



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

“En el marco del Estado Unitario, ¿Cuál es el horizonte de los  
Gobiernos Regionales en Chile?”

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE**  
**ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumna

**JOHANNA BAHAMONDES PALACIOS**

Profesor Guía

**Mario Lagomarsino Montoya**

Valparaíso, Diciembre 2014



## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres, que sin lugar a dudas no sería lo mismo encontrarme en el lugar en el cual estoy, ya que sin sus enseñanzas, correcciones, amor y dedicación, esto no hubiese sido posible. A mi padre Milton por siempre encontrar la palabra correcta en el momento que más lo necesité, a mi madre Pamela por ser el pilar que nunca falló (y nunca lo hará) aún cuando todo parece desmoronarse. A mi hermano Rodrigo por ser mi otra mitad, por el cual entregaría todo lo que tengo y mucho más. Los amo mucho y le doy gracias a Dios por darme la bella familia que formamos.

A toda mi familia, quienes ya sea ausente o presente siempre estuvieron conmigo a su manera y de la forma en que pudieron, llevo conmigo cada palabra de ánimo y cariño hacia mí en los momentos más difíciles en el transcurso de estos 5 años de estudio.

A mi profesor guía, Mario Lagomarsino, quien siempre me entregó todo su apoyo y fue capaz de hacerme encontrar el camino cuando todo se encontraba perdido, ciertamente este trabajo no hubiese alcanzado su final sin la perseverancia y entusiasmo demostrado en este período por él. Guardo todas las enseñanzas adquiridas y más allá de lo que dicta la academia, son las enseñanzas de vida las que estoy segura que marcaran mi vida como profesional de la Administración Pública.

A mis amigos, quienes estuvieron conmigo durante el proceso dándome fuerzas y siempre entregando la palabra de calma y serenidad cuando me era imposible verlo por mí misma, cuando más de una vez fueron compañía en mis largas horas de trabajo y estudio. Muchas gracias.

Finalmente, más que un agradecimiento una dedicatoria: a mi abuelo Carlos quien no alcanzó a verme terminar este proceso, pero que estoy segura que desde donde esté, estará conmigo en este momento ya que siempre lo ha estado y me verá lograr el sueño que él siempre quiso cumplir, ser un profesional universitario. Y es que si existe un motivo por el cual estudié esta hermosa carrera es porque él con sus vivencias como servidor público me inspiraron a querer hacer el bien por sobre el interés personal, a querer ser siempre la mejor y por sobre todas las cosas a ser feliz.

## ÍNDICE

RESUMEN.....	6
ABSTRACT .....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO .....	10
1.1. Problema de Investigación .....	10
1.2. Objetivos .....	10
1.2.1 Objetivo General.....	10
1.2.2 Objetivos Específicos.....	10
1.3. Pregunta de Investigación.....	10
1.4. Viabilidad de la Investigación.....	11
1.5. Enfoque de la Investigación .....	11
1.6. Diseño de la Investigación .....	11
1.7. Alcance de la Investigación.....	12
1.8. Técnicas de Investigación .....	12
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO .....	14
2.1 Sistema Político Chileno. ....	14
2.1.1 Estado Unitario.....	15
2.1.2 Forma de Gobierno Presidencialista .....	19
2.1.3 Componente de fuerte raigambre centralista.....	23
2.2 Descentralización Versus Centralización y Desconcentración. ....	25
2.2.1 Antecedentes previos .....	25
2.2.2 El caso chileno .....	29
2.3 Definición y estructura de los Gobiernos Regionales en Chile. ....	30
2.3.1 Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.....	31
2.3.2 Ley N° 20.678 Establece la elección directa de los consejeros regionales .....	34
2.3.3 Ley N° 20.757 Modifica ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente de Consejo Regional. ....	37

2.4 ¿Cómo debería ser el nuevo Gobierno Regional? .....	38
2.4.1.- Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado .....	39
2.4.2.- Elección de la máxima autoridad regional .....	40
2.4.3.- Traspaso de Competencias, Servicios y Programas .....	40
2.4.4.- Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas.....	40
2.4.5.- Ley de Rentas Regionales.....	41
2.4.6.- Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional .....	41
2.4.7.- Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano .....	42
2.4.8.- Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional .....	42
2.4.9.- Democracia Local y Regional .....	42
2.4.10.- Fortalecer la Participación Ciudadana.....	42
CAPÍTULO III: MARCO OPERATIVO .....	45
3.1 El horizonte de los Gobiernos Regionales en Chile.....	45
3.2 Estado del Arte.....	47
3.3 Transferencia de competencias, servicios y programas públicos a los gobiernos regionales y municipalidades.....	51
3.3.1.- Objetivos y criterios.....	51
3.3.2 Marco General de Indicaciones a Proyecto Ley en trámite en el Parlamento...	53
3.3.3 Propuestas Específicas de traspaso a los Gobiernos Regionales.....	54
3.3.4 Mecanismo para abordar solicitudes de transferencia de competencias específicas a los Gobiernos Regionales.....	57
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	58
BIBLIOGRAFÍA.....	60
ANEXO.....	62

## RESUMEN

Chile está abordando hoy los desafíos de la transición a una sociedad global e informacional que no podrá hacerse apropiadamente sin la movilización de la estructura socio-cultural del país, en donde todos los actores que intervienen en la esfera de lo público se hagan partícipes de este como un proceso renovador de la institucionalidad chilena.

¿Descentralizar o no descentralizar? Sin lugar a dudas constituye un desafío que debemos abordar como país, debido a que en estas materias Chile se encuentra demasiado atrasado en comparación con otros países Latinoamericanos, este trabajo persigue trazar una guía para evaluar el efectivo camino que se debe seguir en materia de descentralización y potenciación de entes sub-estatales.

En este trabajo se intentará estudiar la situación de los gobiernos intermedios en Chile en el negativo contexto de un estado unitario, con características extremas, se pasará revista a la historia de esta materia en Chile, una historia no con buenos resultados para la descentralización y por lo mismo se tomará con mucha esperanza los resultados de la comisión asesora presidencial en el entendido que estos se llegaran a materializar previa existencia de una voluntad política, del sistema político chileno en su conjunto.

## **ABSTRACT**

Nowadays, Chile is addressing the challenges of a transition from a global and informational society that may not be done appropriately without mobilization of the country socio - cultural structure, where all the intervening figures in the public scene participate in this Chilean institutionalism renewal process.

Decentralize or not to decentralize? Without any doubt, this constitutes a challenge that must be addressed as a country, because Chile, compared to other Latin-American countries, is behind regarding these issues. This study aims to draw up a guide to evaluate the effective path that shall be followed concerning decentralization issues and sub - estate entities strengthening.

This research will study Chilean regional government, in the negative context of an unitary state, with extreme characteristics; it will review the Chilean history on this matter, a history without good results in decentralization issues, and because of this context, the results of the presidential advisory commission are hopefully expected, on the understanding that these results are effectively considered and done, prior to the existence of political will of the Chilean Political System as a whole.

## INTRODUCCIÓN

Al repasar los diversos textos y estudios realizados en el tema, se observa que siempre se ha intentado explicar los fenómenos que tienden tanto a centralizar como descentralizar un Estado. Esta pugna constante, que obedece en una importante magnitud a fuerzas políticas existentes en un Estado se traduce finalmente en políticas públicas que afectan el quehacer diario de todos los habitantes del país.

Chile está abordando hoy los desafíos de la transición a una sociedad global e informacional que no podrá hacerse apropiadamente sin la movilización de la estructura socio-cultural del país, en donde todos los actores que intervienen en la esfera de lo público se hagan partícipes de este como un proceso renovador de la institucionalidad chilena.

Es por eso que en el presente trabajo pretende realizar una investigación de acuerdo a las características del Estado Chileno, para ello se observarán en profundidad los 3 aspectos fundamentales que lo definen, y a la legislatura que atañe los conceptos de descentralización en tanto corresponden a los gobiernos regionales, como una manera de darle un contexto y situarlo en el escenario actual en que se encuentran los gobiernos regionales.

Lo que se busca es trazar un mapa que permita observar desde lo que se conoce hoy en día como descentralización y a lo que efectivamente se pretende llegar con las reformas que se están proponiendo como parte de una intensa agenda de gobierno, que sin lugar a dudas corresponde un tema fundamental en el quehacer público.

Para ello se realizará una investigación de carácter no experimental, en donde se consultarán las fuentes existentes y se estudiarán las diversas propuestas que han realizado estudiosos en la materia.

¿Descentralizar o no descentralizar? Sin lugar a dudas constituye un desafío que debemos abordar como país, debido a que en estas materias Chile se encuentra demasiado atrasado en comparación con otros países Latinoamericanos, este trabajo persigue trazar una guía para evaluar el efectivo camino que se debe seguir en materia de descentralización y potenciación de entes sub-estatales.

Para lo anterior en este trabajo se intentará estudiar la situación de los gobiernos intermedios en Chile (Gobiernos Regionales) en el negativo contexto de un estado unitario, con características extremas. Para lo anterior mostraremos la estructura, las funciones y los quehaceres del gobierno regional, también sus modificaciones legales, en la perspectiva de exponer el horizonte que estos entes tienen a la luz del estado unitario.

En consecuencia, se utilizarán todos los recursos existentes para mostrar esta realidad, entre ellos las recientes conclusiones de la comisión asesora presidencial en descentralización, que muestra en perspectiva un concepto denominado estado unitario – descentralizado, el cual podría llegar a ser muy importante para la real autonomía de los gobiernos regionales mientras se mantenga el dogma del estado unitario.

En el marco de este trabajo pasaremos revista a la historia de esta materia en Chile, una historia no con buenos resultados para la descentralización y por lo mismo tomaremos con mucha esperanza los resultados de la comisión asesora presidencial en el entendido que estos se llegaran a materializar previa existencia de una voluntad política, del sistema político chileno en su conjunto

# **CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO**

## **1.1. Problema de Investigación**

Esta investigación intentará mostrar la situación de los Gobiernos Regionales en el marco de un estado unitario como es el caso Chileno. Al mismo tiempo intentará proponer algunas medidas tendientes a mejorar, del punto de vista de su autonomía, la función y la gestión de estos entes sub-nacionales chilenos.

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo General**

Conocer la situación de los Gobiernos Regionales chilenos en el marco del Estado Unitario.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

2.2.1 Establecer las características del sistema político chileno, dejando en claro la importancia focal del estado unitario

2.2.2 Establecer los elementos centrales que dibujan los actuales gobiernos regionales en Chile.

2.2.3 Mostrar las funciones y niveles de autonomía que mantienen los gobiernos regionales hoy.

2.2.4 Generar propuestas tendientes a mejorar las capacidades de los gobiernos regionales, especialmente desde el punto de vista de su autonomía en el marco de la región, lo que se ha denominado el estado unitario – descentralizado.

## **1.3. Pregunta de Investigación**

Los actuales Gobiernos Regionales en Chile, ¿mantienen las necesarias autonomías y competencias dentro del marco de un Estado Unitario? ¿Es posible que en el contexto de un estado unitario los gobiernos regionales tengan mayor densidad de autonomía y competencias en las regiones?

#### **1.4. Viabilidad de la Investigación**

Factibilidad de realizar la investigación de acuerdo a la documentación existente.

#### **1.5. Enfoque de la Investigación**

El enfoque de esta investigación estará mayormente vinculado al denominado “cualitativo”, puesto que en esta indagación no se efectuarán experimentos. Más bien se realizarán estudios de textos, y revisión de material ya existente. Por otra parte establecer que también la investigación tendrá en mucha menor medida una parte del denominado enfoque “cuantitativo”, dado que se revisarán datos estadísticos y análisis de contenido. No obstante lo anterior este trabajo centrará su forma de operación en un análisis comparativo de la situación de los Gobiernos Regionales en Chile con algunos entes similares sub-nacionales de algunos países Latinoamericanos.

#### **1.6. Diseño de la Investigación**

Esta investigación tendrá un diseño no experimental, que consiste en *“Estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos e su ambiente natural para después analizarlos”*.<sup>1</sup>

Para efectos de esta investigación se definirá lo que es un diseño no experimental de acuerdo al libro “Metodología de la Investigación” de Hernández Sampieri, el cual sostiene: “Podría definirse como la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de estudios donde no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para después analizarlos. Como señalan Berlingar y Lee (2002): *“En la investigación no experimental no es posible manipular las variables o asignar aleatoriamente a los participantes o los tratamientos”*. De hecho, no hay condiciones o estímulos planeados que se administren a los participantes de estudio. En un experimento, el investigador construye deliberadamente una situación a la que son expuestos varios individuos. Esta situación consiste en recibir un tratamiento, una

---

<sup>1</sup> Roberto Hernández Sampieri y otros, Metodología de la Investigación, Editorial McGraw Hill, México 2006, páginas 205 - 207.

condición o estímulo bajo determinadas circunstancias, para después evaluar los efectos de la exposición o aplicación de dicho tratamiento o tal condición. Por decirlo de alguna manera, en un experimento se “construye” una realidad. En cambio, en un estudio no experimental no se construye ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, ni provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza. En la investigación no experimental las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir sobre ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.”<sup>2</sup>

En un estudio experimental se construye la situación y se manipula de manera intencional a la variable independiente, posteriormente se observa el efecto de esta manipulación sobre la variable dependiente, esta investigación tiene alcances iniciales y finales descriptivos, correlacionales y explicativos. Por otro lado, en la investigación no experimental no hay manipulación intencional ni asignación al azar, es sistémica y empírica en la que las variables independientes no se manipulan porque ya han sucedido. Las inferencias sobre las relaciones entre variables se realizan sin intervención o influencia directa, y dichas relaciones se observan tal como se han dado en su contexto natural.

### **1.7. Alcance de la Investigación**

Esta investigación tendrá dos tipos de alcances por un lado será exploratoria, puesto que analizará textos y estudios ya existentes, mientras que por otro lado tendrá un alcance descriptivo ya que se intentará señalar las características del Gobierno Regional en Chile, bajo la confección de estado unitario, luego su comparación con entes similares de países que también son unitarios para últimamente hacer una propuesta de mejoramiento de este tipo de estructura intermedia del sistema político chileno.

### **1.8. Técnicas de Investigación**

El presente trabajo ocupará como técnica de investigación y desarrollo de la misma el denominado análisis comparado, puesto que se realizarán lecturas y análisis de textos especializados, los cuales posteriormente serán sujetos de comparaciones críticas. El

---

<sup>2</sup> Roberto Hernández Sampieri y otros, Metodología de la Investigación, Editorial McGraw Hill, México 2006, páginas 205 - 207.

análisis comparado es una clásica técnica de la ciencia política que se utiliza justamente para la confrontación y contrastación de textos, que es lo que haremos en la presente investigación. Para mayor información sobre esta técnica de la politología revisar la obra de Oran R. Young, *Sistemas de Ciencia Política*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O. R. Young, *Sistemas de Ciencia Política*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1 Sistema Político Chileno.

El sistema político chileno está caracterizado por tres ejes fundamentales en su construcción político-administrativa. De esta forma el sistema político chileno presenta 3 conceptos que se han plasmado desde su constitución como Estado – Nación. Estos conceptos que han configurado a través de los años al estado de Chile son los siguientes: tener carácter unitario, adoptar la forma de gobierno presidencialista y un fuerte componente de centralización.

Como sostiene Heinrich Von Baer: “Una de las tareas fundacionales más determinantes al momento de pensar una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial para Chile, es definir previamente el Modelo de Estado al que en definitiva se aspira a llegar en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades. [...] Para facilitar esa trascendente decisión del modelo de Estado más apropiado a adoptar para el caso de Chile, desde luego es necesario considerar el contexto histórico, institucional y político así como la singular geografía y diversidad del país y su dimensión y distribución demográfica y económica.”<sup>4</sup> Así pues, es menester conocer el contexto en que se estudiará al estado chileno en mayoría en cuanto a lo institucional, componente que se vuelve fundamental para la presente investigación en tanto permite delinear el horizonte en que se proyectan los gobiernos regionales en Chile.

En dicha lógica se vuelve necesario, entender la composición del Estado Chileno en cuanto a los pilares fundamentales que sustentan su *sistema político*, entendiéndolo como “*un concepto amplio que involucra la forma de gobierno del Estado, la organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones.*”<sup>5</sup>

A continuación se analizarán cada uno de estos tres conceptos, los cuales a simple vista se contraponen a la idea de la descentralización y del funcionamiento con altos niveles de

---

<sup>4</sup> Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, ¿Qué país queremos, hacia dónde vamos? Heinrich Von Baer, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Página 120.

<sup>5</sup> <http://www.bcn.cl/ecivica/sistpolit/>

autonomía de entes sub-nacionales, esto es gobiernos regionales y/o municipios. De esta forma someteremos a un somero análisis la conceptualización más importante en este ámbito vinculada a los conceptos siguientes: estado unitario, forma de gobierno presidencial y centralización del estado. Ahora bien, estos conceptos son esenciales para entender la estructura político – administrativa que se ha dado al estado de Chile y también sirven como marco de referencia para lograr comprender lo que ha sido el lento caminar del proceso de descentralización en este país y en consecuencia una instalación y evolución bastante pobre de los entes sub-nacionales denominados gobiernos regionales. En este punto recordamos que nuestra investigación intentará delinear el futuro de los gobiernos regionales a partir de estas estructuras administrativas más bien conservadoras que ha tenido el estado de Chile y en particular su concepción de estado unitario.

### **2.1.1 Estado Unitario**

El estado chileno tiene un fuerte componente unitario, el cual no solo obedece a la institucionalidad que le confiere la legislación sino que también a una tradición político-institucional que es heredada. Chile se constituye como un país unitario y se declara como tal desde la Constitución de 1833 donde juega un rol esencial el biministro de la época don Diego Portales<sup>6</sup> que impone un régimen unitario y centralista con mando único, con un solo centro de dirección del accionar público.

Tradicionalmente los estados unitarios han sido asociados a formas de gobierno autoritarias y/o centralizadas. Ello por la composición misma del estado unitario, en el cual como sostiene Vallés: “El poder político reside en un único centro, desde el cual se proyecta sobre todo el territorio. Para su ejercicio más eficaz, este poder central puede delegar competencias y distribuir recursos entre instituciones que se ocupan de gobernar demarcaciones sub-estatales [...]. En algunos casos, las competencias ejercidas por las instituciones que corresponden a estos ámbitos sub-estatales pueden llegar a ser considerables. Pero el dato importante es que estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante decisión unilateral. Los recursos que controlan -materiales, financieros, personales- dependen también de la voluntad del centro político, que los cede

---

<sup>6</sup> El régimen portaliano es conocido como la respuesta al fracaso de los intentos federalistas en Chile, en donde debido al colapso y desorden administrativo existente se hizo necesario un régimen autoritario centralista y unitario.

o transfiere a su arbitrio. En este modelo, una clara jerarquía vertical caracteriza la relación entre instituciones centrales –con competencia sobre la totalidad del territorio estatal- e instituciones territoriales –con competencia sobre una parte del mismo-.”<sup>7</sup>

Lo anterior se resume en que “los estados unitarios tienen un solo gobierno político con competencia en todo el territorio, con regionalismo administrativo<sup>8</sup> y con una sola legislación nacional, como consecuencia de existir un solo órgano legislativo”.<sup>9</sup> Es decir, estamos hablando de una columna vertebral que rige todo el aparato de gobierno en tanto el funcionamiento administrativo, lo legal y el manejo del llamado *gobierno político*.

Ahora si bien, un estado unitario habla de un solo gobierno político, ello no implica un grado importante de distribución del poder encargado a las regiones o departamentos según sea el caso de la institucionalidad existente en los diversos estados.

Es más, para Vallés, siempre han existido en los estados unitarios entes sub-nacionales que tienen un grado de gobierno que le es conferido en tanto el sistema de cada estado lo determine, sostiene además que estos entes corresponden a: “[...] entidades políticas locales, que constituyen lo que se denomina –según los países- gobierno local o administración local. En estas entidades políticas sub-estatales existe un órgano elegido [...] encargado de desarrollar las funciones políticas que la ley estatal les tiene atribuidas. Ya hemos señalado que estas funciones pueden ser más o menos extensas, según la tradición política de cada sociedad: en algunas de ellas, por ejemplo, el gobierno municipal cuenta con responsabilidades amplias en materia educativa, sanitaria, de previsión social, etc. Pero estas funciones están siempre definidas por el estado, tuteladas por las autoridades del estado y financiadas con recursos que, en gran parte, provienen de una dotación o subvención estatal. El poder central del estado puede, además, modificar o suprimir estas unidades locales territoriales, variar sus funciones y recursos y someter su actuación a determinados controles.”<sup>10</sup>

Es importante realizar una salvedad, en tanto los tiempos cambian, también lo hacen las formas de gobierno y el contexto de las situaciones ameritan ciertas transformaciones para que los sistemas sean acordes a los tiempos que se viven. Existen además otros

---

<sup>7</sup> Josep M. Vallés, *Ciencia Política Una Introducción*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 181.

<sup>8</sup> Concepto que implica que la región es solo una circunscripción administrativa.

<sup>9</sup> Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, ¿Qué país queremos, hacia dónde vamos? Heinrich Von Baer, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Página 122.

<sup>10</sup> Josep M. Vallés, *Ciencia Política Una Introducción*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 182

factores que pueden llegar a determinar diversas reestructuraciones de las formas de gobierno y los sistemas políticos de un estado. En tanto los problemas y necesidades sociales se tornan más complejas aumenta el nivel de emergencia en lo que requiere cubrir las necesidades básicas, las que se complejizan de igual manera, como señala Vallés existiendo *“la dificultad de satisfacer (las necesidades) siguiendo un patrón uniforme para todo el territorio”*<sup>11</sup>, dificultad que “ha llevado a muchos estados unitarios contemporáneos a moderar el centralismo de sus orígenes a buscar fórmulas de cooperación interterritorial y de descentralización. Con ello se persigue una mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos. En un estado unitario descentralizado o regionalizado –como es actualmente el caso de Francia-, el poder central ha transferido parte de sus competencias y recursos a algunas entidades territoriales –municipios, regiones -, con la esperanza de que determinadas actuaciones sean mejor acogidas y más eficientes si corren a cargo de las autoridades locales. Este nuevo equilibrio centro-periferia en el seno del propio estado unitario no quita que la titularidad última del poder político corresponda de modo pleno a las instituciones centrales del estado, desde las que se decide el ámbito de actuación permitido a las instituciones locales o territoriales.”<sup>12</sup>

El caso chileno, se muestra desde su conformación como tal ser un estado unitario y centralista. La carta fundamental del año 1833 en la cual su principal ideólogo es Diego Portales, deja establecido dichos pilares del sistema político del país, y no es de extrañar que a pesar de que se crearon dos cuerpos normativos nuevos, que derogaron a dicha Constitución como lo son la Constitución de 1925 y la Constitución de 1980 actualmente vigente, existan algunos estudiosos que cuestionen si ambas cartas fundamentales corresponden efectivamente a nuevos documentos o simplemente son reformas efectuadas a la antigua Constitución Portaliana de 1833.

Siguiendo a José Luis Cea, se presenta a continuación el artículo 3 de la Constitución, de acuerdo a documento actualizado al 2010:

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Josep M. Vallés, Ciencia Política Una Introducción, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 182

*Artículo 3: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”<sup>13</sup>*

En el artículo precedente en su inciso primero establece que: “El Estado de Chile es Unitario”<sup>14</sup>. Como señala el profesor Silva Bascuñán: “Que el “Estado de Chile es unitario” significa que hay en él un solo ordenamiento jurídico positivo, generado en sus órganos centrales, aplicable a todas las personas, en la extensión de su territorio, sobre la universalidad de las materias o aspectos que puede comprender la competencia estatal”<sup>15</sup>.

Inclusive, el mismo profesor Silva Bascuñán afirma que: “El concepto de Estado unitario requiere, sin ser incompatible con su esencia, la existencia de agentes locales de los órganos centrales, encargados de ejecutar las decisiones de éstos, en atención a la imposibilidad práctica en que se encuentra la autoridad que se desempeña en la capital de transmitir y realizar ella misma la voluntad del Estado hasta en los últimos confines de su extensión espacial. Tal es la razón de que se contemple la existencia de jefes locales para el Gobierno Interior del Estado (intendentes, gobernadores)<sup>16</sup>; esta observación apreciada por Silva Bascuñán encaja con lo planteado por la propuesta de Vallés en que supone que los problemas sociales y la urgencia que ellos presentan “*ha llevado a muchos estados unitarios contemporáneos a moderar el centralismo de sus orígenes a buscar fórmulas de cooperación interterritorial y de descentralización*”<sup>17</sup>.

Chile desde su independencia ha sido un Estado unitario, esto es así, según el profesor José Luis Cea, a raíz de existir en él una *cuádruple unidad*, que se manifiesta: “a) De ordenamiento jurídico, abarcando la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico jerárquicamente inferior; b) De autoridades gubernativas o conjunto de órganos, de nivel constitucional, que integran el sistema político, cuyas decisiones se extienden en plenitud

---

<sup>13</sup> Constitución Política de la República, Colección Bicentenario Chile – 2010, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2010. Página 11. La negrita es mía.

<sup>14</sup> Constitución Política de la República, Colección Bicentenario Chile – 2010, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2010. Página 11.

<sup>15</sup> Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional Tomo IV. La Constitución de 1980 Bases de la institucionalidad nacionalidad y ciudadanía. Justicia electoral”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1997, Página 79.

<sup>16</sup> Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional Tomo IV. La Constitución de 1980 Bases de la institucionalidad nacionalidad y ciudadanía. Justicia electoral”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1997, Página 79.

<sup>17</sup> Josep M. Vallés, Ciencia Política Una Introducción, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 182

a todo el territorio nacional; c) De los gobernados, pueblo o destinatarios del ordenamiento jurídico y de las decisiones políticas; d) De la singularidad o unidad de territorio, incluyendo todos y a cada uno de los espacios físicos de la nación (insulares, continentales y antártico). Es por ende, en la suma conjugada o armónica de los cuatro aspectos descritos que Chile tiene, un rasgo indeleble, gravada en su cultura la forma de Estado Unitario”<sup>18</sup>.

En los estados unitarios, toda la organización estatal reposa sobre un mismo órgano productor y aplicador del derecho, y su administración está organizada jerárquicamente, de tal modo, que todas las decisiones se concentran en la cúspide de la jerarquía (centralización). Sin embargo, en ellos también puede haber grados de descentralización o desconcentración administrativa.

### **2.1.2 Forma de Gobierno Presidencialista**

Vamos a entender por forma de Gobierno Presidencialista, como aquella en la cual la máxima autoridad del Estado y del Gobierno es un presidente de la república electo por votación popular, que tiene facultades ejecutivas y colegislativas y que tiene un periodo de mandato acotado por la constitución política del Estado – Nación el que se trate.

Las formas de gobierno dicen relación a la manera o medios por los cuales se hacen cumplir las políticas de Estado. Corresponden a los métodos que utilizan los gobiernos y quienes los dirigen para organizar, administrar y ejercer orden sobre la nación. En el caso de los gobiernos presidencialistas el modelo establece una clara e importante separación entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

“El estado se ha ido estructurando, en torno a un conjunto de instituciones que desempeñan funciones diversas. A medida que las sociedades se hicieron más complejas, la regulación de sus conflictos internos y externos requirió una mayor variedad de capacidades y recursos. Como respuesta a estas necesidades, fueron surgiendo nuevas instituciones<sup>19</sup>. ” Tradicionalmente y de acuerdo a la afirmación de teóricos liberales como Locke y Montesquieu, “la división de los poderes tenía como objeto contrarrestar el poder absoluto de los monarcas hereditarios. Se buscaba una separación

---

<sup>18</sup> José Luis Cea Egaña, Derecho Constitucional Chileno Tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 2002. Página 199.

<sup>19</sup> Josep M. Vallés, Ciencia Política Una Introducción, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 239

equilibrada de poderes y funciones entre el rey y un parlamento con capacidad legislativa, en el que solo estaban representados los grupos sociales dominantes<sup>20</sup>.”

Con el transcurso del tiempo y los cambios que traen consigo el desarrollo histórico de la conceptualización y otros fenómenos mundiales, se observa que “las relaciones entre las instituciones estatales se han ido modificando al compás de cambios en el contexto social, económico y cultural. No puede hablarse propiamente de “separación de poderes”, puesto que sus actividades se encuentran en permanente relación. Lo que subsiste es una tensión permanente entre ellas, en la que se combinan cooperación y conflicto. [...] Pero la acción política ha cambiado hoy de tal modo que un control efectivo del poder ya no puede ejercerse únicamente mediante la tradicional separación y equilibrio entre las tres instituciones clásicas del estado: ha de responder a las nuevas circunstancias y ha de contar con otros agentes<sup>21</sup>.”

Si se sigue un planteamiento de tipo tradicional el cual fija la atención en tres instituciones clásicas: ejecutivo, legislativo, judicial, es posible construir una tipología que entrega cuatro modelos de relación entre instituciones en los cuales destaca para efectos de esta investigación el modelo presidencial<sup>22</sup>.

En un modelo o forma de gobierno presidencialista, “el parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no ejerce intervención alguna en la designación del ejecutivo, elegido directamente por el pueblo mediante sufragio universal. El parlamento no puede ser disuelto por el presidente, ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por el parlamento, salvo en caso de actividades delictivas y mediante un proceso de acusación conocido como *impeachment* o imputación. Sin embargo, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo y debe dar su asentimiento a algunas de sus iniciativas o nombramientos. Por su parte, el presidente puede vetar las leyes aprobadas por el parlamento. El modelo presidencial tiene en Estados Unidos<sup>23</sup> su

---

<sup>20</sup> Ídem

<sup>21</sup> Josep M. Vallés, Ciencia Política Una Introducción, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 241

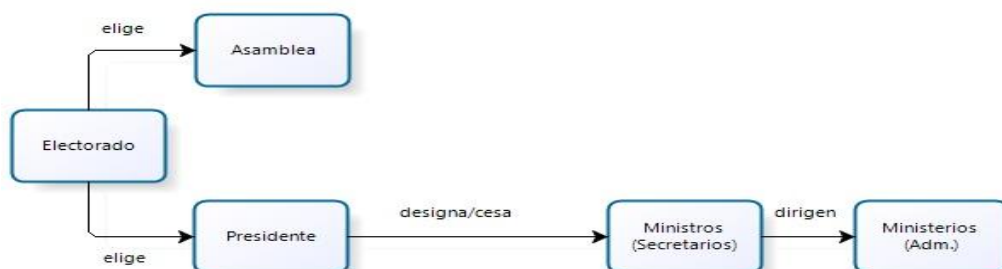
<sup>22</sup> Se debe realizar la salvedad de este apartado, respecto a aclarar que el planteamiento tradicional de la separación de los poderes pone su atención en tres instituciones que corresponden al ejecutivo, el legislativo y el judicial. De allí el punto de partida de construir una tipología respecto de las formas de gobierno que se pueden encontrar, siguiendo a Vallés da cuatro modelos ideales de relación entre instituciones: Modelo de asamblea o directorio, Modelo Parlamentario, Modelo Semi-presidencial, Modelo Presidencial.

<sup>23</sup> Teniendo en consideración que en el caso de los EEUU estamos en presencia de un Estado que se configura territorialmente bajo el modelo federal, a diferencia de otros estados sudamericanos (con la

ejemplo más consolidado. Las imitaciones del modelo estadounidense, especialmente abundantes en América Latina, no han conocido la misma estabilidad<sup>24</sup>.”

El modelo presidencial a modo de expresar según Vallés, se representa en el siguiente cuadro:

### El modelo presidencial



Fuente: Josep M Vallés, *Ciencia Política Una Introducción*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 242

En el caso Chileno, y de acuerdo a entendidos en materia de derecho constitucional, el artículo 4 de la Constitución reúne el sentido de presidencialismo que rige a este país.

*Artículo 4: “Chile es una república democrática<sup>25</sup>.”*

En el caso de Chile nos encontramos frente a uno de los modelos mayormente presidencialistas el mundo. Este hecho obedece a dos grandes factores entre otros. Por un lado, el modelo portaliano instalado en la constitución de 1833 que dibuja un tipo de presidencialismo con características monárquicas. Ese es el primer factor de la fuerza presidencial en Chile que se perpetua en el siglo XIX con los gobiernos de Prieto, Bulnes y Montt, que se atenúa muy pobremente en el gobierno de los quinquenios hasta la situación de Balmaceda. Sin embargo el presidencialismo cobra bríos con la Constitución de 1925 y durante todo el período que va hasta 1973. A su vez con la Constitución 1980

---

excepción de Argentina y Brasil) que asumen el presidencialismo en el marco el estado unitario o unitario desconcentrado.

<sup>24</sup> Josep M. Vallés, *Ciencia Política Una Introducción*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 243

<sup>25</sup> Constitución Política de la República, Colección Bicentenario Chile – 2010, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2010. Página 11.

se refuerza el carácter presidencial, más bien pensado para una dictadura legal, centrada exclusivamente en la figura presidencial.

De esta forma el presidencialismo en Chile ha tenido un desarrollo unívoco. No ha tenido una forma de gobierno alternativa que amenace su puesta en escena en la arquitectura jurídico-política chilena. Para los propósitos de este trabajo, esta centralidad presidencialista ha tenido como consecuencia una débil presencia de autoridades subnacionales, pues toda la atención se encuentra situada en la presidencia de la república. Además de ello es el presidente de la república quien nombra los principales cargos a nivel regional, partiendo del nombramiento del intendente y de los gobernadores, los cuales son sus representantes y tienen la característica de ser de su exclusiva confianza<sup>26</sup>. Ahora bien, desde el punto legal el presidencialismo en Chile a partir del artículo precedente de la Constitución, se expresa de la siguiente forma.

Esta disposición consagra la forma y tipo de gobierno existente en Chile, es por ello que antes de entrar en su análisis, es necesario hacer referencia a conceptos básicos de la Teoría de Gobierno.

La república, es una forma de gobierno en donde se contempla la separación de poderes (con el objeto de permitir un control interno y evitar el abuso de poder), y cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento en un período determinado.

El tipo de gobierno, siguiendo estudiosos en la materia como el profesor de derecho constitucional José Luis Cea Egaña, es el principio conforme al cual se organiza la soberanía, en relación con el titular de ella. Actualmente se distinguen dos tipos de gobierno: los democráticos y los autocráticos.

i. En los gobiernos autocráticos hay un ejercicio concentrado del poder sin control, y el proceso de formación de la voluntad política no es de la voluntad política ni de colaboración libre y competitiva entre los diferentes grupos sociales, sino que está reservado y es dirigido exclusivamente por un grupo privilegiado por motivación ideológica

---

<sup>26</sup> Además de lo expresado arriba, el caso presidencial chileno es extremo, puesto que además de ser jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de la coalición política que sustenta al gobierno, el presidente de la república es el gran legislador, siendo el poder legislativo su colegislador. No obstante lo anterior también el presidente de la república nombra a los ministros de la corte suprema con consulta al senado. Por último, entre otras materias, es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y la máxima autoridad en la política exterior del país.

o de poder. Dentro de estas formas se distinguen dos principalmente, el régimen autoritario y el régimen totalitario.

ii. En los gobiernos democráticos, en cambio, hay una separación de poderes, y el proceso de formación de la voluntad política es de colaboración libre y competitiva entre los diferentes grupos sociales. Por su parte, dependiendo del mayor o menor nivel de participación del pueblo en las decisiones, se habla de democracia directa, representativa o semirepresentativa:

- La democracia directa, supone que el pueblo se gobierne a sí mismo, reuniéndose físicamente en el mismo lugar, adoptando todas leyes y, si es posible, todas las decisiones que afectan al Estado.
- La democracia representativa, supone que el pueblo elija a un conjunto de autoridades para que actúe en nombre de la nación. Esta democracia representativa puede derivar, a su vez en:
  - a) parlamentarismo: es un sistema político en donde hay un ejecutivo dual, pues el jefe de Estado es el Monarca (Inglaterra) o el Presidente (Alemania), y el jefe de gobierno es el primer ministro o canciller. En este sistema, el jefe de gobierno surge de la mayoría parlamentaria y es responsable políticamente ante ella; en cambio, el jefe de Estado es elegido democráticamente o por sucesión hereditaria.
  - b) Presidencialismo: es un sistema político en donde la jefatura de Estado y gobierno recaen en una misma persona, elegida democráticamente, que no es responsable políticamente ante el parlamento. El fundamento de este sistema es la separación de poderes, no obstante, los órganos están obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal.

En dicho entendido, se sostiene que Chile se reconoce como república democrática en su carta fundamental, y de acuerdo al principio de supremacía constitucional, implica que al declarar la república como forma de estado adopta el presidencialismo como forma de gobierno de la república.

### **2.1.3 Componente de fuerte raigambre centralista**

De acuerdo a la Constitución Política de la República, en Chile existe centralización de la función de gobierno y descentralización y desconcentración en la función administrativa, pues el artículo 3° de la Carta Fundamental señala lo siguiente:

*Artículo 3: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”<sup>27</sup>*

No obstante lo sostenido en el artículo tercero de la Constitución que afirma el predominio del paradigma descentralizador, lo que ha primado en la práctica del estado ha sido el paradigma de la desconcentración y de la centralización en la acción de la administración pública. Esta materia se encuentra en total sintonía con lo expuesto arriba en torno al presidencialismo extremo chileno y también a la concepción de estado unitario. Todo lo anterior ha ayudado a instaurar en el sistema político chileno una potente cultura cuyo eje principal ha sido la centralidad, traducida en el centralismo radicado no solamente en la región metropolitana y en la moneda, sino que también ha permeado intrarregionalmente el centralismo en las diferentes capitales regionales del país.

El orden político impuesto por la Constitución de 1833, después de una guerra civil, impuso un régimen unitario y centralista en el Estado de Chile. El centralismo se acentúa en los gobiernos de los trienios conservadores<sup>28</sup>, y más tarde afianzó y adquirió una creciente legitimación<sup>29</sup>.

En el siglo XIX se incorpora al dominio efectivo del país, a través de múltiples maneras, siendo el lugar donde se amplió, consolidó y cohesionó el territorio nacional la capital, sede del centralismo. Para cohesionar el territorio, en ese entonces la centralización fue un instrumento con miras a cohesionar el país en su nuevo y extendido territorio. Y fue una decisión correcta puesto que se trataba de la formación del estado-nación denominado Chile. Y en la formación de los estados naciones es importante que exista un solo centro de poder que aglutine al territorio en su conjunto. Sin embargo una vez cumplida la función de aglutinamiento territorial es importante que el estado-nación-unitario vaya cediendo espacios y autonomías en este caso a sus regiones y no mantenerse, en una suerte de ideología permanente en la postura del estado unitario

---

<sup>27</sup> Constitución Política de la República, Colección Bicentenario Chile – 2010, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2010. Página 11.

<sup>28</sup> Por trienios conservadores se entiende el proceso histórico vivido en la historia de Chile, que corresponde a 30 años en que gobernaron los presidentes Joaquín Prieto, Manuel Bulnes y Manuel Montt, quienes acentuaron el concepto centralizador del estado.

<sup>29</sup> Eduardo Palma, “El Desafío de la Descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno”, en Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Páginas 50 - 52.

primitivo. De allí la importancia que le vamos a conceder a la instauración de los gobiernos regionales en Chile.

Sea como fuere, la concentración centralista ha sido acumulativa después de ciclos económicos, sociales y políticos muy diferentes entre ellos. Esta duración del proceso, ya largo y persistente, ha significado una legitimación del centralismo<sup>30</sup>.

Ciertamente, el centralismo pertenece a la historia cultural e institucional del país y, como todo sistema institucional, expresa equilibrios distributivos de poder y de riqueza. Como estos equilibrios se han acrisolado a lo largo de la historia y se han fijado en la cultura dominante, no son fáciles de alterar. Sin embargo, cuando existe un cambio de las condiciones generales hace que la institucionalidad centralista ofrezca resultados sub-óptimos y sub-equitativos que ya no son tan favorables para el modelo, y pues así el centralismo comienza a perder legitimidad y surgen actores que pretenden una mutación institucional capaz de permitir al sistema en su conjunto una mayor eficiencia adaptativa, que incluye una mayor equidad. Tal planteamiento, pareciese ser el que hace la descentralización.

“Es necesario, por lo tanto, tratar de acercarse al problema con una mirada diferente. Esto se vincula estrechamente con el proceso descentralizador, ya que si alguien sufre el impacto negativo de un quehacer público centralista, fragmentado y sectorizado al extremo son, en especial, las regiones y localidades<sup>31</sup>.”

## **2.2 Descentralización Versus Centralización y Desconcentración.**

### **2.2.1 Antecedentes previos**

Es muy común que estos conceptos sean recurrentemente confundidos. En dicho entendido la descentralización y desconcentración no son característica sinequanon entre ambas. Corresponde a conceptos totalmente diferentes en tanto descentralizar implica una técnica de carácter administrativo en que las instituciones centrales de un estado

---

<sup>30</sup> Eduardo Palma, “El Desafío de la Descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno”, en Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Páginas 50 - 52.

<sup>31</sup> Germán Correa, “Un nuevo paradigma descentralizador: Organizar la oferta central desde la demanda regional”, en Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Página 218.

traspasan parte de sus atribuciones a autoridades de carácter sub-estatal, la desconcentración por su parte, implica el traspaso de las atribuciones de una institución central a otras instituciones que ellas mismas mantienen en ámbitos sub-estatales.

Para expresar de mejor manera lo anterior, y siguiendo a Vallés: “El lenguaje jurídico distingue a veces entre conceptos próximos que suponen también una cierta distribución territorial del poder político. Pero cada uno de dichos conceptos encierra un contenido diferente. La desconcentración se produce cuando las instituciones estatales trasladan parte de sus atribuciones ejecutivas a los órganos que ellas mismas mantienen en ámbitos territoriales sub-estatales: así ocurre, por ejemplo, cuando el ministerio estatal encargado de las carreteras transfiere la responsabilidad de su construcción y conservación a una delegación ministerial en la provincia o región. La descentralización tiene lugar, en cambio, cuando las instituciones estatales transfieren parte de sus atribuciones ejecutivas a autoridades territoriales sub-estatales: por ejemplo y para seguir con el caso anterior, se da la descentralización si la conservación de carreteras –antes en manos del ministerio- es trasladada ahora a los consejos municipales o provinciales. En ambos casos, la titularidad de la competencia sigue en manos del poder estatal o central, que puede recuperarla cuando así lo juzgue oportuno. Frente a desconcentración y descentralización, la autonomía dota a las entidades sub-estatales –comunidades autónomas en España, Escocia y Gales en Gran Bretaña- de un título propio para legislar e intervenir en la materia correspondiente, sin que esta facultad les pueda ser retirada por una decisión unilateral del poder estatal central. El reconocimiento de esta autonomía política equivale al proceso de "devolution" en el mundo político anglosajón. En este caso, si la competencia estatal sobre construcción y mantenimiento de obras públicas se confía a las entidades sub-estatales reconocidas por autónomas, esta decisión no puede ser revisada unilateralmente por el estado. Solo podrá ser rectificada por acuerdo entre las partes.<sup>32</sup>”

“Ahora en términos amplios, la descentralización se refiere a una técnica organizativa que responde a un fenómeno común a los sectores públicos y privados, y que tiene como objetivo descongestionar los órganos o centros de adopción de decisiones.

---

<sup>32</sup> Josep M. Vallés, Ciencia Política Una Introducción, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006. Página 187.

Circunscribiéndola al ámbito público, se refiere a la forma en que se distribuye la autoridad gubernamental dentro del espacio geográfico del Estado<sup>33</sup>.”

En cuanto a la importancia de la descentralización y siguiendo a Loaiza, no existen procesos de descentralización que no se hayan emprendido sin haberse justificado en las graves fallas que han presentado los sistemas centralistas en su funcionamiento, el autor destaca las siguientes<sup>34</sup>:

- Manejo excesivamente burocrático del aparato central que impide agilidad y flexibilidad en el sistema. Esta centralización se refleja de manera primordial en el manejo de personal, en las compras y en las contrataciones, aunque es posible observar su presencia en la legislación prolija formulada a nivel nacional orientada a controlar todos los eventos de la vida local.
- Excesivo poder de los entes de nivel central frente a las entidades territoriales, con imposición de normas rígidas y poco adaptables a situaciones locales.
- Poco o ningún control por parte de la comunidad o entidades locales, que no participan en el proceso pues todo está determinado por el nivel central. Como resultado, la comunidad interesada solo puede ejercer controles y supervisión residuales o ampliamente condicionados.
- Excesivo poder de grupos de interés opuestos al cambio para mejorar la eficiencia y, en muchos casos, la equidad en los gastos sociales.
- Necesidad de aumentar recursos propios del nivel local mediante el esfuerzo fiscal, reducir la presión política del nivel central y mejorar la calidad del servicio.

“Además de las anteriores justificaciones, se ha hablado de la descentralización como herramienta clave para crear entes intermedios (entidades locales, organizaciones no gubernamentales, sector privado), que medien entre el Estado y el individuo en la provisión de servicios sociales como educación y salud. Ello facilita que el Estado asuma más un papel de árbitro, en vez de juez y parte, como usualmente ocurre cuando hace la

---

<sup>33</sup> Hernando Loaiza Gallón, “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”, Editorial Universidad Santo Tomás, Colombia. 2004. Páginas 140-144.

<sup>34</sup> Hernando Loaiza Gallón, “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”, Editorial Universidad Santo Tomás, Colombia. 2004. Páginas 140-144.

política, las normas y procedimientos, provee el financiamiento y se evalúa y supervisa a sí mismo<sup>35</sup>.”

Se puede definir a la descentralización, entonces, “como la transferencia de autoridad sobre una base geográfica, o por devolución de autoridad a unidades de administración local u órganos especialmente estatuidos. También puede definirse la descentralización como la transferencia de atribuciones a órganos de nivel inferior, concediéndoles al mismo tiempo cierta independencia en el ejercicio de ellas. Desde un punto de vista muy general, consiste en la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado central para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos con el fin de que las ejerzan autónomamente. Como las facultades para gobernar una colectividad comprenden las funciones constitucional, legislativa, ejecutiva y judicial, se puede prever que el máximo nivel de descentralización se confunde con el federalismo, ya que las unidades que componen el Estado Federal poseen estas cuatro funciones, o al menos las tres últimas<sup>36</sup>.”

Por esta razón, cuando se habla de descentralización no se hace mención real a este caso extremo, sino que al fenómeno se ubica en el Estado Unitario, el que a pesar de su carácter centralistas, posee ciertas características de descentralización. En otros términos, la descentralización es un continuum, lo que implica que un sistema de gobierno no es totalmente centralizado o descentralizado, sino que posee ambas características en mayor o menor grado, pudiendo observarse, por ejemplo, un elevado nivel de descentralización en cuestiones políticas coexistiendo con una alta centralización en aspectos fiscales<sup>37</sup>.

Aunque en un sentido práctico-académico la descentralización implica que el Estado ejerce alguna acción sobre una estructura gubernativa que está centralizada, las características que asume este proceso y que le van conformando un perfil específico han hecho que surjan diversas modalidades de descentralización. Algunas de aquellas modalidades corresponde a: Descentralización Administrativa, Descentralización

---

<sup>35</sup> Hernando Loaiza Gallón, “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”, Editorial Universidad Santo Tomás, Colombia. 2004. Páginas 140-144.

<sup>36</sup> Hernando Loaiza Gallón, “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”, Editorial Universidad Santo Tomás, Colombia. Páginas 140-144.

<sup>37</sup> Hernando Loaiza Gallón, “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”, Editorial Universidad Santo Tomás, Colombia. 2004. Páginas 140-144.

Territorial, Descentralización Política, Descentralización Fiscal, Descentralización Económica, Descentralización Presupuestal, Descentralización Funcional.<sup>38</sup>

### 2.2.2 El caso chileno

Siguiendo al profesor José Luis Cea, en Chile el proceso de descentralización es aún incipiente, es más afirma que lo “existente en Chile es desconcentración, y que ésta se refiere, únicamente, a la sub-función administrativa<sup>39</sup>.”

“Con sujeción al artículo 3 de la Carta Fundamental, la regla general debe ser la descentralización, de manera que sólo la excepción resultó ser la existencia de entes públicos con rasgos de desconcentración. Pero la materialización de tal principio queda entregada a la ley y, más todavía, reducida al ámbito administrativo<sup>40</sup>.”

*Artículo 3: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su **administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley**”<sup>41</sup>*

A modo de ver de esta investigación, ningún desafío es mayor que el representado por la descentralización, ello se debe a dos razones interrelacionadas<sup>42</sup>: 1- Chile es la creación histórica de unas elites santiaguinas. Por ende la necesaria apertura a la democracia y la economía de elites chiles hacia una democracia participativa y de oportunidades económicas ampliadas no podrá hacerse sin descentralización. 2- En las condiciones actuales de desarrollo, la plena movilización de las potencialidades y recursos naturales y humanos de Chile no puede hacerse manteniendo el poder político, económico, mediático y cultural en manos de unas ciertas elites.

Ante lo anterior, la OCDE sostiene que “Chile necesita de un marco institucional mucho más fuerte a nivel sub-nacional capaz de activar y coordinar a los diversos actores locales

---

<sup>38</sup> Las diversas clasificaciones mencionadas corresponden a una clasificación realizada por Hernando Loaiza Gallón, en su texto “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”. Para tener un mayor conocimiento de dicha clasificación remitirse a las páginas 143-144.

<sup>39</sup> José Luis Cea Egaña, Derecho Constitucional Chileno Tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 2002. Página 203.

<sup>40</sup> José Luis Cea Egaña, Derecho Constitucional Chileno Tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 2002. Página 203

<sup>41</sup> Constitución Política de la República, Colección Bicentenario Chile – 2010, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2010. Página 11. La negrita es mía

<sup>42</sup> Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, “Prólogo: Chile será descentralizado o no será desarrollado” – Joan Prats I Catalá, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Página 11.

y a los diversos programas e instrumentos diseñados para promover el desarrollo territorial. [...]. En lo relativo a la gobernanza regional, la OCDE considera que hay que crear un vínculo más estrecho entre la planificación regional y los portafolios de inversión con el fin de que los gobiernos regionales y la nueva División de Planificación puedan jugar un mayor papel en la orientación de una aproximación integrada al desarrollo regional. En todo caso se considera necesario otorgar mayores poderes a los gobiernos regionales para que actúen activamente en la discusión, planteamiento y coordinación de las políticas de desarrollo regional.”<sup>43</sup>

Chile está abordando hoy los desafíos de la transición a una sociedad global e informacional que no podrá hacerse apropiadamente sin “una movilización de la sociedad, una movilización como *colectivo*, en la que el Estado solo puede guiar el proceso si cuenta con una sociedad civil activa y con un proyecto de nación como comunidad en un sistema global”. Esto será sencillamente imposible sin descentralización.

### **2.3 Definición y estructura de los Gobiernos Regionales en Chile.**

En el mensaje presidencial enviado por el Presidente Aylwin en el año 1992, muestra las intenciones que se tenían como Gobierno de generar un proceso de modernización del estado a través de la creación los gobiernos regionales que trae consigo además un proceso de descentralización *progresivo* en el tiempo.

El mensaje presidencial establecía:

*“Honorable Cámara de Diputados:*

*Al proponer la recientemente aprobada reforma constitucional al Capítulo XIU y otras normas de la Constitución Política de la República, el Gobierno que presido ha buscado afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización en el país; Lo anterior resulta fundamental en nuestra actual etapa de desarrollo, por los requerimientos propios del sistema democrático, por las demandas que plantea la expansión económica en varias zonas del territorio, por las exigencias que se derivan de la modernización de la administración pública y como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales. Estas son las consideraciones que sirven de fundamento al presente proyecto de ley sobre el gobierno y la administración de la región.” [...]*

---

<sup>43</sup> Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, “Prólogo: Chile será descentralizado o no será desarrollado” – Joan Prats I Catalá, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Página 12.

*[...] “Los instrumentos y competencias que aquí se establecen plantean a las regiones del país, todas ellas, un desafío extraordinario. En forma progresiva y gradual, compatibilizando estos avances e innovaciones con nuestra tradición institucional y jurídica de Estado Unitario, podremos afianzar una positiva evolución en favor de la descentralización del país, acaso si uno de los desafíos principales de la Nación, de cara al siglo XXI.”<sup>44</sup>*

En el presente mensaje presidencial se evidencia de manera clara las intenciones del gobierno de comenzar paulatinamente un proceso descentralizador de cara a los nuevos desafíos que el retorno a la democracia implicaba, incluyendo un fuerte fenómeno de globalización que afectó al mundo entero.

### **2.3.1 Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.<sup>45</sup>**

En el espíritu de entender el contexto en el que surge la figura de los Gobiernos Regionales, se rescata a continuación un extracto del mensaje presidencial enviado por el presidente Aylwin.

*[...] “El proyecto contempla nuevas funciones y atribuciones a cargo de los gobiernos regionales que crea y les asigna los recursos para ejercerlas. Se inscribe, por tanto, en la idea de una progresiva transferencia de responsabilidades hacia esos nuevos entes descentralizados, con un correlato concreto en la gestión de los recursos que mayor significación revisten en la dinámica del desarrollo. Con ello se procura avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial a una descentralización de raíz democrática, si bien en tal sentido las negociaciones que precedieron al acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del gobierno regional, como era el propósito de este Ejecutivo.”*

*Por otra parte, se busca modernizar la institucionalidad pública, poniéndola a tono con los importantes y variados requerimientos del tiempo actual y venidero. Se propugna una mayor racionalización en el desempeño de la administración, estableciendo competencias*

---

<sup>44</sup> Historia de la Ley N° 19.175. Página 4 de 1168. Archivos Biblioteca del Congreso Nacional.

<sup>45</sup> Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011.

*específicas para los distintos niveles de gestión en que ésta se estructura y procurando eliminar duplicaciones entre ellas, así como la radicación de la toma de decisiones sobre importantes asuntos regionales en una instancia inmediata al escenario en que se plantean. A la vez, se crean mecanismos e instrumentos de financiamiento compatibles con el orden general de la hacienda pública e incentivos de una acción regional que tienda a potenciarse y fortalecerse paulatinamente.”<sup>46</sup>*

El artículo 111 de la Constitución Política de la República de Chile, establece que el gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio

En el título primero establece que el gobierno de la región estará a cargo de dos autoridades, siendo el Intendente en quien reside el gobierno interior de cada región y que será el *“representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción”<sup>47</sup>*, además de corresponder a un cargo de exclusiva confianza del presidente de la república quien se mantendrá en sus funciones, las que son descritas en la presente ley, mientras se mantenga la condición de confianza con el Jefe de Estado. Establece además que la Gobernación será un *“órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República”<sup>48</sup>*. El gobernador que al igual que el intendente se encuentra normado por la presente ley en cuanto a sus funciones.

En el título segundo, por su parte desarrolla todo lo relacionado con la administración de la región, abarcando temas que tienen que ver con la naturaleza y objetivos del Gobierno Regional. En dicho entendido observaremos el artículo número 13 quien fija los límites de las acciones llevadas a cabo por los Gobiernos Regionales;

---

<sup>46</sup> Historia de la Ley N° 19.175. Página 5 de 1168. Archivos Biblioteca del Congreso Nacional

<sup>47</sup> Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011. Página 4.

<sup>48</sup> Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011.

*“Artículo 13.- La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.*

*Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere.<sup>49</sup>”*

Además establece que uno de los principios básicos que deben tener los gobiernos regionales, corresponde al “desarrollo armónico y equitativo de sus territorios”<sup>50</sup>, en los aspectos económico, social y cultural.

Establece además las funciones y atribuciones del gobierno regional en diversas materias, en cuanto al ordenamiento territorial, en materia de fomento de las actividades productivas, en materia de desarrollo social y cultural. Sumado a lo anterior, establece las atribuciones que tiene el gobierno regional para el cumplimiento de sus funciones.

Dichas funciones y atribuciones se encuentran contenidas desde el artículo 16 al artículo 21. Para efectos del presente trabajo se presentan algunas de las funciones generales del gobierno regional contenidas en el Artículo 16 de la presente ley:

*“Artículo 16.- Serán funciones generales del gobierno regional:*

*a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y presupuesto de la Nación. [...]*

*b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [...]*

*c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial regional. [...]*

*[...]<sup>51</sup>*

---

<sup>49</sup> Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011. Página 11.

<sup>50</sup> Artículo 14, Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a enero de 2011. Edición Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile.

En su Capítulo III trata materias acerca de los órganos que componen el gobierno regional, estableciendo en su artículo 22 que “El Gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional<sup>52</sup>

### **2.3.2 Ley N° 20.678 Establece la elección directa de los consejeros regionales<sup>53</sup>**

En el año 2013, se realiza una fuerte reforma a la Ley 19.175, estableciendo la elección bajo escrutinio popular de los Consejeros Regionales, quienes hasta antes de esta ley eran electos de manera indirecta a través de los votos de concejales.

Sin lugar a dudas, esto viene a ser un importante avance en materia de descentralización, en tanto la elección de los Consejeros Regionales le entrega autonomía a la región en cuanto al ejercicio democrático de escoger a sus propias autoridades.

La normativa establece una serie de modificaciones, de las cuales se destacan a continuación las más relevantes para la presente investigación:

"Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio del Interior:

1) Sustituyese el artículo 29 por el siguiente:

"Artículo 29.- El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa.

Cada consejo estará integrado por catorce consejeros en las regiones de hasta cuatrocientos mil habitantes; por dieciséis en las regiones de más de cuatrocientos mil

---

<sup>51</sup> Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011. Páginas 11 - 12

<sup>52</sup> Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011. Página 16.

<sup>53</sup> Historia de la Ley N° 20.678 Establece la elección directa de los Consejeros Regionales. Biblioteca del Congreso Nacional

habitantes; por veinte en las regiones de más de ochocientos mil habitantes; por veintiocho en las regiones de más de un millón quinientos mil habitantes; y por treinta y cuatro en las regiones de más de cuatro millones de habitantes.

Dentro de cada región los consejeros se elegirán por circunscripciones provinciales, que se determinarán sólo para efectos de la elección. Cada provincia de la región constituirá, al menos, una circunscripción provincial. Las provincias de mayor número de habitantes se dividirán en más de una circunscripción provincial, según lo que se establece en el artículo 29 bis.

El número de consejeros que corresponda elegir a cada circunscripción provincial se determinará en consideración a las siguientes normas:

a) La mitad de los consejeros que integrará el consejo de cada región se dividirá por el total de circunscripciones provinciales que integran la región. El resultado de esta operación indicará el número mínimo o base de consejeros regionales que elegirá cada circunscripción provincial, independientemente del número de habitantes que exista en ella. Si este resultado no fuere un número entero, la fracción que resulte se aproximará al entero superior si fuere mayor a un medio, y si fuere igual o inferior a esta cantidad se desprejará.

b) La cantidad restante de los consejeros que correspondan a cada región, no considerada en el literal anterior, se distribuirá proporcionalmente entre las circunscripciones provinciales, a prorrata de sus habitantes, aplicándose el método de cifra repartidora, que se trata en el artículo 96, inciso tercero al quinto, de la presente

ley, c) Si la suma de consejeros que le corresponda a una circunscripción provincial, considerando lo señalado en las letras a) y b) anteriores, fuere inferior a dos, se le asignará a ella, en total, dos consejeros; repitiéndose, al efecto, el proceso de determinación de consejeros, a prorrata de los habitantes, señalado en la letra b) anterior, considerando sólo al resto de las circunscripciones provinciales y los cargos de consejeros que queden por asignar.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, el Director del Servicio Electoral determinará, a lo menos siete meses antes de la fecha de la elección respectiva, el número total de consejeros regionales a elegir en cada región, así como el que corresponda a cada circunscripción provincial, para lo cual considerará la población de habitantes consignada en el último censo nacional oficial. La resolución del Director del Servicio Electoral deberá ser publicada en el Diario Oficial, dentro de los diez días siguientes de su dictación. Cualquier consejero regional en ejercicio o partido político

podrá reclamar de dicha resolución, ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente, dentro de los diez días siguientes a su publicación en el Diario Oficial.

El Tribunal deberá emitir su fallo dentro del plazo de quince días. Este fallo será apelable ante el Tribunal Calificador de Elecciones, de conformidad al plazo y procedimiento previstos en el artículo 59 de la ley N° 18.603."

En el punto dos de la presente ley, en que se establece que se agrega un artículo 29 bis, se establecen las circunscripciones provinciales en que serán divididas las provincias. Para efectos de investigación nos interesa saber la división realizada en la Región de Valparaíso:

*"a) La provincia de Valparaíso de la Región de Valparaíso se dividirá en dos circunscripciones provinciales:*

*i. La primera constituida por las comunas de Puchuncaví, Quintero, Concón y Viña del Mar.*

*ii. La segunda constituida por las comunas de Juan Fernández, Valparaíso y Casablanca."*

3) Sustituyese el artículo 30 por el siguiente:

*"Artículo 30.- Los consejeros regionales serán elegidos según las normas contenidas en el Capítulo VI de este Título, permanecerán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos."*

4) Reemplácese el artículo 42 por el siguiente:

*"Artículo 42.- Si falleciere o cesare en su cargo algún consejero regional durante el desempeño de su mandato, la vacante se proveerá con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del consejero que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. Si el consejero regional que cesare hubiere sido elegido dentro de un sub-pacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese sub-pacto le hubiere correspondido otro cargo.*

*En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será provista por el consejo regional, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quien hubiere motivado la vacante. Para tal efecto, el*

*partido político tendrá un plazo de diez días hábiles desde su notificación, por el secretario ejecutivo del consejo, del fallo del tribunal electoral regional o de la aceptación o notificación de la renuncia, según corresponda. Transcurrido dicho plazo, sin que se presente la terna, el consejero que provoca la vacante no será reemplazado. El consejo regional deberá elegir al nuevo consejero dentro de los diez días siguientes de recibida la terna respectiva; si el consejo no se pronunciare dentro de dicho término, la persona que ocupe el primer lugar de la terna asumirá, de pleno derecho, el cargo vacante.*

*Los consejeros elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que éstos hubieren postulado integrando pactos. En este último caso, se aplicará lo dispuesto en los dos primeros incisos del presente artículo. Para tal efecto, la terna que señala el inciso segundo, será propuesta por el o los partidos políticos que constituyeron el subpacto con el independiente que motiva la vacante o, en su defecto, por el pacto electoral que lo incluyó. El nuevo consejero permanecerá en funciones por el término que le faltaba completar al que originó la vacante, pudiendo ser reelegido. En ningún caso procederán elecciones complementarias."*

### **2.3.3 Ley N° 20.757 Modifica ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente de Consejo Regional<sup>54</sup>.**

La presente ley viene a establecer la figura del Presidente del Consejo Regional. Para efectos de este estudio se presentan los artículos más relevantes y que son relevantes a este estudio.

*"Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio de Interior:*

*1) Elimínese en el inciso primero del artículo 23 la oración "y presidirá el consejo regional".<sup>55</sup>*

---

<sup>54</sup> Historia de la Ley N° 20.757 Modifica Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente del Consejo Regional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

<sup>55</sup> Revisar el artículo 23 de la presente ley para esclarecer que es lo que se cambia con las modificaciones.

2) Modificase el artículo 24 en el siguiente sentido:

a) Derogase su letra c), pasando la actual d) a ocupar su lugar y, así, sucesivamente.

b) Reemplácese en la letra q), que pasa a ser p), la coma y la conjunción "y" que le sigue por un punto y coma.

c) Agregase las siguientes letras q) y r), nuevas, pasando la actual letra r) a ser s): "q) Asistir a cualquier sesión del consejo regional cuando lo estimare conveniente, pudiendo tomar parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrá, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier consejero regional al fundamentar su voto, derecho que deberá ser ejercido inmediatamente después de terminada la intervención del consejero cuyos conceptos desea rectificar. Este, a su vez, tendrá derecho a réplica inmediata; r) Proponer al presidente del consejo, antes del inicio de la sesión respectiva, la inclusión de una o más materias en aquella. La comunicación se realizará en forma escrita al secretario ejecutivo. Sin perjuicio de ello, el intendente podrá hacer presente la urgencia para el despacho de una materia o iniciativa específica, mediante oficio que dirigirá al presidente del consejo. Dichos asuntos deberán ser incorporados en la tabla de la sesión inmediatamente siguiente. El presidente del consejo, con el acuerdo de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, podrá desechar la petición de urgencia. Con todo, si existiere un plazo legal o

Reglamentario que obligue a resolver dentro de éste alguna materia o iniciativa, el consejo no podrá ejercer la facultad señalada"

## 2.4 ¿Cómo debería ser el nuevo Gobierno Regional?

Como parte de un trabajo realizado por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional<sup>56</sup>, plasmado en un Informe llamado "Propuesta de

---

<sup>56</sup> La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional es una Comisión de Estado instalada por la Presidenta Michelle Bachelet el 7 de Abril de 2014. Esta comisión tuvo como objetivo la elaboración de una Agenda y Hoja de Ruta concreta que permita descentralizar el país, a ser presentada, en un plazo de 6 meses, que vence el 7 de octubre de 2014. Para el cumplimiento de su cometido, la Comisión impulsó un proceso ampliamente participativo que permitió recoger los anhelos y propuestas de la ciudadanía de las 15 regiones del país. *Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo*

Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile” entregado a la Presidenta de la República Su Excelencia Michelle Bachelet Jeria con fecha 07 de Octubre de 2014<sup>57</sup>, mediante una ceremonia realizada en el Congreso Nacional en la ciudad de Valparaíso, es que la Comisión hace entrega del Informe de Propuesta para la Descentralización, “en el cual hace énfasis en la necesidad de promover una ley de rentas de carácter regional y mayores niveles de autonomía, lo que generó inmediatas reacciones”<sup>58</sup>.

Esta comisión de Descentralización tuvo como objetivo la elaboración de una agenda y hoja de ruta concreta que permita descentralizar el país. La entrega de este informe final ocurre luego de un proceso ampliamente participativo que recogió las miradas y anhelos de los ciudadanos de distintos territorios.<sup>59</sup>

Las diez medidas esenciales, que contempla en el inicio del informe y que abordan de manera global la propuesta general de la Comisión son las que a continuación se detallan:<sup>60</sup>

#### **2.4.1.- Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado.**

Una primera aproximación esencial en el plano constitucional es la adecuación de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas. A partir de la definición del Estado de Chile como uno de carácter descentralizado, sobre un territorio indivisible, la autonomía política, por ejemplo, exige consagrar la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, el sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política. La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar un marco constitucional para ella, tales como la autorización para el establecimiento y la aplicación de ciertos tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y norma que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos sub-nacionales. Finalmente, respecto de las competencias de gobierno y

---

*Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 111.*

<sup>57</sup> [http://www.senado.cl/informe-final-de-comision-de-descentralizacion-fue-entregado-en-el-congreso/prontus\\_senado/2014-10-07/112343.html](http://www.senado.cl/informe-final-de-comision-de-descentralizacion-fue-entregado-en-el-congreso/prontus_senado/2014-10-07/112343.html)

<sup>58</sup> Ídem

<sup>59</sup> Ídem

<sup>60</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Páginas 11 – 13.

administrativas, también resulta conveniente ajustar la Carta Fundamental para precisar sus competencias propias o exclusivas, aquellas que compartirá con el gobierno nacional y aquellas en que este podrá delegar su ejercicio en los gobiernos regionales. Una definición constitucional precisa de las competencias de los gobiernos regionales no solo ayuda a reducir los eventuales y previsibles conflictos de competencias que puedan suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, sino que es, además condición necesaria para atribuir al Tribunal Constitucional la función esencial de dirimir tales controversias.

#### **2.4.2.- Elección de la máxima autoridad regional**

Proponemos que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía a partir de Octubre de 2016 (simultánea a las elecciones municipales). A él corresponderá la dirección del gobierno y administración regional y ejercerá todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional. El Presidente de la República será representado por un Delegado del Gobierno Nacional cuya sede será provincial, y que reemplace a los actuales Gobernadores. En él radican las atribuciones de gobierno interior y la supervisión de la administración pública desconcentrada (Aquella que no se traspasa a los Gobiernos Regionales).

#### **2.4.3.- Traspaso de Competencias, Servicios y Programas**

Entendiendo que un ejecutivo regional con legitimidad democrática y sin atribuciones de gestión suficientes es un sinsentido, la Comisión propone un calendario plurianual para traspasar competencias, servicios y programas públicos desde los Ministerios y Organismos Centrales a la dependencia de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, de modo que pueda ser incorporado en el proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento. Para acoger estos traspasos, se propone la creación, en cada Gobierno Regional (2016/17); Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente (2017/18); y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018/19).

#### **2.4.4.- Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas**

Uno de los nudos de gestión pública que se hace más urgente modificar para crear un sistema de administración eficiente y fluido, que dé una respuesta apropiada a las

demandas de los habitantes, es el de las áreas metropolitanas. En este sentido, la Comisión propone crear un Sistema para la Administración de las Áreas Metropolitanas (la de Santiago, que se propone denominar precisamente como Área Metropolitana de Santiago, y las del Gran Valparaíso y Gran Concepción, con posible extensión futura a otras), basado en cada Gobierno Regional, en articulación con las correspondientes Municipalidades. Se trata de garantizar una mejor gobernanzas metropolitana pero sin duplicar funciones y sin crear un cuarto nivel de gobierno, esto es, generando una instancia que imbrique las capacidades de coordinación del Gobierno Regional con las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

#### **2.4.5.- Ley de Rentas Regionales**

Entendiendo, otra vez, que una región con representatividad democrática y con competencias administrativas pero sin recursos para gestionarlas constituye una combinación destinada a fracasar, la Comisión propone crear una Ley de Rentas Regionales, que hoy Chile no tiene, al tiempo que fortalecer la Ley de Rentas Municipales, de modo de permitir la gestión autónoma local y regional desde el actual 18% hasta alcanzar un 35% del gasto su nacional del total de ingresos fiscales en el mediano y largo plazo, aun por debajo del promedio de los países de la OCDE, correspondiente a un 45%. Se trata aquí de establecer una corresponsabilidad que excluya la pereza fiscal, combinando la devolución de recursos desde el nivel central pero también estimulando el esfuerzo local/regional y al mismo tiempo, permitiendo a las regiones endeudarse para grandes inversiones que reactiven la economía poniendo límites nítidos que aseguren un proceso financieramente responsable.

#### **2.4.6.- Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional**

Con el objeto de reducir brechas socioeconómicas en los territorios declarados como Zonas Rezagadas, se propone crear el Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional, inspirado en el modelo de la Unión Europea y de aplicación en otros países, tales como Canadá, Australia o Japón dirigido a establecer mínimos comunes de servicios garantizados en cualquier parte del territorio nacional. La calidad de Zona Rezagada será determinada por medio de indicadores de objetivos, cualitativos y cuantitativos, que permitan establecer que el territorio presenta niveles de aislamiento y brechas importantes en distintos indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. Para ello, se

postula un plan piloto de 200 millones de dólares el año 2015, para crecer por ley a 600 millones el 2016, a 800 millones el 2017, a 1000 el 2018, 1200 el 2019 y 1400 millones de dólares el 2020 en estado de pleno régimen.

#### **2.4.7.- Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano**

Se trata de un conjunto de medidas específicas que la Comisión sugiere con el objetivo fundamental de contar con Capital Humano Calificado (talentos) para el Desarrollo de comunas y regiones, que contemplan una variada gama de incentivos dirigidos a atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales y postgraduados. Es necesario destacar que, junto a la Elección de Intendentes, ésta es la medida más demandada en los 15 diálogos Regionales.

#### **2.4.8.- Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional**

El énfasis se pone, en este conjunto de medidas, en las capacidades requeridas para liderar y articular políticas públicas regionales. Se trata aquí, fundamentalmente, de proveer los mecanismos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales, sustentando de esta forma las reformas estructurales políticas, administrativas y fiscales de un Chile más descentralizado.

#### **2.4.9.- Democracia Local y Regional**

La Comisión propone un conjunto de ideas de innovación dirigidas a flexibilizar la creación de partidos políticos regionales (modificando la Ley de Partidos Políticos), al establecimiento de primarias obligatorias para la decisión de candidaturas, mecanismos de imitación de la permanencia continua en el poder de unas mismas personas (estableciendo límites a la elección: Intendente y Alcalde hasta dos períodos consecutivos, Concejal y Consejero Regional hasta tres) y la exigencia de voto programático, de modo que la ciudadanía se pronuncie sobre la b <ase de propuestas programáticas concretas, susceptibles de evaluarse en su cumplimiento.

#### **2.4.10.- Fortalecer la Participación Ciudadana**

Se trata, en este caso, de un conjunto de propuestas que estimulan poderosamente la vinculación y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional, dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública. Se incluyen aquí la posibilidad de exigir plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas de padrón electoral; y la sugerencia de que la ley establezca un sistema de referéndum revocatorio para el mandato de una autoridad regional y local.

Además de las 10 medidas mencionadas anteriormente, el documento de la Comisión establece un “abordaje sistémico” con cinco ejes de acción los cuales son interdependientes, de avance simultáneo y convergente.

“Para poder desarrollar todas las potencialidades subutilizadas de nuestros territorios necesitamos comunas y regiones fuertes, y para ello Gobiernos Regionales, Municipios y comunidades locales igualmente fuertes, dotados de poder político, de competencias y recursos de uso autónomo, adecuados y suficientes para poder cumplir cabalmente sus funciones. Eso significa, por ejemplo, que siendo muy importante elegir a los Intendentes Regionales para dotarlos de la necesaria estabilidad, legitimidad de origen y capacidad de negociación con el gobierno nacional, no es suficiente para el desarrollo de las regiones tener autoridades electas, si éstas a su vez no están dotadas de las suficientes competencias y recursos de uso autónomo, indispensables para poder realizar un buen gobierno regional.”

La Comisión además determina como *indispensable* que “una propuesta Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile comprehensiva y coherente, en vez de medidas parciales o aisladas, contemple, desde su inicio un abordaje sistémico, que signifique impulsar en forma simultánea y convergente, en cinco Ejes de Acción, altamente interdependientes entre sí como son<sup>61</sup>:

---

<sup>61</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 19.

**Eje 1: Descentralización Política**<sup>62</sup>: Elección popular de la máxima autoridad del Ejecutivo del Gobierno Regional. Gobiernos Regionales dotados de autonomía política, administrativa y económica.

**Eje 2: Descentralización Administrativa:** Traspasar servicios sectoriales a los Gobiernos Regionales. Crear un sistema de administración de Áreas Metropolitanas.

**Eje 3: Descentralización Fiscal-Económica:** Ley de Rentas Regionales. Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial.

**Eje 4: Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales:** Crear un Sistema Regional de Capital Humano Calificado (Talentos). Fortalecimiento de la institucionalidad pública regional.

**Eje 5: Participación Ciudadana y Control Democrático:** Democratización de la política regional y local. Participación directa en los asuntos de interés regional y local.

---

<sup>62</sup> En adelante los 5 ejes destacados con negrita corresponden a la propuesta de la Comisión. Lo que le sigue corresponde a una especificación hecha por parte del autor del presente trabajo para entender de mejor manera que comprende cada una.

## **CAPÍTULO III: MARCO OPERATIVO**

En el presente capítulo se estudiará la situación de los gobiernos intermedios en Chile (Gobiernos Regionales) en el negativo contexto de un estado unitario, con características extremas. Lo que se hace es mostrar el actual escenario de los gobiernos regionales diagnosticado por la Comisión y las principales conclusiones que se obtuvieron en materia de descentralización administrativa, así como también las líneas de acción a utilizar en el corto plazo.

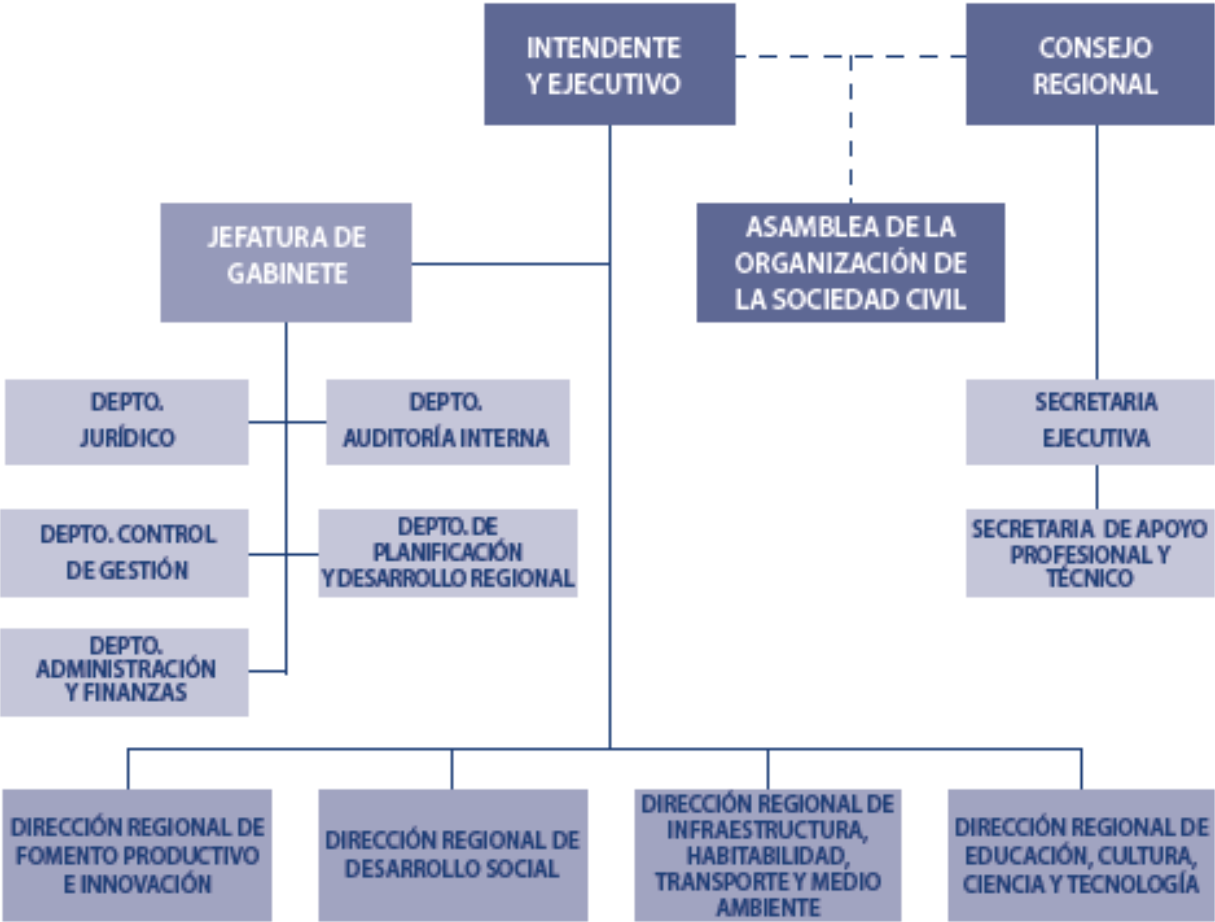
### **3.1 El horizonte de los Gobiernos Regionales en Chile**

En este apartado se van a plantear a manera hipotética y de propuesta los elementos por los cuales debiera empezar a evolucionar de manera constante y exponencial la suerte de los gobiernos regionales en Chile. Lo anterior encuentra su fundamento en que en el discurso político chileno, de forma transversal existe un amplio consenso en el sentido de avanzar hacia crecientes grados de descentralización y autonomía en las regiones y en consecuencia entregar todos los elementos del caso a los entes naturales que existen en las regiones para conducir esas definiciones políticas que son justamente los gobiernos regionales. De la investigación exploratoria y descriptiva que se ha realizado durante el transcurso de este trabajo, y en particular de un tema coyuntural como ha sido la culminación del trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, se abordará, estudiará y harán las observaciones del caso sobre las nuevas transferencias de competencias que eventualmente serán entregadas a los gobiernos regionales a partir del año 2015 y/o 2016. En este marco analizaremos las cuatro líneas de acción que se han definido en el sentido precedente:

- 1.- Traspaso de competencias en fomento productivo e innovación
- 2.- Traspaso de competencias en desarrollo social
- 3.- Traspaso de competencias en infraestructura, habitabilidad, transporte y medio ambiente
- 4.- Traspaso de competencias en educación, cultura, ciencia y tecnología.

Las precedentes líneas se encuentran propuestas en la estructura del nuevo gobierno regional presentada por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

A continuación se presenta la estructura propuesta por la Comisión:



*Fuente: Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 22.*

A partir de estas cuatro líneas definidas y propuestas se realizará un análisis de la pertinencia de su traspaso y de concretarse – por hipótesis – auscultaremos el futuro y el horizonte de los gobiernos regionales en esta oleada de descentralización de tipo administrativa.

### 3.2 Estado del Arte.<sup>63</sup>

Distintos indicadores objetivos y un extendido consenso social concluyen que el proceso de descentralización administrativa iniciado décadas atrás, ha tenido un muy escaso avance, negando la promesa de gradualidad con que fue iniciado, y constituyéndose en un factor de frustración ciudadana y obstáculo al desarrollo del país<sup>64</sup>.

A su vez, las municipalidades, instituciones de larga tradición, están regidas por una ley orgánica que entrega responsabilidades e instrumentos de gestión homogéneos a un muy variado universo de instituciones locales. Sus estructuras administrativas y de personal fueron definidas hace dos décadas, tiene bajos niveles de profesionalización, por un problema de financiamiento, y crecientes desajustes con los cambios socioeconómicos y territoriales de sus comunas. Asimismo, el traspaso de responsabilidades en la gestión de la salud, educación y centenares de programas con insuficiente financiamiento constituyen un agudo problema que erosiona las finanzas de un alto porcentaje de los municipios chilenos.

La situación de los gobiernos regionales en Chile es aun más precaria que la de las municipalidades. Si bien su Ley Orgánica les asigna un amplio conjunto de funciones y materias en que deben intervenir, sus atribuciones concretas para hacerlas operativas son mínimas, siendo la única relevante el financiamiento de proyectos que les presentan otros organismos, en particular las Municipalidades. Administrativamente mantienen casi inalterada la dotación de recursos humanos, que se les entregó en 1993, en tanto que su participación en el presupuesto nacional, su volumen y grados de autonomía dependen de lo que decidan autoridades centrales.

La creación de Gobiernos Regionales y el necesario fortalecimiento municipal fue eclipsada por la emergencia simultánea de números de servicios centrales que, en la práctica, asumieron las funciones y atribuciones que, por razones de proximidad a los territorios y comunidades, debieron haber sido radicadas en ellos.

---

<sup>63</sup> En este apartado se advierte que el contenido de las propuestas corresponden al trabajo realizado por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. En cuanto a la descentralización del eje administrativo. Páginas 41 a 56.

<sup>64</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 41.

Diagnóstico del actual escenario en que se encuentra la administración pública en Chile en cuanto a la descentralización administrativa.

Así, el proceso que se suponía de progresiva descentralización ha sido desplazado por otro de desconcentración que ha intentado “aggiornar” un esquema centralizado de administración del Estado. Como se indicó en los Diálogos Regionales, la actual arquitectura territorial –centro, región, comuna- y la fragmentación institucional -decenas de SEREMI y Direcciones regionales-, genera descoordinación operativa, políticas y programas distantes de las necesidades locales, baja calidad y de cobertura espacial de la acción pública, alta y creciente concentración social, productiva y de recursos públicos en Santiago y capitales regionales, despoblamiento y subutilización de los recursos de muchos territorios, en especial de aquellos que una cultura centralista tipifica como “zonas aisladas o extremas”.

Escenario adverso pues: “Y también complejo en su abordaje, pues la acción pública al estar afectada por la fragmentación institucional e inexistencia de una autoridad que asuma el liderazgo para formular planes y políticas, implementar los programas y proyectos derivados, coordinar a los diferentes servicios y actores, y sobre todo, asumir la responsabilidad política”.

En ese entendido la comisión propone una serie de medidas estratégicas para llevar a puerto la descentralización administrativa, las cuales las divide en dos bloques, proponiéndose por un lado las medidas esenciales las que “por sí solas, generan impactos muy significativos y estructurantes, de peso específico mayor sobre la dinámica de avance y profundidad del todo proceso de descentralización y desarrollo territorial, tanto al interior de su respectivo Eje de Acción, como sobre el conjunto del proceso, siendo por ello indispensables e insustituibles para su éxito, pueden tener naturaleza unitaria o estar conformadas por un conjunto coherente e integrado de medidas afines e interdependientes; siendo estructurantes per se, y pueden también constituir prerequisites de un conjunto de otras medidas relacionadas; son emblemáticas de la Política de Estado propuesta y para un efectivo proceso descentralizador, de un alto atractivo ciudadano, político y comunicacional, de fácil aceptación para la gente<sup>65</sup>.”; por otra parte se encuentran las llamadas medidas potenciadoras, y “son aquellas que ejercen

---

<sup>65</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 20.

un efecto dinamizador positivo y necesario, facilitador y sinérgico sobre el conjunto del proceso o sobre otras medidas de su respectivo Eje de Acción, indispensable para el buen avance de éstas, en forma independiente o dependiente de la acción de otras medidas, generan un deseable valor agregado y aporte adicional (directo o indirecto) en el contexto de un o más Ejes de Acción.<sup>66</sup>”

- **Medidas Esenciales:** Asumiendo la necesidad de abordar de manera urgente y estructural los temas indicados, la Comisión ha identificado, en el ámbito de la Descentralización Administrativa dos medidas esenciales:
- ✓ **Un programa de transferencia de competencias, servicios y programas públicos a los Gobiernos Regionales y Municipalidades.** “La medida busca reemplazar el actual y agotado enfoque centralista, sectorial y que redundaba en una acción pública inorgánica, por otro que busca aprovechar las actuales capacidades políticas y competencias de los municipios y gobiernos regionales, especialmente el nuevo contexto que derivará de la elección del Intendente Regional<sup>67</sup>. Para ello se propone que, mediante una indicación al proyecto de Ley en el parlamento se creen bajo dependencia de cada Gobierno Regional cuatro (4) Direcciones encargadas de materializar las políticas y planes regionales vía la ejecución de programas y proyectos específicos<sup>68</sup>.”

Aquellos planes o programas específicos corresponden a las cuatro Direcciones que se enrielan en las líneas de acción planteadas inicialmente en el marco operativo de este estudio referentes al traspaso de funciones de los servicios a los Gobiernos Regionales y su eventual factibilidad y pertinencia, en ese sentido las Direcciones corresponden a las siguientes: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente, y d) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Esas Direcciones

---

<sup>66</sup> Ídem

<sup>67</sup> Corresponde a la principal medida descentralizadora de carácter político y que consiste en dotar a los ciudadanos de la capacidad de elegir a sus autoridades regionales. La elección popular del ejecutivo de los gobiernos regionales (de acuerdo a la propuesta de la Comisión) permitirá la competencia programática en torno a los temas prioritarios de cada territorio, la rendición de cuentas ante el electorado regional y la plena transformación de éste en el mandante de su gobierno.

<sup>68</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 43.

se conformarán con el traspaso de las actuales direcciones regionales de servicios como CORFO, INDAP, SERVIU, Vialidad, SENCE, FOSIS y CNCA, entre otros<sup>69</sup>.”

- ✓ **Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas.** “En el caso de regiones con grandes ciudades que enfrentan crecientes problemas de gestión ambiental, transporte, desarrollo urbano y otros, se propone que su administración recaiga en el Gobierno Regional en colaboración con las municipalidades de las comunas concernidas. Esto evita la creación artificial de autoridades ad hoc y, en cambio, reconoce y potencia las actuales fortalezas políticas administrativas y financieras de Gobiernos Regionales y Municipalidades y, asimismo, anticipa aquellas que les serán entregadas como parte del proceso de transferencia. En esencia se busca concentrar e integrar bajo una sola mano, por un lado, la gestión del espacio urbano [...]; y, en el otro, la planificación y gestión de los sistemas de transporte urbano, [...]. Así, a diferencia de la propuesta base para todas las regiones, en aquellas que tengan Áreas Metropolitanas, el Gobierno Regional tendrá 5 servicios operativos: a) Fomento Productivo e Innovación; b) Desarrollo Social; c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y otros dos más especializados: d) Infraestructura y Desarrollo Urbano y, finalmente e) Transporte y Vialidad Urbana<sup>70</sup>.”
- **Medidas Potenciadoras:** “La Comisión, además de las medidas esenciales que se han explicado recién propone un conjunto de medidas de fortalecimiento en este Segundo Eje de Acción. Cada una de esas medidas se detalla en el apartado siguiente, y aquí nada más se mencionan mediante un título descriptivo, y una sucinta aclaración cuando ello se considera necesario<sup>71</sup>.”

“En cuanto a la arquitectura de los Gobiernos Regionales, la Comisión propone modificar su **estructura orgánica y también la Ley de Plantas de los Gobiernos Regionales**, definir los cargos de confianza del Intendente y Ejecutivo y aquellos niveles directivos que son seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública. También se ve la redistribución de los actuales funcionarios en las nuevas

---

<sup>69</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 43.

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 43.

unidades creadas y, finalmente, se plantea la necesidad de fortalecer la Secretaría Ejecutiva del Consejo Regional considerando las nuevas responsabilidades que asumirá.”

“La Comisión asume que el proceso de descentralización sólo será posible si se cuenta con el aporte y compromiso de los funcionarios de las Municipalidades, Gobiernos Regionales y aquellos pertenecientes a los diversos organismos del Estado. Para lograr aquello se requiere abordar algunos problemas que afectan esos ámbitos y climas laborales. Así, se propone abordar en forma orgánica algunas cuestiones claves, como son las plantas municipales, las dotaciones de personal de los Gobiernos Regionales y, también, el beneficio de “asignación de zona” a los empleados estatales<sup>72</sup>.”

Para asegurar la coherencia del proceso, la Comisión plantea que cualquier nueva institución pública, o reforma a una existente, cuyas funciones y actividades tengan expresión territorial, debe considerar una concepción descentralizada de esta, solo exceptuando aquellas cuya naturaleza exija una estructura de carácter centralizado<sup>73</sup>.”

En lo que respecta a este estudio, se torna fundamental realizar un análisis en mayor profundidad de las llamadas medidas esenciales, en tanto permitan visualizar la pertinencia del traspaso de las competencias que éstas señalan.

### **3.3 Transferencia de competencias, servicios y programas públicos a los gobiernos regionales y municipalidades**

De acuerdo a los objetivos y criterios que establecen los mismos estudios realizados por la Comisión es que se realizará un primer acercamiento a la pertinencia del traspaso de competencias.

#### **3.3.1.- Objetivos y criterios**

---

<sup>72</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 43.

<sup>73</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 43.

De acuerdo al documento elaborado por la Comisión, el proceso debe considerar al menos los siguientes elementos<sup>74</sup>:

- **“Recoger adecuadamente la diversidad territorial”**. Los territorios de la nación son heterogéneos y al interior de su estructura existen realidades diversas. Hasta el día de hoy en Chile se han tomado las regiones como homogéneas, lo cual sin lugar a dudas incurre en un tremendo error. Para establecer un ejemplo, acudiremos al caso de las soluciones habitacionales que entrega el SERVIU, en las cuales las casas iguales para todo el territorio nacional, sin considerar que existen aspectos geográficos y de ubicación importantes al momento de decidir la materialidad con que se construyen las viviendas.
- **“Considerar la heterogeneidad de capacidades y estructuras administrativas de municipios y Gobiernos Regionales.”** Criterio que dice relación con lo mencionado anteriormente respecto de la territorialidad.
- **“Garantizar que exista un conjunto de servicios y programas mínimos que sean administrados local y regionalmente, aun cuando el traspaso sea gradual en un plazo estimado de 3 años.”** Es de fundamental importancia que las regiones cuenten con los servicios y estructuras mínimas, del punto de vista administrativo para el cumplimiento básico de sus funciones con una orientación eminentemente regional. En este sentido, se entiende la transferencia de las denominadas competencias horizontales, las cuales son las primeras en pasar al ámbito regional en un calendario ya trabajado por el ejecutivo nacional, a través de Subdere.
- **“Asegurar que en el traspaso se incluyan, como mínimo, los recursos humanos, administrativos y financieros que han estado asociado a estos servicios y programas en los ejercicios presupuestarios recientes.”** Este punto es de vital importancia, puesto que Chile ha tenido la práctica histórica de entregar competencias a comunas y regiones sin la asociación de los recursos financieros físicos ni humanos. En esta oportunidad se debe asegurar que el traspaso sea completo, y que incluya no solamente las funciones sino que las estructuras de manera completa.

---

<sup>74</sup> Las sentencias destacadas en negrita y cursiva corresponden al planteamiento realizado por la Comisión. Se pueden encontrar en la página 44 del documento anteriormente mencionado.

- ***“Asimismo, cada Ministerio, Servicio y Programa incluido en el calendario de transferencia deberá hacer operativo un mecanismo de apoyo y el proceso necesario para materializar la transferencia en el plazo establecido<sup>75</sup>”.*** A cada sector debe acompañar el traspaso del ente desconcentrado hacia su plasmación en el ente descentralizado que es el goro. Para esta tarea resulta muy importante un acompañamiento técnico debido a las asimetrías que se provocaran como producto del traspaso.

### **3.3.2 Marco General de Indicaciones a Proyecto Ley en trámite en el Parlamento**

“Este proyecto de ley, en tanto perfecciona, actualiza y profundiza la LOCGAR 19.175, debe cautelar que cada Gobierno Regional, en consideración a su propia naturaleza, estará dotado de los recursos competenciales, institucionales, financieros y técnicos que le permitan asumir de manera efectiva el mandato de gobierno y administración regional que le asignan las disposiciones constitucionales y legales, como también responder a las expectativas que la ciudadanía ha depositado en esta institución.

La indicación al proyecto de ley debe considerar dos elementos:

Primero, debe establecer el traspaso de un paquete homogéneo de competencias, servicios y programas que asegure a todos los Gobiernos Regionales, de manera transversal, contar con un piso mínimo orgánico y operativo de instrumentos que le permitan conducir el proceso integral de desarrollo de su territorio y favorecer una mejor calidad de vidas para sus habitantes.

Segundo, la disposición debe establecer el mecanismo que regulará las solicitudes específicas de transferencia de competencias, servicios y programas, que los Gobiernos Regionales estimen conveniente demandar, atendidas sus particularidades y vocaciones de sus territorios y comunidades<sup>76</sup>.”

Es fundamental entender que para que exista una verdadera descentralización es necesario y condición de, que exista un marco legal regulatorio que así lo permita,

---

<sup>75</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 44.

<sup>76</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 42.

partiendo desde la Carta Fundamental, debido a que en el Estado de Chile prima el principio de la supremacía constitucional, y desde allí de manera jerarquizada hacia abajo. La Constitución requiere ser modificada en tanto legitime un régimen de un claro carácter centralista unitario.

La descentralización debe ser un camino por el cual se debe transitar, Chile se encuentra muy atrasado, es por ello que debe realizarse con cambios profundos y amparados por la ley.

### **3.3.3 Propuestas Específicas de traspaso a los Gobiernos Regionales<sup>77</sup>.**

a) Se debe incorporar, en cada uno de los Gobiernos Regionales, cuatro (4) Direcciones Regionales, las que permitirán ordenar y dar cabida institucional a las competencias, recursos administrativos, financieros y técnicos de los servicios públicos y programas que les sean traspasados desde los organismos centrales. Tales direcciones corresponden a las que han sido mencionadas con anterioridad.

b) Las Direcciones serán los órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas, que sean de competencia o se transfieran al Gobierno Regional de manera regular y continua en el ámbito regional. Constituyen su órgano operativo, y en consecuencia, son los llamados a ejecutar la estrategia, planes, políticas, programas, proyectos u otras iniciativas que este acuerde.

Sin embargo, a futuro, y en concordancia con la competencia constitucional exclusiva que se les reconoce, los Gobiernos Regionales podrán transformar todas o algunas Direcciones en Servicios Públicos Regionales o en otro formato institucional que mejor se adapten a los fines perseguidos.

c) Las Direcciones serán parte de la estructura administrativa de los actuales GORE, lo que facilitará la integración y homologación del personal de los SSPP que se les traspasen.

Estarán sometidos a la dependencia, coordinación, del GORE a través del órgano Ejecutivo del mismo.

---

<sup>77</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 45.

El Intendente electo designará a los jefes o responsables principales de cada Dirección. En la designación de los otros niveles jerárquicos de cada Dirección [...] se aplicará el Sistema de Alta Dirección Pública para asegurar requisitos de idoneidad y experiencia profesional.

d) Tales Direcciones Regionales serán receptoras de las competencias, programas, recursos administrativos, financieros y técnicos de las direcciones o delegaciones regionales de los servicios públicos en la forma que se indica a continuación:

Cuadro resumen propuesta de comisión

PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE TRASPASO A LOS GOBIERNOS REGIONALES			
Direcciones Regionales	Servicios Públicos que recibirán	Calendario	Complementos a las propuestas
Fomento Productivo e Innovación	CORFO, SERCOTEC, SERNATUR e INDAP	2015/16	Recae la función de asegurar el diseño de políticas con pertinencia cultural y también colaborar para que haya un fuerte traspaso de programas sociales a las municipalidades.
Desarrollo Social	SENCE, SENAME, INJUV, FOSIS, SENAMA, SERNAM e IND	2016/17	Fortalecimiento de los ámbitos de acción municipal.
Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente	Arquitectura-Obras Portuarias- Vialidad - Obras Hidráulicas (MOP), SERVIU, Transporte y Telecomunicaciones, y Medio Ambiente	2017/18	Fortalecimiento de los ámbitos de acción municipal.
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	CNCA, DIBAM, CMN, C&T.	2018/19	Fortalecimiento de los ámbitos de acción municipal. Esta Dirección será la encargada de apoyar los procesos de formación de capital humano con pertinencia territorial, y en consecuencia, le corresponderá apoyar la educación dual, técnica, profesional y académica en función de los requerimientos del desarrollo de cada región. En concordancia con el proceso una parte de los representantes del Gobierno Central en los directorios de instituciones de educación superior deberán ser designados por el Consejo Regional respectivo.

Fuente: Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Páginas 45-46

### **3.3.4 Mecanismo para abordar solicitudes de transferencia de competencias específicas a los Gobiernos Regionales.**

a) En paralelo o con posterioridad al traspaso de los servicios públicos indicados anteriormente, los Gobiernos Regionales podrán solicitar la transferencia de otras competencias, programas y servicios que, de acuerdo a sus particularidades y vocaciones, estimen de gran relevancia para impulsar procesos de desarrollo o de mejoramiento de la calidad de vida de su población. Estas transferencias sólo se verificarán para los Gobiernos Regionales que las hayan solicitado.

b) El mecanismo que hará operativa la solicitud de transferencia de competencias, servicios y programas establecerá que:

- La solicitud debe ir acompañada de un estudio que explicita los fundamentos, objetivos e impactos perseguidos y los antecedentes administrativos y financieros pertinentes.
- Debe contar con el respaldo de, al menos, 2/3 de los miembros del Consejo Regional.
- El Gobierno Central dispondrá de un plazo de 120 días para emitir su opinión. Ante la ausencia de esta, se entenderá aceptada la solicitud.
- Será el Senado la instancia que resolverá las controversias en esta materia. Sin perjuicio que a futuro se establezca una institución ad hoc.
- Excepcionalmente, aquellas solicitudes de transferencia de competencias, servicios y programas que sean presentadas de forma conjunta por 3 o más Gobiernos Regionales, en la forma prevista anteriormente, deberá ser acogida favorablemente por el Gobierno Central.

c) La transferencia al Gobierno Regional de servicios y sus correspondientes atribuciones se hará dictando los respectivos Decretos con Fuerza de Ley (DFL). En aquellos casos en que la transferencia se refiera a un programa, esta se hará operativa en la Ley de Presupuesto reasignando las partidas correspondientes. Dicha Ley deberá considerar tal transferencia en el próximo ejercicio anual.

## CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo a lo estudiado y las conclusiones obtenidas, lo primero que se debe destacar es que Chile no presenta una descentralización como la que se pretende alcanzar en las agendas modernizadoras, más bien existe una fuerte desconcentración de los ministerios en los servicios que se encuentran distribuidos de manera dispersa por todo el territorio.

Lo anterior significa que no se le está dando autonomía a la región pues debido al centralismo existente en Chile, todas las decisiones de una importante envergadura para la región son tomadas en Santiago, con criterios que muchas veces no se acercan a la realidad de los entes sub-nacionales, lo que finalmente termina traducándose en un descontento general en la población y generando fuertes críticas desde los movimientos sociales y la sociedad civil.

Siguiendo a José Caro, quien presenta una interesante propuesta en cuanto a la descentralización, destaca que la propuesta conlleva tres aspectos relevantes:

- *“El término de la administración desconcentrada: Seremias, servicios públicos desconcentrados, regionalizados y descentralizados funcionalmente.*
- *La generación en reemplazo de la administración desconcentrada, de una verdadera administración pública regional descentralizada, que permita hacer efectiva una administración y el gobierno regional.*
- *Generación de un presupuesto regional que contemple los gastos de funcionamiento, inversión y otros que requieran los servicios regionales<sup>78</sup>.*

La propuesta establecida por la Comisión viene a significar que se avance hacia una efectiva Administración Pública Descentralizada, en que involucre los aspectos fundamentales contenidos en los ejes de la carta de navegación para alcanzar una eventual descentralización efectiva.

---

<sup>78</sup> Jorge Caro, “Propuesta de medida estratégica: Medidas para la Generación de una verdadera administración Pública Descentralizada”, en Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009. Página 235.

Se requiere de voluntades políticas, en que se trabaje de manera conjunta y en beneficio del colectivo Estado Chileno, siendo fundamental la participación de todos los actores de la escena en la materia, deben ser incluidos los grupos intermedios, la sociedad civil, las universidades, los colectivos en general, para entre todos construir y contribuir a la consecución de los fines de la propuesta.

Es fundamental que para que el horizonte de los gobiernos regionales, sean efectivamente entes sub-estatales con autonomía y empoderamiento, que exista un real traspaso tanto de funciones, como de recursos humanos y sin lugar a dudas de la asignación de los presupuestos de los servicios transferidos, ello permite que los fondos sean distribuidos y aplicados a la realidad de cada región de acuerdo a sus necesidades y requerimientos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Roberto Hernández Sampieri y otros, Metodología de la Investigación, Editorial McGraw Hill, México 2006.
- ✓ Heinrich Von Baer, "Pensando Chile desde sus Regiones", Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009.
- ✓ <http://www.bcn.cl/ecivica/sistpolit/>
- ✓ Josep M. Vallés, Ciencia Política Una Introducción, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España 2006.
- ✓ Constitución Política de la República, Colección Bicentenario Chile – 2010, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2010
- ✓ Alejandro Silva Bascuñán, "Tratado de Derecho Constitucional Tomo IV. La Constitución de 1980 Bases de la institucionalidad nacionalidad y ciudadanía. Justicia electoral", Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1997
- ✓ José Luis Cea Egaña, Derecho Constitucional Chileno Tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 2002
- ✓ Heinrich Von Baer, "Pensando Chile desde sus Regiones", ¿Qué país queremos, hacia dónde vamos? Heinrich Von Baer, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009
- ✓ Eduardo Palma, "El Desafío de la Descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno", en Heinrich Von Baer, "Pensando Chile desde sus Regiones", Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009.
- ✓ Germán Correa, "Un nuevo paradigma descentralizador: Organizar la oferta central desde la demanda regional", en Heinrich Von Baer, "Pensando Chile desde sus Regiones", Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009.
- ✓ Hernando Loaiza Gallón, "Estado, Gobierno y Gerencia Pública", Editorial Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C. 2004, Colombia.
- ✓ Historia de la Ley N° 19.175. Página 4 de 1168. Archivos Biblioteca del Congreso Nacional.

- ✓ Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011.
- ✓ Historia de la Ley N° 19.175. Archivos Biblioteca del Congreso Nacional
- ✓ Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Actualizada a Enero 2011. Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2005, del Ministerio del Interior (incluye legislación complementaria). Texto publicado por el Centro de Documentación y Publicaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Serie Legislación. ENERO 2011
- ✓ Historia de la Ley N° 20.678 Establece la elección directa de los Consejeros Regionales. Biblioteca del Congreso Nacional.
- ✓ Historia de la Ley N° 20.757 Modifica Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, disponiendo funciones y atribuciones, para Presidente del Consejo Regional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- ✓ [http://www.senado.cl/informe-final-de-comision-de-descentralizacion-fue-entregado-en-el-congreso/prontus\\_senado/2014-10-07/112343.html](http://www.senado.cl/informe-final-de-comision-de-descentralizacion-fue-entregado-en-el-congreso/prontus_senado/2014-10-07/112343.html)
- ✓ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014.
- ✓ Jorge Caro, “Propuesta de medida estratégica: Medidas para la Generación de una verdadera administración Pública Descentralizada”, en Heinrich Von Baer, “Pensando Chile desde sus Regiones”, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco Chile 2009
- ✓ O. R. Young, Sistemas de Ciencia Política, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993

## ANEXO

En el presente anexo se expondrán las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, en cuanto a materias que atañen a las zonas más pobladas en el territorio de Chile.

Tal es el caso de la Región de Valparaíso, *“que tiene una superficie de 16.396,1 km<sup>2</sup>, representando el 2,16% de la superficie del país. La población regional es de 1.539.852 habitantes, equivalente al 10,2% de la población nacional y su densidad alcanza a 93.9 hab/km<sup>2</sup>, la segunda más alta de Chile. El crecimiento de la población, en el período intercensal, es de 1,1% anual medio. La población rural es de 129.950 personas, lo que representa el 8.4% de la población total regional. La capital de la región es Valparaíso. La región de Valparaíso está dividida administrativamente en 8 provincias y 38 comunas. La última provincia creada fue la de Marga Marga, el año 2009<sup>79</sup>.”*, que debido a las características anteriormente nombradas es considerada la tercera área metropolitana a nivel nacional, siendo precedida por Concepción y en primer lugar por Santiago de Chile.

### 1.1. ADMINISTRACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS<sup>80</sup>

Se propone incluir como indicación al Proyecto de Ley en el Parlamento lo siguiente:

1.1.1 La administración de las áreas metropolitanas será de responsabilidad compartida, la que recaerá en el Gobierno Regional con la colaboración de las municipalidades de las comunas que la integran.

Tales áreas, si bien constituyen un fenómeno geográficamente localizado, como se precisa luego, en la práctica están estrechamente vinculadas con el conjunto de la región con el cual interactúan en los ámbitos social, político, cultural, económico y ambiental formando así un complejo sistema de relaciones y dependencias. En consecuencia, el

---

<sup>79</sup> <http://www.subdere.cl/divisi%C3%B3n-administrativa-de-chile/gobierno-regional-de-valpara%C3%ADso>

<sup>80</sup> De aquí en adelante es cita textual sin intervención de documento Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Páginas 47 - 49

territorio de acción que comprende el área metropolitana, equivaldrá a la totalidad de su área de influencia, incluyendo explícitamente territorios urbanos y rurales.

1.1.2 Se entenderá por área metropolitana una ciudad mono nuclear o la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, y cuya población supere las 250.000 personas, establecido por el organismo pertinente.

1.1.3 En cada región del país donde se configuren áreas metropolitanas, para cada una de estas áreas se constituirá un Consejo de Alcaldes, el que estará integrado por aquellos de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el área metropolitana. Tal Consejo será presidido por el alcalde de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso.

1.1.4 Corresponderá al Consejo de Alcaldes:

a) Emitir opinión, previa a la aprobación oficial por parte del Consejo Regional, de todos los instrumentos de planificación referidos al área metropolitana. Entre estos se considera el Plan Regulador Metropolitano, el de Transporte, el de Medio Ambiente, de Infraestructura, y otros. Todos estos instrumentos serán objeto de consulta obligada por parte del Gobierno Regional.

b) Emitir opinión, previa a la aprobación oficial por parte del Consejo Regional, sobre el proyecto de presupuesto anual de financiamiento de inversión o programas (Anteproyecto Regional de Inversión, ARI), referidos al área metropolitana. Tal proyecto de presupuesto será objeto de consulta obligada por parte del Gobierno Regional.

c) Recibir, al menos con periodicidad semestral, un informe de parte del Ejecutivo Regional, sobre el avance que tiene el cumplimiento de las iniciativas incluidas en los instrumentos de planificación y proyecto de presupuesto vigentes referidos al área metropolitana.

d) Someter a consideración del Ejecutivo y Consejo Regional todas aquellas materias estimadas como graves, problemas emergentes o situaciones que, por ser relevantes en la gestión o desarrollo del área metropolitana concernida, debiesen ser objeto de iniciativa de estas autoridades. El Gobierno Regional deberá dar respuesta, en un plazo no superior a 60 días, al tema planteado, precisando el alcance, recursos y plazos de las iniciativas que se piensa abordar y/o de aquellas que ya están en ejecución.

- e) Proponer al Gobierno Regional un programa de inversiones, con financiamiento municipal y regional, de iniciativas de impacto intercomunal que no hayan sido consideradas en los instrumentos o planes de inversión del Gobierno Regional.
- f) Planificar, coordinar y ejecutar acciones conjuntas inter-municipalidades para prevenir o resolver problemas de carácter supra comunal y que no son considerados en el quehacer del Gobierno Regional.

#### 1.1.5. Gobierno Regional en Áreas Metropolitanas

En aquellas regiones que cuenten con áreas metropolitanas, la gestión del Gobierno Regional se organizará sobre la base de 5 Direcciones Regionales. Tales Direcciones se conformarán con la transferencia de competencias, servicios públicos y programas hoy de dependencia central, como se indica a continuación:

- a) Fomento Productivo: CORFO, SERCOTEC, SERNATUR e INDAP.
- b) Desarrollo Social: SENCE, INJUV, FOSIS, SENAMA, SERNAM e IND
- c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología: CNCA, DIBAM, CMN, C&T
- d) Infraestructura, Vivienda, Desarrollo Urbano, y Medio Ambiente: Arquitectura-Vialidad-Obras Hidráulicas (MOP), SERVIU y M. Ambiente.
- e) Transporte: vialidad urbana SERVIU, D. Arquitectura, D. Vialidad, D. Obras Portuarias, SECTRA y UOCT del MTT.

1.1.6. La gestión del espacio urbano debe considerar, entre otras, los siguientes instrumentos: Plan de Medio Ambiente del Área Metropolitana; Plan y Gestión de Vivienda y Hábitat; Plan Plurianual de Inversiones Metropolitanas (aguas lluvias, parques urbanos, etc.); Administración del sistema de residuos domiciliarios y Borde Costero.

1.1.7. La gestión del transporte debe integrar lo siguiente: Planificación de los sistemas de transporte urbano; Planificación de vialidad urbana y territorial; Planificación de inversiones y gestión de la infraestructura de transporte; Regulación del transporte público y privado; Concesión de servicios y gestión de contratos del transporte público; Administración de recursos de la ley de subsidio al transporte público; Gestión del transporte público y de tránsito intercomunal.

Dada la complejidad y necesidad de tratamiento sistémico del sector transporte, es conveniente que esta propuesta sea consistente con el compromiso presidencial de constituir Autoridades Metropolitanas del Transporte y con el diseño que para ellas ha formulado el Ministerio respectivo. En cualquier caso tal entidad estará subordinada a la autoridad del Gobierno Regional, el que designará a su directivo y velará por la adecuada coordinación con las demás Direcciones o unidades bajo su responsabilidad política.

1.1.8. En el propósito que la administración de las Áreas Metropolitanas sea ejercida en forma plena por los Gobiernos Regionales, en colaboración con las Municipalidades, corresponderá a este ejercer aquellas competencias, de carácter residual, que no hayan sido asignadas en la Constitución o la Ley a organismos dependientes del Gobierno Central. Se exceptuarán aquellas que, por su naturaleza, no sean susceptibles de transferencia. Las discrepancias que puedan emerger serán resueltas por el Senado.

1.1.9. En el caso de la Región Metropolitana de Santiago habrá un “Administrador Regional Metropolitano”, designado por el GORE y que estará a cargo de la gestión operativa, con competencia en toda la región, incluido los sectores rurales.

Dadas las particularidades de esta región se propone que el Ejecutivo impulse un cambio de denominación, por el de “Área Metropolitana de Santiago”, y otras medidas que reconozcan la condición de capital nacional de la ciudad de Santiago.

1.1.10. En las áreas metropolitanas denominadas Gran Valparaíso y Gran Concepción, habrá un “Administrador del Área Metropolitana”, a cargo de la gestión operativa en el territorio definido, el que será designado por el Ejecutivo y Consejo Regional, previa consulta al respectivo Consejo Metropolitano de Alcaldes. Este último deberá aprobar con 2/3 de sus integrantes la propuesta del Ejecutivo Regional.

1.1.11. En aquellas otras Áreas Metropolitanas de menor complejidad, por constituir fenómenos de conurbación bicomunales o grandes ciudades mono nucleares circunscritas a una comuna, la gestión política y administrativa estará radicada, preferentemente, en las respectivas autoridades municipales.

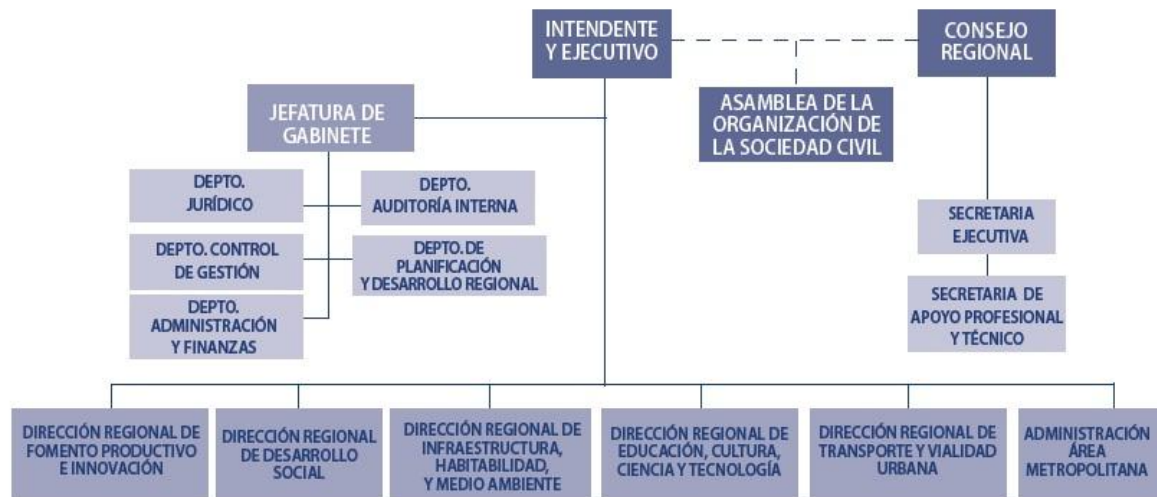
En el caso de Áreas Metropolitanas bi-comunales ellas podrán ser gestionadas por los alcaldes con base en sistema rotatorio y apoyadas en una Secretaría Técnica

Intermunicipal; quedando ambos elementos a definición de las propias autoridades concernidas.

Alternativamente, las autoridades municipales pueden solicitar al Gobierno Regional se designe un Administrador, acogiéndose al modelo de gestión descrito en el numeral anterior, para el Gran Valparaíso y Gran Concepción.

1.1.12. El financiamiento de las iniciativas asociadas a la Administración de las Áreas Metropolitanas, en las modalidades ya indicadas, provendrá de recursos propios de los Gobierno Regionales y Municipalidades; de recursos centrales asociadas a competencias que les sean traspasadas; impuestos, royalties, tasas o gravámenes que se apliquen a actividades insertas en el territorio (puertos, u otras), recursos aportados bajo concepto de solidaridad intermunicipal e ingresos por mejoras y plusvalías urbanas.

### ESTRUCTURA DEL NUEVO GOBIERNO REGIONAL CON ÁREAS NETROPOLITANAS



Fuente: Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Informe 7 de Octubre de 2014. Página 49.