

# ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COLOMBIANA Y CHILENA:

## avances y desafíos para el desarrollo



### **Laila Katrina del Pilar Rojas Santana**

Administradora pública, magíster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca. Especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Docente de la Corporación Universitaria Iberoamericana. *Contacto: katrina.rojas@iberoamericana.edu.co*

### **Fabián Castellanos**

Estudiante de décimo semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), funcionario de la Secretaría de Gobierno de Bogotá. *Contacto: fabicastoba@yahoo.es*

### **Resumen**

El presente artículo busca hacer un análisis comparativo entre los procesos de descentralización administrativa en Colombia y Chile con el fin de contribuir al desarrollo territorial. Se pretende responder cuáles son los niveles territoriales en Colombia y Chile, cuáles son las competencias asignadas a cada nivel territorial en ambos países, cuáles son las autoridades en cada nivel de gobierno, cómo son elegidas, cuál es su grado de autonomía y cuáles son los desafíos que enfrentan estos dos países en materia de descentralización administrativa.

### **Palabras clave**

Descentralización, centralización, competencias, autonomía, gobierno.

### **Comparative analysis between the Colombian and Chilean administrative decentralization: advances and challenges for development**

### **Abstract**

This article intends to make a comparative analysis between the administrative decentralization processes in Colombia and Chile with the purpose of contributing to the territorial development. It pretends to respond which are the territorial levels in Colombia and Chile? , which are the competences assigned at each territorial level in Colombia and Chile? , which are the authorities in each level of government, how are they appointed and which is their degree of autonomy? , as well as which are the challenges these two countries face regarding administrative decentralization?

### **Key words:**

decentralization, centralization, competences, autonomy, Government.

## Analyse comparative entre la décentralisation administrative colombienne et la chilienne: progrès et défis en matière de développement

### Résumé:

Cet article cherche à réaliser une analyse comparative entre les processus de décentralisation administrative de Colombie et ceux du Chili afin de contribuer au développement territorial. L'objectif de cette étude est de répondre aux questions suivantes : Quels sont les compétences attribuées à chaque niveau territorial en Colombie et au Chili ? Quels sont les autorités à chaque niveau de gouvernement ? Comment sont-elles choisies et quel est leur degré d'autonomie ? Et finalement, Quels sont les défis auxquels font face les deux pays en matière de décentralisation administrative ?

### Mots-clés:

décentralisation, centralisation, compétences, autonomie et gouvernement.

## Análise comparativo entre a descentralização administrativa colombiana e chilena: avanços e desafios para o desenvolvimento

### Resumo

Este artigo objetiva analisar comparativamente os processos de descentralização administrativa na Colômbia e no Chile visando contribuir com o desenvolvimento territorial. Pretende-se responder quais são os níveis territoriais na Colômbia e no Chile, quais são as competências atribuídas a cada nível territorial na Colômbia e no Chile, quais são as autoridades em cada nível de governo, como são eleitas e qual o grau de autonomia, bem como quais os desafios que enfrentam esses dois países em termos de descentralização administrativa.

### Palavras chave:

Descentralização, Centralização, Competências, Autonomia, Governo.

JEL: H77, H83, H11, H75

Fecha de recepción: 22-09-2017

Fecha de aprobación: 30-10-2017

### Cómo citar este artículo:

Rojas Santana, L. K. y Castellanos, F. (2017). Análisis comparado entre la descentralización administrativa colombiana y chilena: avances y desafíos para el desarrollo. *Administración y Desarrollo* 47(2), 160-171.

## Introducción

Los procesos de descentralización en América Latina se han instaurado, en general, como una herramienta de desarrollo. Hay marcadas diferencias entre los países de la zona en términos de los grados de descentralización, en los medios e instrumentos utilizados, así como en los resultados obtenidos en materia de progreso social, económico y político.

Aunque Chile ha tenido algunos avances en la materia, sigue siendo el país más centralista de América Latina, lo que hace que su equilibrio macroeconómico contraste con sus altos niveles de desigualdad (Von Baer, Toloza, y Torralbo, 2013). Si bien los municipios tienen autonomía y deben prestar algunos servicios públicos, no se han tomado medidas de fondo que lleven a un proceso de desarrollo territorial. Paradójicamente, este tema ha sido debatido por muchos años y, de hecho, durante las campañas presidenciales es un tema recurrente, usualmente los candidatos se comprometen a impulsar medidas descentralizadoras.

Lo anterior ha traído como consecuencia un desarrollo económico concentrado en la capital del país: Santiago de Chile. Además, se ha privilegiado el desarrollo macroeconómico, mientras que las regiones han sido relegadas y presentan altos índices de desigualdad.

Como resultado de lo anterior, el modelo de desarrollo chileno ha generado ciertas paradojas o tensiones frente al desarrollo territorial. Por ejemplo, las carencias territoriales contrastan con el alto nivel de desarrollo macroeconómico. Así, el país ha aprovechado los beneficios de la globalización y ha consolidado el nivel central, pero no ha fortalecido sus capacidades ni ha desarrollado las competencias locales, además, la gestión pública es uniforme, cosa que no corresponde con la diversidad y la dinámica del territorio chileno (Von Baer, Toloza, y Torralbo, 2013).

A principios del año 2017 fue promulgada la Ley 20.990, que dispone la elección popular del órgano Ejecutivo del Gobierno nacional. Esta es una reforma constitucional para elegir a través de "sufragio universal, en votación directa, por simple mayoría", por un periodo de cuatro años y con la posibilidad de ser reelegidos por una sola vez (Senado de la República de Chile, 2016). Este es un primer paso para la descentralización política,

no obstante, faltan por transferir las competencias administrativas y fiscales<sup>1</sup>.

En Colombia, por el contrario, se ha avanzado en el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, y actualmente es un buen referente para otros países latinoamericanos. Mediante la Constitución Política de 1991 el país impulsó un modelo en el que las entidades territoriales pudieran definir su propio desarrollo y elegir a sus autoridades e implementó la descentralización de manera paulatina. Sin embargo, en un primer momento las competencias se asignaron sin tener en cuenta sus características y capacidades. Esta situación fue subsanada unos años más tarde mediante la categorización municipal y mecanismos como la certificación.

Si bien estas reformas mejoraron el proceso de descentralización, el ámbito central todavía no tiene la capacidad de hacer un acompañamiento continuo a las entidades territoriales y ello es necesario para desarrollar las competencias asignadas y garantizar que se cumpla con los objetivos de dicho proceso.

Así pues, el proceso de descentralización ha traído consigo ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, altos índices de corrupción y captura del presupuesto público por parte de personas enfocadas en sus intereses individuales y por mafias locales. Lo anterior ha generado la insatisfacción de las necesidades de la población, altos niveles de desigualdad, inequidad en las regiones, mala distribución del ingreso y fallas en los niveles de educación, acceso a servicios públicos e infraestructura del territorio.

Con lo anterior, es necesario comparar la forma en que se ha desarrollado el proceso de descentralización administrativa en Chile y en Colombia, así, podremos indagar sobre la conveniencia de estructuras descentralizadas para el funcionamiento eficiente del Estado como promotor de desarrollo. De esta manera, el objetivo general del presente artículo es analizar el modelo de descentralización territorial administrativo en el caso de ambos países con el fin de contribuir al desarrollo territorial.

## Teoría de la descentralización

La *descentralización* es una transferencia del poder político, de dineros fiscales y / o de atribuciones

1 La reforma plantea que el presidente podrá entregar una o más competencias a los Gobiernos regionales, es decir, deja al presidente de la República la potestad de decidir en términos de competencias.

administrativas a Gobiernos subnacionales autónomos. Por lo tanto, se trata en esencia de una redistribución de recursos de unos actores hacia otros (Mardones, 2006). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define el concepto como la “transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder político y de decisión) de una escala jerárquica superior a una inferior” (DNP, 2011, p. 51).

La descentralización también es definida como “un proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a los niveles subnacionales de gobierno, sean estos departamentos, municipios, distritos, provincias o regiones, entre otros” (Consejo Nacional de Planeación, 2014, p. 17).

La descentralización ha sido explicada desde la teoría económica. Por ejemplo, Oates (citado por Centrángolo, 2007) desarrolló el *teorema de la descentralización*, que plantea que “cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de ‘internalizar’ los costos y beneficios de esa provisión” (p. 10). De acuerdo con este autor, “los niveles descentralizados de gobierno tienen su razón de ser en la provisión de bienes y servicios cuyo consumo se limita a sus propias jurisdicciones” (Oates, 1999, p. 1121).

Así pues, el concepto central de ese teorema es que la provisión local de los servicios públicos les permite a los Gobiernos o administraciones subnacionales captar mejor las preferencias y necesidades de los residentes de cada área, mientras que, por su parte, la provisión centralizada implica un servicio más uniforme (Centrángolo, 2007, p. 10).

La descentralización también se justifica porque con ella las necesidades locales serían reconocidas y resueltas en el ámbito local (territorialmente) de manera más sencilla, ya que en últimas son sus propios habitantes quienes conocen las problemáticas locales. De esta manera, las administraciones territoriales brindarían un mejor servicio o, al menos, uno más rápido, esto en la medida en que ellas son las que conocen de primera mano las necesidades de los ciudadanos. Esta situación se explica por dos razones:

Los Gobiernos locales están mucho más cerca de la gente y la geografía de sus respectivas jurisdicciones, por lo tanto, poseen conocimiento de las preferencias locales.

Típicamente, hay presiones políticas (e incluso limitaciones constitucionales) que restringen la capacidad de los Gobiernos centrales para proporcionar niveles más altos de servicios públicos en algunas jurisdicciones que en otras (Oates, 1999).

El Banco Mundial, como organización multilateral, ha sido considerada una de las entidades que históricamente ha apoyado los procesos de descentralización en los países por medio de asesoría a los Gobiernos provinciales, debido a que

Fomenta la eficacia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos. Esta es la justificación para el establecimiento de Gobiernos provinciales. (Banco Mundial citado por Centrángolo, 2007, p. 13)

Sin embargo, es válido aclarar que, así como existen ciertos casos en los que es más eficiente la descentralización, también existen contextos en los que el poder central debe mantener el control. Este es el caso de las externalidades, la redistribución del ingreso, la movilidad imperfecta, las economías de escala, entre otras situaciones (Centrángolo, 2007, p. 10).

De acuerdo con el Banco Mundial (1997), la descentralización puede “aumentar las disparidades entre regiones, la pérdida de estabilidad macroeconómica y la sumisión de las instituciones a facciones locales, especialmente en sociedades muy desiguales” (p. 136). Por consiguiente, la asignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción (Shah citado por Centrángolo, 2007). En este sentido, el Banco Mundial (1997) ha manifestado que “el problema está en encontrar la apropiada división de funciones entre las instancias centrales y los demás niveles de gobierno” (p. 13).

El siguiente aspecto por tratar son los tipos de descentralización, algunos autores mencionan dos: *especializada o por servicios y territorial* (Mesa, Remolina, Pérez e Igua, 2011). La Corte Constitucional colombiana incluye dentro de esta clasificación la descentralización *por colaboración y por estatuto personal* (Corte Constitucional Colombiana, 2001). Tradicionalmente se habla de descentralización administrativa, política y financiera o fiscal, esta clasificación responde a los objetivos que se persiguen. En el presente

trabajo nos enfocaremos en la descentralización administrativa (territorial).

La descentralización administrativa se divide en *descentralización funcional* y *descentralización territorial*. En la primera se entregan a "órganos personificados e independientes de la autoridad central un patrimonio y un conjunto de atribuciones tendientes a cumplir un fin administrativo de carácter nacional". La segunda crea "entidades con competencia restringida desde el punto de vista territorial, pero dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en relación con el jerarca central" (Silva, 1995, p. 161).

La Corte Constitucional de Colombia (2001) definió la descentralización territorial como "el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad" (p. 1). El DNP (2011), por su parte, la entiende como la "transferencia de competencias y / o funciones y recursos a una persona pública que ejerce su jurisdicción sobre una sección del territorio del Estado" (p. 53)

Si bien el presente trabajo se enfoca en la descentralización administrativa (territorial), hay que hacer referencia a la descentralización especializada o por servicios, que se define como "la transferencia de competencias y / o funciones y recursos a una persona pública de carácter técnico o especializado" (DNP, 2011). Esto es necesario para entender el comportamiento administrativo colombiano, que propende por brindar cobertura mediante entidades territoriales autónomas y la especialización de los servicios públicos.

Como lo mencionan Valenzuela, Cienfuegos y Penaglia (2015), los tres pilares fundamentales para alcanzar una descentralización autónoma sin cooptación del poder central son el fortalecimiento y la autonomía financiera, la participación y la democratización territorial y un proceso de institucionalización. Existen dos formas de descentralización, una ligada a fortalecer las capacidades locales y la autonomía, y otra que mantiene las estructuras centralistas y crea condiciones para la existencia de mecanismos de cooptación.

### Descripción modelo chileno

El Estado de Chile está organizado bajo parámetros constitucionales, es un Estado Unitario pero descentralizado o desconcentrado funcional y territorialmente. De acuerdo con lo determinado por la ley, promueve el fortalecimiento regional, de manera

equitativa y solidaria, en los niveles de gobierno nacional, regional, provincial y comunal.

Aunque la Constitución chilena contempla la descentralización, los pasos hacia la transferencia efectiva de poder y de recursos se ha dado más a través de la desconcentración o delegación, lo que abre un interrogante frente a los impactos generados en los ámbitos regionales y locales (Mardones, 2006).

En las regiones el Gobierno está en cabeza de un gobernador regional, elegido por sufragio universal en votación directa, y del Concejo Regional, que es un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador. De acuerdo con la Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el Concejo Regional es elegido por los concejales de las municipalidades. La Ley Orgánica Constitucional determina la forma y modo en que la presidencia de la República transfiere competencias de manera temporal o definitiva a los Gobiernos regionales (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

En las regiones también se encuentra la figura del delegado presidencial regional que, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 20.990, es nombrado por el presidente y ejerce las funciones y atribuciones del presidente en la región, además le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos. En este sentido, la centralidad chilena se ha negado a ceder poder a los Gobiernos subnacionales y prefiere afianzar un férreo control a través de medidas de desconcentración que les permite no solo nombrar a algunas autoridades regionales, sino establecer las competencias que les serán cedidas o designadas. A estos procesos se les da el nombre de descentralización (Mardones, 2006).

En lo que tiene que ver con la administración y el Gobierno provincial, existe la Delegación Presidencial Provincial, que es un órgano territorialmente desconcentrado de los delegados presidenciales regionales. El delegado presidencial provincial es nombrado y removido directamente por la Presidencia de la República, recibe instrucciones por parte del delegado presidencial regional en temas de supervigilancia de los servicios públicos ofrecidos en la provincia, además de las funciones encargadas por el gobernador regional, todo esto de acuerdo con lo establecido por la ley (Ley 20.990, 2017).

Esta figura provincial refuerza el argumento de descentralización en Chile, pero no deja de ser otro nivel de gobierno sujeto a nombramiento y competencias

establecidas desde la Presidencia de la República. Es posible que en la búsqueda de descentralización se estén confundiendo los conceptos o que esto se haga intencionalmente para mantener el control político subnacional.

Por último, en la organización administrativa local del Estado chileno están las comunas o la agrupación de comunas, cuyo órgano administrativo reside en la municipalidad, que a su vez está integrada por su máxima autoridad, que es el alcalde, seguida por el Concejo, que es un organismo colegiado elegido por voto popular. De acuerdo con la Ley 18.695 Orgánica de Municipalidades, el alcalde será elegido por voto popular en votación conjunta pero separada de la de los concejales, su mandato será de cuatro años y podrá ser reelegido (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

De otra parte, uno de los elementos con los que cuenta el Estado chileno son las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), desconcentradas de los ministerios territorialmente, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior y las Secretarías General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

## Descripción modelo colombiano

El Estado colombiano se organiza y se define a través de elementos constitucionales, como la centralización del poder político y la descentralización territorial, conceptos que el dnp ha tratado de explicar de la siguiente manera:

Colombia está organizada como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios). (DNP, 2011, p. 45)

En ese sentido, para el DNP la descentralización administrativa y la centralización política constituyen los principios básicos de la organización estatal, esto se relaciona con la organización administrativa del Estado colombiano y los niveles de gobierno determinados para tal fin.

Colombia, desde la Constitución de 1886, ha preferido un modelo de gobierno unitario y centralista, lo que en parte explica la dificultad de descen-

tralizar el poder. En los años ochenta con la descentralización se buscó dar respuesta a la crisis de legitimidad del Estado, se consideró que la mayoría de la población no se sentía verdaderamente representada por el Gobierno nacional (Valencia y Karam de Chueiri, 2014). Antes de las reformas de los años ochenta, el presidente en el territorio nacional tenía la potestad de nombrar autónomamente a los gobernadores en los departamentos, igualmente los gobernadores nombraban y retiraban libremente a los alcaldes de los municipios (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

A pesar de esa realidad, luego de esa tradición centralista se dio paso al proceso de descentralización desde el punto de vista político con la elección popular de los alcaldes, que comenzó en 1988, y la de los gobernadores departamentales, en 1992. Como consecuencia, la libre elección de los mandatarios se constituyó en una estrategia clave de las reformas democráticas, que mediante la descentralización buscó que el Estado fuera más cercano a los ciudadanos y que se contrarrestara el abuso de poder de los dirigentes nacionales (Lozano y Julio, 2016). Además, la realidad de los entes territoriales ha demostrado que las políticas centralistas no contribuyen al mejoramiento de sus condiciones políticas y económicas (Leiva, 2015).

La Constitución de 1991 determinó tres niveles territoriales básicos: la nación, los departamentos y los municipios, aunque también existen resguardos indígenas. De estos, la entidad fundamental es el municipio. Los Departamentos, por su parte, complementan la acción municipal y funcionan como intermediario entre esta y el ámbito nacional (García, 2008).

El departamento es una "entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador" (Younes, 2014). El artículo 298 de la Constitución Política de Colombia establece que:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los Departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

El municipio, por su parte, es:

La entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. (artículo 343)

Las entidades territoriales gozan de autonomía dentro de los límites de la ley y pueden gobernarse por sus propias autoridades, ejercer sus competencias y administrar sus recursos (art. 287, Constitución Política de Colombia, 1991).

En las últimas décadas Colombia inició un proceso serio de descentralización territorial otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales, legales y reglamentarias. Este proceso obedeció a una estrategia para retirar presiones políticas indeseadas sin que existieran políticas o mecanismos efectivos para la gestión de las entidades territoriales. Además, este proceso inició homogeneizando las entidades territoriales y de un momento a otro entregó competencias que estuvieron a cargo del nivel central durante más de un siglo sin tener en cuenta las capacidades de gestión de las entidades (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

Solo hasta que emergió la Constitución de 1991 se trajeron nuevas formas para definir el monto de las transferencias a los departamentos con el denominado situado fiscal y se le dio el alcance a la destinación de las transferencias a los municipios (Lozano y Julio, 2016).

El proceso descentralizador en Colombia ha tenido avances, pero ha faltado claridad respecto a los mecanismos intergubernamentales en un marco de autonomías regionales. Esta situación ha generado coyunturas de oportunismo político en la coordinación de políticas públicas entre niveles territoriales (Botero, 2011). Como resultado de lo anterior han surgido políticas centralistas que han tenido como principal argumento la corrupción de los entes territoriales y la falta de eficiencia en el manejo de los recursos (Leiva, 2015).

El proceso de descentralización en Colombia se ha caracterizado, desde su inicio, por la falta de planeación, de capacitación y de claridad en la aplicación de normas y competencias de gobierno de los

ámbitos nacional y territorial. No se han tenido en cuenta las características particulares que marcan la diferencia, tales como el tamaño del territorio, el tipo de población, las actividades económicas relevantes, el nivel de desarrollo social, político y económico, etc. (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

Actualmente la descentralización en Colombia tiene un componente político mediante la elección de alcaldes y gobernadores; uno de tipo fiscal, con el que se transfieren a las entidades territoriales aproximadamente el 50% de los ingresos corrientes de la nación y, por último, uno administrativo, por el que se transfieren competencias de la nación a los Gobiernos locales respecto a las políticas sociales en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, lo que le da al proceso un carácter integral (Restrepo, 2002).

Las autoridades locales de todo tinte político demandan mayor autonomía en el manejo de recursos y competencias, así mismo, en los casos de los departamentos piden acrecentar sensiblemente su capacidad fiscal (Restrepo, 2002). No obstante, las fuerzas centralizadoras del Gobierno han generado una seria reducción de la autonomía administrativa y política que deberían tener los entes territoriales según los parámetros originales de la Constitución, lo que ha fortalecido el rezago económico y administrativo que tenían dichos entes con anterioridad a la Constitución Política de 1991 (Leiva, 2015).

Por otra parte, la elección popular de autoridades locales ha acelerado el proceso de descomposición y atomización de los partidos políticos nacionales. Entonces, el resultado político de la descentralización es contradictorio. Por una parte, ha generado un sistema político más pluralista, pero también más atomizado (Restrepo, 2002).

Los municipios en Colombia son considerados como las entidades más cercanas a las necesidades de las comunidades, se asumen como fundamentales en la división político-administrativa del Estado y como elemento primordial de la descentralización. "A octubre de 2009, existían 1 096 municipios en el país (sin incluir los cinco distritos, con los cuales se tendría un total de 1 101 entidades territoriales del orden local en el país)" (DNP, 2011, p. 158).

Colombia ha establecido tres niveles de Gobierno: de tipo nacional, departamental y municipal, en cabeza del presidente, de los gobernadores y de los alcaldes, respectivamente. De este último nivel se

desprende una subcategoría que son los distritos, que tienen una condición particular delimitada por características especiales de tipo económico, comercial o político. También encontramos los territorios indígenas.

En cuanto a las competencias asignadas a estas entidades territoriales, la Ley 715 de 2001 dicta normas en materia de educación, salud y organiza las competencias de la nación, los departamentos, los distritos y los municipios certificados y no certificados<sup>2</sup>.

## Análisis comparado

La descentralización en Chile ha sido una iniciativa y un propósito constitucional, más aún con el regreso a la democracia. No obstante, el desarrollo de estrategias de descentralización se ha enfocado en realizar transferencia de funciones a los Gobiernos subnacionales mediante desconcentración, pero con un límite en la autonomía y una delegación de funciones presidenciales que son confundidas con descentralización. Lo anterior quiere decir que la aplicación de políticas públicas nace más de la centralidad que de las iniciativas territoriales, que es donde en realidad se generan las necesidades de la ciudadanía.

En Chile, la mayoría de las autoridades administrativas han sido históricamente designadas desde el nivel central. La reciente aprobación de la elección popular de gobernadores es un paso más en el proceso de descentralización. No obstante, las figuras de delegados presidenciales regionales y provinciales en los Gobiernos subnacionales de Chile —junto con el amplio control que tiene el nivel central en las regiones y provincias— limita claramente la autonomía y la posibilidad de atender las necesidades de los ciudadanos de cada región, provincia o municipalidad de modo diferencial.

El proceso descentralizador en Colombia, en términos normativos y prácticos, ha avanzado significativamente desde la década del ochenta, y la evolución normativa ha respondido a los desafíos territoriales.

2 La Ley 60 de 1993 había distribuido competencias entre los entes territoriales, sin embargo, fue derogada por la Ley 715 de 2001 debido a que “las competencias asignadas por la Ley 60 a departamentos y municipios se traslapan produciendo colusiones de competencia y poca claridad en los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas. Además, sectorialmente se siguen diferentes lógicas para la asignación de competencias que no concuerdan con el objetivo principal de la descentralización, que es el de otorgar una mayor autonomía local” (Exposición de motivos al Proyecto de Ley 715 de 2001).

En materia de niveles y competencias descentralizadoras, el desarrollo normativo de Colombia ha sido mayor al chileno, a tal punto que los territorios indígenas han sido reconocidos en la Constitución y en los niveles más locales se han desarrollado instancias administrativas tales como las alcaldías locales. No obstante, este conjunto de normas y leyes no ha estado acompañado del desarrollo de las capacidades municipales para responder a dichas competencias.

En cuanto a la elección de las autoridades, el proceso descentralizador colombiano avanzó por la descentralización política, por lo que sus autoridades son elegidas mediante voto popular. Chile, aunque aprobó la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como de los cuerpos colegiados, mantiene un fuerte control de las instancias territoriales por parte del nivel central mediante la elección discrecional de autoridades a cargo del presidente, como delegados presidenciales regionales y provinciales. Precisamente el nivel de autonomía de las entidades territoriales responde, entre otros factores, a la forma en que son elegidas sus autoridades y a las competencias asignadas.

En este sentido, las entidades territoriales chilenas tienen un limitado nivel de autonomía. De un lado, los Gobiernos regionales y provinciales dependen del presidente y, de otro, gran parte de las competencias de las municipalidades son compartidas con otros niveles.

Ahora bien, en Colombia el nivel de autonomía en un principio era muy alto, sin embargo, el aumento de la deuda y el incumplimiento por parte de los municipios de las competencias asignadas llevó a reorganizar dichas funciones<sup>3</sup> y a establecer límites y condiciones de deuda<sup>4</sup>.

## Conclusiones

En el marco del proceso de descentralización que han experimentado los países latinoamericanos, casi todos ellos muestran avances significativos en lo que se refiere a la democratización de los procesos de elección de las autoridades locales e intermedias (Valenzuela et ál, 2015). Los procesos de descentralización chileno y colombiano tienen orígenes, avances y retos distintos, aunque en ambos países es latente la búsqueda de un

3 Ver Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

4 Ver Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

**Tabla 1.** Cuadro comparativo de descentralización entre Chile y Colombia

Elementos	Chile	Colombia
Niveles de gobierno	Gobierno de la región: es una persona jurídica de derecho público dotada de competencias gubernativas, administrativas y financieras, y de patrimonio propio (Subdere, 1994), cuyos órganos son el gobernador regional y el Consejo Regional	Departamento: es una entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador (Procuraduría, 2011).
	Gobiernos provinciales: son órganos territorialmente desconcentrados del delegado presidencial regional.	
	Municipalidades: los municipios son "corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2006).	Municipio: es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (Ley 136, 1994).
		Distritos: entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial. Entidad territorial indígena: es una división político-administrativa de la República (art. 286) con autonomía administrativa y política dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 1 y 287). Es habitada por población indígena y se gobierna por autoridades propias (Constitución Política de Colombia, 1991). Área metropolitana: es una "entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano". Está conformada por dos o más municipios (Constitución Política de Colombia, 1991).
Competencias	Gobierno regional: tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. Dentro de sus funciones se encuentran: a) elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región; b) resolver la inversión de los recursos; c) decidir la destinación a proyectos específicos; d) dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia; e) asesorar a las municipalidades; y f) adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, entre otros. (art. 16, Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992, actualizada en el 2005).	Departamentos: tienen competencias asignadas en materia de educación, salud, servicios públicos domiciliarios, agua potable y saneamiento básico, cultura, turismo, vivienda, transporte, medio ambiente, deporte y recreación, prevención y atención de desastres, orden público y ordenamiento del territorio.
	Al delegado presidencial regional le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el presidente de la República a través de un ministerio (Ley 20.990, 2017).	
	Gobiernos provinciales: reciben instrucciones por parte de los gobernadores regionales en temas de supervigilancia de los servicios públicos ofrecidos en la provincia, además de las funciones delegadas por el gobernador regional, de acuerdo con lo establecido por la ley.	
	El delegado presidencial provincial debe ejercer, de acuerdo con las instrucciones del delegado presidencial regional, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia (Constitución Política de la República de Chile, 1980).	
	Municipalidades: tienen a. Funciones privativas relacionadas con el plan comunal de desarrollo, la planificación y regulación de la comuna, la promoción del desarrollo comunitario, el transporte y tránsito públicos, la construcción, la urbanización y el aseo y ornato de la comuna. b. Funciones que pueden desarrollar directamente o con otros órganos relacionados con la educación y la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente, la asistencia social y jurídica, la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo, entre otros.	Municipios: tienen competencias en materia de educación, salud, recreación, deporte y cultura, servicios públicos y saneamiento básico.
	Gobernador regional: es el órgano ejecutivo del Gobierno regional. Le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno regional. Es elegido por sufragio universal en votación directa (Ley 20.990 de 2017).	Gobernador: es el agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que la nación acuerde con el departamento mediante convenios. Los gobernadores son elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro

Elección de autoridades		años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente (Procuraduría, 2011). En este nivel territorial se encuentran las asambleas departamentales, que son corporaciones político-administrativas de elección popular.
	El delegado presidencial regional es de exclusiva confianza del presidente. Es el representante natural e inmediato, del presidente de la República (Ley 20.990, 2017).	
	El delegado presidencial provisional es designado por el presidente y le corresponde la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.	
	El alcalde es elegido por sufragio universal en votación conjunta y cédula separada de los concejales. Los concejales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional para un periodo de cuatro años.	El alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio, que es elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años (Constitución Política de Colombia, 1991). En este nivel territorial se encuentran los Concejos Municipales, que son corporaciones político-administrativas elegidas para periodos de cuatro años.
		En el Distrito Capital y los Distritos Especiales se encuentran los alcaldes locales nombrados por el alcalde mayor de terna elaborada por la Junta Administradora Local. Esta última, por su parte, es elegida popularmente por un periodo de cuatro años.
		Los territorios indígenas cuentan con la autoridad tradicional (miembros de una comunidad indígena), quienes ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión y control social. El Cabildo Indígena, por otro lado, es una entidad especial cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena y son elegidos y reconocidos por esta (Ministerio de Agricultura, 1995).

**Fuente:** Elaboración propia.

punto en el que se responda a las necesidades locales y que al mismo tiempo permita la unidad nacional.

Colombia ha avanzado, por lo menos normativamente, y en la medida en la que se han desarrollado los pilares de la descentralización se han enfrentado nuevos retos que han obligado al país a repensar estos procesos. Las respuestas a las falencias del modelo implementado inicialmente son medidas como la certificación, la clasificación de municipios en categorías y la creación de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD).

Chile ha tenido un avance más moderado, producto del régimen militar y de la prevalencia del crecimiento macroeconómico. Su forma de descentralización se ubica en el grupo de aquellas que mantienen las estructuras centralistas y crean condiciones para la existencia de mecanismos de cooptación.

El nivel de descentralización puede incidir en el desarrollo económico nacional y tal vez en el regional, no obstante, no es un factor decisivo en términos de minimizar las brechas sociales, si se considera que el modelo chileno es de corte mayormente centralista. De acuerdo con esto, la gestión y los recursos no llegan de manera determinante a los territorios y, por otra parte, el modelo de descentralización colombiano, aunque ha dado autonomía a sus enti-

dades territoriales para llegar hasta el último rincón del territorio, no ha tenido la capacidad de controlar el manejo de los recursos, de tal forma que tampoco llega a satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos.

Es posible que los Gobiernos subnacionales requieran autonomía suficiente para afrontar los retos que se generan en los territorios para la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades, no obstante, el control de la gestión también debe ser amplio y suficiente para que los recursos lleguen a sus destinatarios y para que exista una conexión armónica entre la centralidad y la periferia.

En Chile se han implementado elementos de desconcentración y de delegación, pero no de forma concreta elementos que representen el espíritu descentralizador expresado en la Constitución. Es posible que existan intereses políticos que hayan propendido por la cooptación del poder desde el nivel central y que intencionalmente hayan interpretado la cesión de funciones o la asignación de funcionarios en los territorios como elementos descentralizadores.

Existen grandes diferencias entre los enfoques de descentralización de Colombia y Chile. Lo que se puede evidenciar es que se debe avanzar más que en una descentralización burocrática en una descentralización

efectiva de la administración que se acerque a las necesidades de la comunidad pero que responda adecuadamente a los objetivos nacionales, que integre a las regiones pero que afronte con estrategias individuales los retos que enfrenta cada territorio, que suministre autonomía a los Gobiernos subnacionales pero que implemente controles efectivos y que no permita la cooptación del poder por grupos políticos o económicos.

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>.
- Botero, S. L. (2011). *Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. Cali: EAFIT.
- Centrángolo, O. (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos descentralización*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6137-busqueda-cohesion-social-sostenibilidad-fiscal-procesos-descentralizacion>
- Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). Ley 60. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. DO: 40.987 de 12 de agosto de 1993.
- Congreso de Colombia. (30 de enero de 1997). Ley 358. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. DO: 42.973 de 4 de febrero de 1997. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0358\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0358_1997.html).
- Congreso de Colombia. (02 de junio de 1994). Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a moderar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 48.483 de 6 de julio de 2012. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html).
- Consejo Nacional de Planeación. (2014). *Concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»*. Recuperado el 5 de septiembre de 2016 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/DOCUMENTO%20COMPLETO%20CNP-%202014%20-%202018.pdf>.
- Constitución Política de Colombia (1991). [Segunda edición corregida]. Gaceta Constitucional. Recuperado de: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>.
- Constitución Política de la República de Chile (1980). Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.
- Corte Constitucional Colombiana. (2001). Sentencia C-105/01. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2011). *Elementos básicos del Estado colombiano*. Bogotá: DNP.
- García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 13(2), 473-489.
- Leiva, E. (2015). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 35, 41-63. Doi: <http://doi.org/cfpg>.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2017). Ley 20.990, Dispone la elección popular del órgano Ejecutivo del Gobierno regional. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1098725>.
- Lozano, I. y Julio, J. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *Revista Cepal*, 119 96-87. Doi: <http://doi.org/cfph>.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 3-24. Doi: <http://doi.org/bv3qqw>.
- Mesa, C., Remolina, P., Pérez, A., y Iguá, D. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: IEMP.

- Ministerio de Agricultura. (1995). Decreto 2164. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994.
- Ministerio del Interior de la República de Chile. (1992). Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19175. DO: 38.523 del 8 de noviembre de 2005.
- Ministerio del Interior de la República de Chile. (2006). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18695. DO: 38.523. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. Recuperado de <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%-3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A>.
- Procuraduría. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: iemp. Obtenido de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>.
- Restrepo, D. (2002). *El Futuro de la descentralización en Colombia*. Recuperado de: <http://www.bivica.org/upload/descentralizacion-futuro.pdf>.
- Senado de la República. (2000). Exposición de motivos al Proyecto de Ley 715. Gaceta del Congreso 294. Recuperado el 19 de octubre de 2016 de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7147>.
- Senado de la República de Chile. (01 de 03 de 2016). *Página web Senado de la República de Chile*. Recuperado el 07 de 09 de 2016 de: [http://www.senado.cl/eleccion-directa-de-intendentes-respaldan-idea-de-legislar/prontus\\_senado/2016-03-01/195424.html](http://www.senado.cl/eleccion-directa-de-intendentes-respaldan-idea-de-legislar/prontus_senado/2016-03-01/195424.html).
- Silva, E. (1995). *Derecho administrativo chileno y comparado: el servicio público*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. Recuperado de: [https://books.google.com.co/books?id=QW55TdWdbA4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=QW55TdWdbA4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).
- Subdere. (1994). *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*. Recuperado de: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-65835\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-65835_recurso_1.pdf).
- Valencia, D. y Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaión*, 23(1), 171-194. Doi: <http://doi.org/cfpj>.
- Valenzuela, E., Pressacco, F., Cienfuegos, I., y Penaglia, F. (2015). Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1083-1106. Doi: <http://doi.org/cfpk>.
- Von Baer, H., Toloza, I. y Torralbo, F. (2013). *Chile descentralizado... desarrollado. Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado (2014-2030) y un nuevo programa de gobierno (2014-2018) de descentralización y desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Alfabeta Artes Gráficas.
- Younes, D. (2014). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.