto, los gobiernos subnacionales de este país se encuentran por fuera del gobierno central.

### **3.4. El caso de Paraguay**

Paraguay es un estado unitario, indivisible y descentralizado, constituido por 18 gobiernos subnacionales denominados “departamentos”. Es dirigido por un Gobernador Departamental y secundado por un Legislativo Departamental (Biblioteca del Congreso Nacional, 2022).

Este país no tiene un proceso de descentralización muy desarrollado por razones tanto políticas como por limitaciones económicas (CEPAL, 1996). No obstante, sus departamentos poseen capacidad de crear impuestos locales y de endeudarse en un contexto de autonomía política, administrativa y normativa (Riquelme, Parada, & Ramírez, 2022). Con todo, de acuerdo con sus leyes de presupuestos y normas de administración financiera del Estado, se concluye que los departamentos paraguayos se clasifican como parte del Gobierno Central (Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, 2015) lo cual es inconsistente con las recomendaciones del FMI y con la autonomía financiera que detentan.

### **3.5. El caso de España**

España cuenta con una división administrativa que incluye 17 comunidades y dos ciudades autónomas, constituyéndose, así como un estado unitario (La Moncloa, 2022), pero con un fuerte grado de descentralización política, económica y administrativa. Están dirigidas por una Asamblea Legislativa propia la cual define, a su vez, entre sus



miembros a un representante como Presidente, el cual es ratificado por el rey de España.

Estas estructuras subnacionales comprenden el 32,0% del gasto del sector público español, no obstante que constituyen menos del 20% de los ingresos (Banco de España, 2022). Según la Ley de Presupuestos del año 2022, las comunidades se financian mediante las transferencias desde el nivel central, desde la seguridad social y desde el resto de las entidades del sector público (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 2022). Sin perjuicio de ello, la clasificación institucional permite establecer que las comunidades se encuentran fuera del gobierno central (Comunidad de Madrid, 2022). En el caso de este país, las normas se basan en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010), el cual representa una mejora respecto de la versión vigente en los países americanos en estudio (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022).

### 3.6. Resultados

La revisión de la experiencia internacional revela que los países que han llevado a cabo procesos de descentralización contienen a sus gobiernos subnacionales dentro de la clasificación institucional que recomienda el Fondo Monetario Internacional que las identifica como parte del gobierno general, separadas del gobierno central. La excepción a la norma es Paraguay donde sus departamentos, si bien poseen facultades incluso más amplias que las chilenas, aún son parte del gobierno central.

**Tabla 5.** Caracterización de los gobiernos subnacionales y clasificación institucional

<b>Indicadores</b>	<b>Chile</b>	<b>Perú</b>	<b>Colombia</b>	<b>Paraguay</b>	<b>España</b>
Estado	Unitario	Unitario	Unitario	Unitario	Unitario
Gobiernos Regionales / Comunidades	16	25	33	18	19
Elección por Sufragio de Autoridades	SI	SI	SI	SI	NO
<b>Clasificación Institucional</b>	<b>Central</b>	<b>General</b>	<b>General</b>	<b>Central</b>	<b>General</b>

Fuente: Elaboración propia.



---

Por el contrario, como es posible apreciar en la Tabla 5, el resto de los países de referencia contienen a sus entidades subnacionales con una clasificación institucional separada del gobierno general, lo cual es más evidente en España, por el alto grado de autonomía de sus comunidades. Perú y Colombia tienen un proceso de descentralización más desarrollado que el chileno, por lo que la experiencia de ellos más bien podría aplicarse en temas asociados a la responsabilidad fiscal subnacional, endeudamiento y eficiencia del gasto, por mencionar otros tópicos.

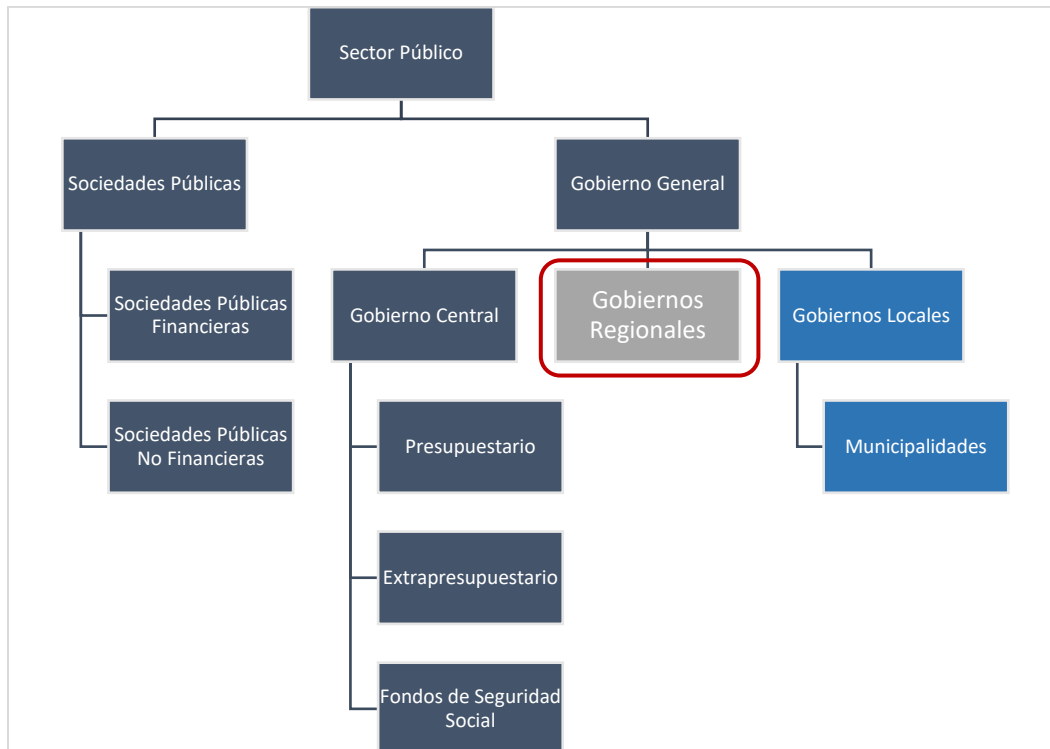
Lo anterior, permite aseverar que los países poseen cierto grado de flexibilidad para recoger las recomendaciones del FMI y adaptarlas de la mejor forma a las necesidades de los organismos encargados de las finanzas públicas. El mejor ejemplo es el español por cuanto sus estadísticas de finanzas públicas permiten distinguir el gasto de sus comunidades y, a su vez, contiene una clasificación adicional que muestra el gasto funcional de acuerdo con destino de gasto: seguridad pública, turismo, cultura, etc. En Chile, si bien esto no está reflejado oficialmente en su normativa, a través de la iniciativa “Presupuesto Abierto” es posible ver una primera aproximación de este enfoque (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2022).

Otro aspecto para relevar es que cada país posee un sistema de codificación propio para la clasificación institucional y de gastos. Si bien es funcional para cada país, impide una rápida homologación entre ellos.

Con todo, dado el momento histórico en que comienzan a operar los gobiernos nacionales como entidades autónomas, la institucionalidad a cargo de las finanzas públicas puede tomar la oportunidad de actualizarse, lo que conllevaría menores costos de implementación que en el futuro.



**Figura 3.** Propuesta de clasificación institucional para los gobiernos regionales



Fuente: Elaboración propia.

En armonía con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, Chile podría actualizar la normativa asociada a la clasificación de los gobiernos regionales, especialmente el Decreto N°854 del Ministerio de Hacienda, reconociéndolos como entidades independientes. Así, se recuperaría la facultad de coordinación de los GORE con las instituciones del gobierno central y, además, permitiría recuperar la capacidad de consolidar estadísticas del desempeño fiscal de los gobiernos regionales por parte de la Dirección de Presupuestos, las que serán de interés tanto para las autoridades de los niveles central y subnacional, como también del resto de los actores regionales.

#### 4. CONCLUSIÓN

Los gobiernos regionales de Chile son entidades de administración territorial subnacional que se encuentran por debajo del nivel central, encargándose del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivas regiones. El proceso de descentralización desarrollado en los últimos años nos lleva a cuestionar la correcta



---

clasificación a nivel institucional de estos, lo cual es de interés para el correcto funcionamiento a nivel administrativo con el resto de las instituciones del sector público. Actualmente, los cambios realizados han implicado pérdida de información respecto de la naturaleza de sus gastos.

Los gobiernos regionales deben salir formalmente del gobierno central. La experiencia internacional muestra que los países poseen flexibilidad para adaptar sus normas a las recomendaciones del FMI, pero el momento político y administrativo de Chile es una oportunidad para que las autoridades a cargo de las finanzas públicas asuman el desafío de normar una actualización que permita adaptar la descentralización presupuestaria a una correcta clasificación institucional. Hacerlo más tarde es perder una oportunidad, puesto que los gobiernos regionales podrían resistirse más cambios desde el nivel central.

Se recomienda actualizar la normativa vigente de clasificaciones presupuestarias, siguiendo las recomendaciones del FMI. Esto implicaría la creación de un nuevo nivel de institucional que reconozca a los gobiernos regionales de forma independiente tanto de los gobiernos locales como del central.

El presente trabajo puede extenderse a la comparación con más países. Asimismo, se puede complementar con estudios sobre las condiciones para una correcta aplicación de futuros temas de interés como la responsabilidad fiscal subnacional, ingresos propios, y la capacidad de endeudamiento, entre otros temas.

## 5. REFERENCIAS

Asatryan, Z., Feld, L. P., & Geys, B. (2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 163(3-4), 307-320.

Banco de España. (Agosto de 2022). *El Gasto Público en España desde una Perspectiva Europea*. Obtenido de <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/22/Fich/do2217.pdf>

Biblioteca del Congreso Nacional. (Octubre de 2022). *Constitución del Paraguay*. Obtenido de Proceso Constituyente:



---

<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/pry>

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (Noviembre de 1992). *Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Obtenido de Ley Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30542>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (Diciembre de 1993). *Ley N°19.275 Destina recursos que indica para el Fondo de Desarrollo de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena*. Obtenido de Ley Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30642>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (Junio de 2022). *DFL 1 - Ley N°19.175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Obtenido de Ley Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>
- Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. (Febrero de 2015). *Ley N° 1535 / de Administración Financiera del Estado*. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3000/ley-n-1535-de-administracion-financiera-del-estado>
- CEPAL. (1996). Descentralización fiscal: el caso paraguayo. *Serie Política Fiscal*, 91, 1-88.
- Chornovol, A., Tabenska, J., Tomniuk, T., & Prostebi, L. (2020). Public finance management system in modern conditions. *Investment Management and Financial Innovations*, 17(4), 402-410.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (7 de Octubre de 2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Recuperado el 2022, de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
- Comunidad de Madrid. (Octubre de 2022). *Libro 4 Memoria del Presupuesto Consolidado 2022*. Obtenido de [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/gobierno\\_abierto/2022-presupuesto-libro-04-memoria.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/gobierno_abierto/2022-presupuesto-libro-04-memoria.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (Febrero de 1998). *Ley N°26922 Marco de Descentralización*. Obtenido de Archivo Digital de la Legislación del Perú: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26922.pdf>
- Dafflon, B. (2007). The assignment of functions to decentralised government: From theory to practice. En *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Dirección de Presupuestos. (28 de Octubre de 2022). *La Dirección de Presupuestos informa la Ejecución Presupuestaria a septiembre*. Obtenido de [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-295897\\_doc\\_pdf2.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-295897_doc_pdf2.pdf)



- 
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2020). *Ley de Presupuestos para el Sector Público 2020*. Santiago: Andros Impresores.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2021). *Ley de Presupuestos del Sector Público 2021*. Santiago: Andros Impresores.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2022). *Ley de Presupuestos para el Sector Público 2022*. Santiago: Andros Impresores.
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (noviembre de 2022). *Presupuesto Abierto*. Obtenido de <https://presupuestoabierto.gob.cl/>
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (mayo de 2022). *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2012-2021*. Obtenido de [http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-274905\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-274905_doc_pdf.pdf)
- El Peruano Diario Oficial . (noviembre de 2021). *Ley N°31365 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/27512-ley-n-31365/file>
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.
- Georgetown University. (1993). *Constitución Política del Perú 1993 Capítulo XIV de la Descentralización*. Obtenido de Political Database of the Americas: <https://pdba.georgetown.edu/Decen/Peru/ConstDescPeru.pdf>
- Gobierno de Colombia. (Febrero de 2022). *Ley N° 2200 de 2022 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177869>
- Gobierno de Colombia. (Septiembre de 2022). *Rama Ejecutiva del Orden Nacional*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>
- Gobierno del Perú. (2022). *Entidades de los Gobiernos Regionales*. Obtenido de Plataforma digital única del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/estado/gobiernos-regionales>
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman-Osterkatz, S., & Niedzwiecki, S. a.-R. (2016). *Measuring regional authority. Volume I. A postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman-Osterkatz, S., & Niedzwiecki, S. a.-R. (2021). *Regional authority index (RAI) v.3*. Obtenido de EUI Research Data, 2021, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: <https://hdl.handle.net/1814/70298>
- La Moncloa. (octubre de 2022). *Título VIII. De la organización territorial del Estado*. Obtenido de [https://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/titulo\\_octavo.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/titulo_octavo.aspx)
-



- 
- Ministerio de Hacienda. (Septiembre de 2004). *Decreto N°854 Determina clasificaciones presupuestarias*. Obtenido de Ley Chile: <https://bcn.cl/2f8p3>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (noviembre de 2022). *Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas*. Obtenido de <https://www.hacienda.gob.es/ES/ES/CDI/Paginas/ContabilidadNacional/COFOG/Clasificacion-funcional-del-gasto-de-las-Administraciones-Publicas.aspx>
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (Octubre de 2022). *Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21653>
- OECD. (27 de Julio de 2009). *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*. Obtenido de OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/9789264060791-en>
- OECD. (17 de Febrero de 2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* Obtenido de OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>
- Porto, A., Pineda Mannheim, C. R., & Eguino, H. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Riquelme C., L., Gamboni, C., Labarca C., C., Parada A., J., Pérez, J., & Ramírez O., F. (2021). Descentralización Fiscal en Chile: Aspectos Presupuestarios de Gobiernos Regionales y Municipalidades. *Serie Estudios de Finanzas Públicas*, 1-40.
- Riquelme, L., Parada, J., & Ramírez, F. (2022). Evolución de la Descentralización Financiera en las últimas décadas en Chile. *Gobierno y Administración Pública*, 3, 48-66.
- Senado de Chile. (Agosto de 2022). *Preocupa baja ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales: llega al 25,7% el primer semestre*. Obtenido de <https://www.senado.cl/preocupa-baja-ejecucion-presupuestaria-de-los-gobiernos-regionales>
- Tan, E. (2019). Decentralization and Capacity in Public Governance. En E. Tan, *Decentralization and Governance Capacity. Public Sector Organizations* (págs. 21-78). Londres: Palgrave Macmillan Cham.
- Universidad Nacional Mayor de San Marcos. (Noviembre de 2002). *Ley N°27867 Orgánica de Gobiernos Regionales*. Obtenido de Sistema de Bibliotecas: [http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/goblocales/ley\\_27867\\_ley\\_org\\_gob\\_reg.pdf](http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/goblocales/ley_27867_ley_org_gob_reg.pdf)