



Proceso Descentralizador y Gobiernos Regionales en Chile

La Descentralización implica un traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los niveles subnacionales. En nuestro país, en el ámbito regional, la administración superior recae en un Gobierno Regional, que goza de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y se encuentra constituido por el Intendente y el Consejo Regional. Su objeto es el desarrollo social, cultural y económico de la región, para lo que cuenta con una serie de funciones y atribuciones, en el ámbito del ordenamiento territorial, fomento de la actividad productiva y desarrollo social.

El proceso descentralizador ha sido un tema de preocupación en Chile a lo largo de la historia, la cual, sin embargo, se ha caracterizado por una cultura predominantemente centralista, existiendo consenso en señalar que el proceso descentralizador ha tenido una concepción principalmente administrativa, con débil dispersión del poder, especialmente en el nivel regional y un recargo de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión subnacional. Si bien se distinguen avances en el ámbito legal y en el traspaso de recursos y atribuciones a los Gobiernos Regionales, de acuerdo a la opinión de expertos esta no sería suficiente.

A pesar de los temas pendientes en esta materia, se pueden señalar entre los avances legislativos desde 1990 hasta la fecha: la creación de los Gobiernos Regionales, a través de la publicación en 1992 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR); cambios introducidos a través de la Ley N° 20.035, **de 2005, a la LOCGAR**, especialmente en lo relacionado con la eficiencia y modernización de la administración regional; la Reforma Constitucional de 2005, que facilita la creación de nuevas regiones y la Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, contenida en la Ley 20.390 de 2009, que incorpora entre otras materias, la elección a través de sufragio universal de los Consejeros Regionales, materializada con la aprobación de la Ley N° 20.678 de 2013.

Tabla de contenidos

I. Introducción.....	2
II. Estructura, organización y funciones del Gobierno Regional	2

1. Funciones del Gobierno Regional.....	4
1.1. Atribuciones del Gobierno Regional.....	5
III. Atribuciones de los Gobiernos Regionales en materia presupuestaria.....	5
IV. Descentralización y Desconcentración Administrativa.....	9
V. Diagnóstico General del proceso descentralizador.....	10
VI. Avances Legislativos en Descentralización.....	12
1. Creación de los Gobiernos Regionales (1992).....	12
1.1. Eficiencia y modernización de la administración regional (2005).....	13
1.2. Reforma Constitucional: integración y elección directa del Consejo Regional, traspaso de competencias (2009).....	14
VII. Modificaciones a la LOCGAR a través del Proyecto de Ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país.....	15

I. Introducción

Para la elaboración del siguiente informe se han consultados diversas fuentes de información que permiten tener un estado general del proceso descentralizador chileno y de su avance legislativo.

Junto con presentar brevemente la estructura, organización y funciones vigentes de los Gobiernos Regionales, se presentan definiciones que permiten comprender los conceptos de descentralización y desconcentración, además de sus dimensiones analíticas, para incorporar posteriormente un diagnóstico general de la descentralización en Chile. Finalmente, se describen las principales iniciativas legislativas relacionadas con el fortalecimiento del proceso descentralizador, acompañadas de algunos comentarios que dan cuenta de materias que se consideran pendientes.

II. Estructura, organización y funciones del Gobierno Regional

Según establece la Constitución Política¹, la administración superior de cada región radica en un Gobierno Regional (GORE), que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El GORE, goza de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y se encuentra constituido por el Intendente y el Consejo Regional (CORE). El CORE es un órgano colegiado, que a partir del año 2013 es electo directamente por la ciudadanía, con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

¹ Artículo 111, Constitución Política de la República.

Entre las facultades normativas del CORE se encuentran la aprobación del reglamento que regula su funcionamiento, reglamentos regionales, planes regionales de desarrollo urbano y el plan de desarrollo de la región. Entre las facultades resolutivas, se encuentran las de resolver el presupuesto regional, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los Convenios de programación² y las inversiones sectoriales de asignación regional. En cuanto a las fiscalizadoras, le corresponde controlar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del Consejo y ejecutivo del mismo, como también de las unidades que de él dependen, pudiendo requerir la información necesaria al efecto³.

En relación a la presencia de los ministerios en las regiones, la LOCGAR determina que los ministerios se desconcentran⁴ territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales (SEREMI)⁵. Cada SEREMI está a cargo de un secretario regional ministerial, quien, sin perjuicio de su condición de representante del o de los ministerios respectivos en la región, será colaborador directo del intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional⁶. Los secretarios regionales ministeriales deberán ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios⁷.

En cuanto a los servicios públicos, la citada norma dispone que la desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales, se hará mediante direcciones regionales o provinciales a cargo del respectivo director regional o provincial, quien dependerá jerárquicamente del director nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, estarán subordinados al intendente a través del correspondiente secretario regional ministerial⁸.

El Intendente cumple actualmente en la región, cuatro tipos de roles:

- Representante Directo del Presidente de la República en la Región
- Autoridad del aparato desconcentrado en la región, por lo cual cuenta con la colaboración de los Secretarios Regionales Ministeriales y un gabinete regional.
- Ejecutivo del Gobierno Regional.
- Presidente del Consejo Regional⁹.

La LOCGAR incorpora la distinción de funciones y atribuciones al momento de fijar las competencias del Gobierno Regional. A continuación se detallan las funciones y atribuciones, de acuerdo a lo establecido en la LOCGAR, dejando un capítulo especial para aquellas atribuciones de los Gobiernos Regionales en materia presupuestaria:

² Los Convenios de Programación se definen como acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en que se establecen compromisos de financiamiento compartido y acciones relacionadas para llevar a cabo determinados proyectos de inversión de interés e impacto regional. Estas iniciativas permiten reorientar recursos sectoriales hacia los propósitos de desarrollo regional, dando solución a los problemas y emprender mega-proyectos que de otro modo no podrían ser llevados a cabo por la región.

³ Artículo 36 LOCGAR.

⁴ La Desconcentración supone la transferencia de competencias de forma permanente de un órgano superior a otro inferior, pero manteniéndola dentro de la misma persona jurídica. De este modo, se pretende mejorar en la gestión de los asuntos administrativos, sin alterar la línea jerárquica de dependencia entre el órgano central y el desconcentrado.

⁵ Artículo 61 LOCGAR

⁶ Artículo 62 LOCGAR

⁷ Artículo 63 LOCGAR

⁸ Artículo 66 LOCGAR

⁹ De aprobarse y entran en vigencia el Proyecto de Ley que actualmente se encuentra en tramitación sobre fortalecimiento de la Regionalización, el Intendente dejará de cumplir este rol.

1. Funciones del Gobierno Regional

Según los artículos 16 a 19 de la LOCGAR, las funciones del Gobierno Regional son las siguientes:

- a) **En materia de Desarrollo Regional o Funciones Generales**¹⁰
- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto.;
 - resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
 - decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional;
 - dictar normas de carácter general en el ámbito de su competencia;
 - asesorar a las Municipalidades de la Región;
 - adoptar medidas para enfrentar situaciones de Emergencia y/o Catástrofes;
 - realizar acciones de cooperación internacional;
 - mantener las relaciones con el gobierno central y sus órganos;
 - construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas.
- b) **En materia de Ordenamiento Territorial**¹¹
- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico;
 - participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos de infraestructura;
 - fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente;
 - fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios en materias de transporte;
 - fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región;
 - proponer a la autoridad competente la localización de Servicios Regionales Ministeriales y servicios públicos.
- c) **En materia de Fomento a Actividades Productivas**¹²
- Contribuir a la formulación de la Política Nacional de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Capacitación Laboral;
 - desarrollar y aplicar políticas nacionales en el ámbito regional;
 - establecer prioridades en diferentes sectores coordinando a entes públicos competentes y concertar al sector privado;
 - promover la investigación científica y tecnológica;
 - preocuparse por la educación superior y técnica de la región;
 - fomentar el turismo de la región con arreglo a la política nacional.

¹⁰ Artículo 16, LOCGAR.

¹¹ Artículo 17, LOCGAR.

¹² Artículo 18, LOCGAR.

d) **En materia de Desarrollo Social y Cultural**¹³

- Establecer prioridades para la erradicación de la pobreza;
- participar, en coordinación con las autoridades competentes en acciones de salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social y asistencia judicial;
- determinar la pertinencia de proyecto de inversión;
- distribuir los recursos de programas sociales a las municipalidades;
- realizar estudios regionales en el ámbito social;
- fomentar expresiones culturales;
- cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural.

1.1. Atribuciones del Gobierno Regional

Por otra parte, las atribuciones del Gobierno Regional, según lo establecido en el artículo 20 de la LOCGAR son las siguientes:

- Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes;
- adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos;
- convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional;
- disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto;
- aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo;
- aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales;
- formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas;
- proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales;
- aplicar, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo.

III. Atribuciones de los Gobiernos Regionales en materia presupuestaria

Se ha reservado un capítulo especial a las atribuciones del GORE en materia presupuestaria, por considerar que es uno de los aspectos fundamentales del proceso descentralizador, observándose una escasa transferencia de competencias en este ámbito.

En materia presupuestaria los Gobiernos Regionales (GORE) tienen pocas facultades. En general los recursos y sus asignaciones son definidos a nivel central. El Gobierno Regional participa en el anteproyecto de inversión, de acuerdo a los lineamientos sectoriales, y en la aprobación del presupuesto regional, en base a lo definido en la Ley de Presupuesto. El único instrumento de inversión, cuyos montos son definidos en su totalidad por el GORE, son los destinados al FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Local), sin embargo existe una parte del

¹³ Artículo 19, LOCGAR.

FNDR, denominada Provisiones, que históricamente se ha contabilizado como parte de éste, pero cuya dinámica de distribución responde a otros criterios, primando las políticas nacionales y sectoriales en su asignación, lo que distorsiona los montos que efectivamente se deciden completamente en la región. En la Ley de Presupuesto, se establece que estas provisiones se distribuyen mediante decretos que consignen las regiones beneficiadas con sus respectivos montos, dejando así cierta flexibilidad de los recursos que se asignan bajo esta modalidad.

Frente a esta situación, los GORE no tienen mucho que decir en materia presupuestaria, la mayor parte de los recursos de inversión para las regiones son decididos a nivel central, y si bien el FNDR, es la herramienta que permite un mayor nivel de decisión en las regiones, parte importante de estos fondos lo componen las Provisiones, por lo que finalmente su asignación es determinada desde el nivel central.

A continuación se describen las facultades constitucionales y legales, que posee el Gobierno Regional y Consejo Regional en materia presupuestaria, describiendo también algunas características particulares del FNDR, sobre todo lo relacionado con las provisiones.

1. Constitución Política

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política, los Consejos Regionales (CORE) aprueban el proyecto de presupuesto de la respectiva región, considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación.

La Ley de Presupuestos de la Nación contempla, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responde a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno Regional (GORE).

2. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR)¹⁴

Las funciones del GORE en materia presupuestaria, establecidas en la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, se limitan a la aprobación del Presupuesto Regional, siempre ajustado a lo estimado para la región en la ley de presupuesto de la Nación. Específicamente el artículo 16, establece las siguientes funciones del GORE:

- 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 al presupuesto de la Nación.
- Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional
- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación;

¹⁴ DFL-1, Ministerio del Interior, 2005, Fija el Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno Y Administración Regional.

Si se analizan separadamente las funciones del Consejo Regional (CORE), estas son aún más restringidas, debido a que su pronunciamiento es en base a las proposiciones del Intendente en materia de presupuesto e inversión. De acuerdo al artículo 36 corresponde al Consejo Regional:

- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente;
- Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en la aplicación de tributos especiales¹⁵
- Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre¹⁶;

En relación al procedimiento para la elaboración del Presupuesto Regional, la LOCGAR establece en su artículo 73 que “el presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación”.

Previo al presupuesto, durante el segundo trimestre de cada año y teniendo en consideración los objetivos estratégicos del gobierno regional, el intendente, con la participación de representantes del consejo regional, de los secretarios regionales ministeriales y los directores regionales de los servicios públicos, elabora un anteproyecto regional de inversiones, correspondiente al año siguiente, el que debe ser considerado en la formulación de los proyectos de presupuestos del gobierno regional y de los respectivos ministerios¹⁷.

Una vez elaborado el anteproyecto señalado, debe ser enviado a los ministerios respectivos, con el objeto que sea considerado al momento de la formulación de sus correspondientes proyectos de presupuesto.

La Ley de Presupuestos asigna a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento¹⁸.

El presupuesto se rige por las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263, de 1975, y considera a lo menos los siguientes programas presupuestarios:

- a) Un programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional, y
- b) Un programa de inversión regional, en el que se incluirán los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que le correspondan y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región (...)

3. Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Administración Financiera del Estado

¹⁵ N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

¹⁶ Los CP se definen como acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en que se establecen compromisos de financiamiento compartido y acciones relacionadas para llevar a cabo determinados proyectos de inversión de interés e impacto regional. Estas iniciativas permiten reorientar recursos sectoriales hacia los propósitos de desarrollo regional, dando solución a los problemas y emprender mega-proyectos que de otro modo no podrían ser llevados a cabo por la región.

¹⁷ Artículo 71 LOCGAR

¹⁸ Artículo 72 LOCGAR

El Decreto Ley N° 1.263, citado anteriormente, establece en su artículo 26 algunas normas sobre modificaciones durante el ejercicio presupuestario, específicamente que: “las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Estas normas podrán ser modificadas por decreto fundado durante el ejercicio presupuestario.

No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, sólo por ley podrá autorizarse la transferencia de fondos entre Ministerios, el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que, previamente, hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público, aportes a las empresas del Estado, sean públicas o sociedades anónimas, no incluidas en dicha ley y la concesión de aporte fiscal a municipalidades. (...)”

4. Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El FNDR constituye uno de los principales instrumentos financieros, mediante los cuales el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local¹⁹. Es uno de los instrumentos más descentralizados de los programas de inversión pública, ya que el gobierno central no tiene competencia en las decisiones de inversión que se priorizan al interior de la región.

Es importante mencionar que dentro del FNDR se contabilizan también las provisiones²⁰, las que se generan con el objeto de dar orientación a las políticas nacionales sectoriales, desde una perspectiva de focalización y localización regional²¹.

Cabe destacar que las provisiones tienen criterios de distribución distintos al FNDR, primando las políticas nacionales y sectoriales en su asignación. A lo largo del tiempo, se ha discutido que las provisiones no se distribuyen de acuerdo a las variables del FNDR, lo que distorsiona los montos que efectivamente se deciden completamente en la región. A su vez, la distribución inicial del FNDR, se ve fuertemente modificada al agregar la distribución final de las provisiones.

Para las Provisiones de la Ley de Presupuesto de 2014²², se dispone que “los decretos en que se establezcan o distribuyan las provisiones deberán consignar nominativa e individualmente la o las regiones beneficiarias con sus respectivos montos”.

También se establece que “a contar del 1° de mayo de 2014, la Subsecretaría, mediante oficio, podrá autorizar a los Gobiernos Regionales que lo soliciten y que no dispongan de los proyectos correspondientes, para que destinen los recursos que obtengan de las provisiones consideradas en este ítem, a tipologías de proyectos distintas a las indicadas en las glosas respectivas”.

Estas reglas presupuestarias, además de lo determinado en las glosas de cada una de las provisiones²³, deja cierto margen de maniobra y redistribución de los recursos asignados bajo esta modalidad.

¹⁹ Disponible en: <http://www.suddere.cl> (Abril, 2010).

²⁰ Son recursos adicionales establecidos en la ley de presupuesto de cada año y/o corresponden a montos transferidos a las regiones para incentivar en sectores que se consideren prioritarios.

²¹ Disponible en: <http://www.subdere.cl/paginas/programas/fndr.html> (Enero, 2014).

²² Glosa 02 de la Partida 05 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

²³ Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-111435_doc_pdf.pdf (Enero, 2014)

IV. Descentralización y Desconcentración Administrativa

En cuanto al concepto de descentralización propiamente tal, es útil distinguir tres dimensiones analíticas fundamentales utilizadas en Chile: la administrativa, la fiscal y la política.

La descentralización administrativa territorial consiste en la distribución de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). La descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público. Finalmente, la descentralización política hace referencia a los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas²⁴.

La administración del Estado se encuentra estructurada principalmente en tres niveles: nacional, regional-provincial y local²⁵. Cada uno de estos niveles, requiere de la definición de su ámbito de competencias, funciones y atribuciones.

De acuerdo a lo señalado por Rolando Pantoja, la distribución de competencias públicas a distintos órganos y organismos de la Nación, supone que el poder público generado por la fuente de poder que es la soberanía, se extiende a otras autoridades del sector público como los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, entre otros. “Esto implica establecer un nuevo diseño de construcción estatal, pues al incorporar al campo público las autonomías constitucionales, el Estado ya no es un Estado-poder, ni un estado de los servicios públicos, sino un Estado complejo, de composición diferenciada, que se articula como tal al servicio de la comunidad nacional, regional, provincial y local”²⁶.

De esta forma, el traspaso de competencias se encuentra íntimamente ligado a la descentralización, la que implica una redistribución del Poder del Estado.

Según Humberto Nogueira²⁷, la descentralización es un traslado de competencias desde la administración central del Estado a otras personas jurídicas de derecho público, las cuales tienen patrimonio propio.

En nuestro país, la descentralización se encuentra establecida en el artículo 3° de la Constitución Política, la que expresa que “el Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada²⁸ en su caso, de conformidad a la ley”.

El hecho que Chile sea un Estado 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

²⁴ Descentralización en América Latina. Serie Documentos de Trabajo. División de Políticas y Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Julio de 2009.

²⁵ Pantoja Bauza, Rolando. La Organización Administrativa del Estado. Editorial Jurídica, 2004. p.175.

²⁶ Ibid. p.175 y 176.

²⁷ Citado en: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio Del Interior. Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del Estado.

²⁸ Desconcentración supone la transferencia de competencias de forma permanente de un órgano superior a otro inferior, pero manteniéndola dentro de la misma persona jurídica. De este modo, se pretende mejorar en la gestión de los asuntos administrativos, sin alterar la línea jerárquica de dependencia entre el órgano central y el desconcentrado.

su territorio, sobre la universalidad de las materias que puede comprender la competencia estatal. Esto requiere la existencia de agentes locales de los órganos centrales (intendentes, gobernadores), encargados de ejecutar la decisión de éstos en todo el territorio²⁹.

Con la reforma Constitucional que introdujo la Ley N° 19.097 de 1991, durante la discusión del artículo 3, en lo que concierne al concepto de descentralización, “se precisó que éste debe entenderse como una transferencia de competencias desde el nivel central a entes jurídicamente diferenciados de aquél (es decir, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio) y que no están jerárquicamente subordinados, sino sometidos a su supervigilancia”³⁰.

A su vez, la frase empleada en la indicación aprobada “o desconcentrada en su caso”, “significa que no toda la Administración se descentraliza progresivamente en el tiempo, pues hay servicios o actividades que deben quedar bajo la tuición o dependencia del Presidente de la República, como son los asuntos relativos a las Fuerzas Armadas, las relaciones internacionales, el orden público, la política económica y otras de diversa índole que por sus características propias no es posible separarlas del nivel central”.

Finalmente, la inclusión de la frase, de que estos procesos de descentralización y desconcentración se harán “de conformidad a la ley”, permite entregar al discernimiento del legislador el establecer cuáles funciones y atribuciones del nivel central son susceptibles de transferirse a los órganos territoriales descentralizados o desconcentrados, y cuáles son las que por su naturaleza, deben ser de la competencia de los entes centralizados³¹.

V. Diagnóstico General del proceso descentralizador

De acuerdo a lo que se puede apreciar sobre nuestra organización regional, los gobiernos regionales cumplen un importante papel en el proceso de descentralización del Estado.

Muchas de las transformaciones deseadas para la actual institucionalidad están dirigidas justamente a potenciar y fortalecer las estructuras institucionales públicas de las regiones con el fin de acercar eficientemente la gestión estatal a las demandas de los territorios. “Sin embargo, existen ciertas brechas que deben superarse para que los gobiernos regionales efectivamente puedan estar capacitados y preparados para eventuales asignaciones de mayores recursos y autonomía en su gestión, ya que aparentemente no existe suficiente certeza respecto si esta institucionalidad pueda ejercer las competencias asignadas por la ley; sobre todo en el sentido de que hasta el día de hoy la normativa legal ha sido extremadamente uniforme y homogénea para la administración de sus territorios, limitando de esta forma una gestión eficiente y con un impacto positivo sistémico”³².

Según Mario Weissbluth, “las bases fundamentales del modelo descentralizador vigente en Chile fueron establecidas en el gobierno militar y los gobiernos democráticos hicieron cambios relativamente tendenciales en materias administrativas y de apoyo a la gestión, perfeccionando

²⁹ Silva Bascañán, Alejandro. Tratado de Derechos Constitucional, Tomo IV, Bases de la Institucionalidad. Editorial Jurídica, 1997. p.79.

³⁰ Ibid. p. 84.

³¹ Op. Cit (Pantoja)

³² Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER Universidad de La Frontera. “Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal: Un desafío para Chile del Futuro” PROYECTO “BCN INNOVA”, CF 21/2008, 290908. Temuco, 14 de Septiembre 2009.

la desconcentración de funciones administrativas, implementando el fortaleciendo a los gobiernos regionales cuya efectividad es discutible”³³.

Se reconoce que el marco general en que se inserta el proceso de descentralización chileno, “ha derivado en la percepción de una concepción meramente administrativa del proceso de descentralización con débil dispersión del poder, especialmente en el nivel regional, y un recargo de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión subnacional”³⁴. Se distinguen avances en el ámbito legal y en el traspaso de recursos y atribuciones “pero un déficit en la identidad, consolidación, autonomía y capacidad decisoria de los Gobiernos Regionales. Un factor adicional que ha contribuido a esta situación de debilidad en el nivel intermedio de la administración, es la falta de precisión en las responsabilidades y una variedad de funciones compartidas entre distintos niveles”³⁵.

A nivel legislativo, el Consorcio para la Reforma del Estado, conformado en el año 2009 por múltiples actores y centros de estudio, con el objetivo de construir una propuesta de modernización, concluye entre otros aspectos que “sin desmerecer los cambios institucionales que se han concretado desde el año 1990, existe una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es el adecuado para la realidad actual”³⁶.

Por otra parte, se suma a esta visión del proceso descentralizador, el análisis que realiza sobre esta materia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), basadas en un diagnóstico sobre la realidad nacional.

En julio de 2009, la OCDE publicó *Territorial Reviews: Chile*³⁷, en el que se afirma que la economía de Chile se ha fortalecido durante los últimos 20 años. Sin embargo, hasta la fecha las regiones de Chile no han utilizado plenamente sus recursos, ni alcanzado su potencial, lo que limita la capacidad de Chile para el crecimiento. Frente a esta realidad, la OCDE recomienda un enfoque regional más fuerte para el desarrollo económico a fin de aprovechar mejor las diferentes oportunidades de las regiones y mejorar el rendimiento general del país.

En el citado informe, se afirma que Chile ha adoptado gradualmente una perspectiva regional a través de iniciativas innovadoras como la creación de organismos de desarrollo regional y un fondo de innovación regional. Por otra parte, hay importantes reformas en curso como la elección directa del consejo regional, o la reforma municipal. No obstante, aún se carece de un marco institucional regional capaz de coordinar de manera regular las distintas políticas, instrumentos y actores que participan en el desarrollo económico. La agenda económica regional es todavía decidida en su mayoría desde el centro. Además, los mecanismos de inversión pública tienen una lógica sectorial que dificulta la financiación de iniciativas integrales y coordinadas.

Se mencionan en la publicación “Chile Descentralizado y Desarrollado”³⁸, las paradojas no resueltas por el modelo de desarrollo de Chile:

³³ Waissbluth, Mario y Cristian Leyton. La Descentralización en Chile: Asignatura Pendiente. Abril de 2006. Disponible en: <http://www.mariowaissbluth.com/secciones/articulos/pdf/descentralizacion.pdf> (enero, 2014)

³⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Evaluación y Cuentas Públicas. Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización en Chile, Junio de 2000.

³⁵ *Ibid*

³⁶ Un Mejor Estado para Chile. Consorcio para la Reforma del Estado. 2009.

³⁷ OECD, *Territorial Reviews: Chile*. julio de 2009.

³⁸ Heinrich von Baer v.L. Ismael Toloza B. Felipe Torralbo S. Chile Descentralizado y Desarrollado. Fundamentos y Propuestas para construir una Política de Estado (2014-2030) y un nuevo Programa de Gobierno (2014-2018) en Descentralización y Desarrollo Territorial. Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER Universidad de La Frontera 10 diciembre 2012

- “Chile es el país más centralizado de América Latina en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio.
- El país se caracteriza por un éxito significativo y sostenido a nivel macro-nacional, en contraste con las severas carencias todavía observables en los niveles micro-local y meso-regional.
- Chile se inserta en las oportunidades y amenazas de la globalización, sin haber fortalecido previamente sus capacidades a nivel local y regional.
- La institucionalidad pública del país es uniforme y sectorial, en contraste con su orden natural y territorial, que es sistémico, ricamente diverso, dinámico y eficiente.
- El sistema vigente de gestión pública (centralizado, vertical, jerárquico) es manifiestamente disfuncional a la extensión longitudinal y amplia diversidad de su territorio.
- Chile tiene un gobierno central muy fuerte, pero gobiernos regionales, locales y una sociedad civil todavía muy débiles, sin suficientes capacidades para desarrollar en plenitud las potencialidades de desarrollo de sus territorios, ni de contrarrestar con eficacia el predominio del poder central”.

VI. Avances Legislativos en Descentralización

A pesar de las deficiencias del proceso descentralizador, se pueden mencionar algunos avances en materia legislativa, que gradualmente han ido entregando una mayor autonomía a las regiones. En este ámbito, uno de los hitos más importantes fue la creación de los Gobiernos Regionales, a través de la dictación en 1992 de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR)³⁹.

A través de esta iniciativa, los Gobiernos Regionales pasan a ser órganos descentralizados, establecidos para la administración superior de cada región, con el objeto de promover el desarrollo económico, social y cultural de las mismas.

Siguen a esta reforma, cambios introducidos a través de la Ley N° 20.035⁴⁰, **de 2005, a la LOGGAR**, especialmente en lo relacionado con la eficiencia y modernización de la administración regional; la Reforma Constitucional de 2005, que facilita la creación de nuevas regiones; y la Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, contenida en la Ley 20.390 de 2009, que incorpora entre otras materias, la elección a través de sufragio universal de los Consejeros Regionales (CORES); y más recientemente, la Ley N° 20.678 publicada en junio de 2013, que permitió la elección directa de los CORES, junto a las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre de 2013.

A continuación se explican brevemente las principales modificaciones de las normas mencionadas:

1. Creación de los Gobiernos Regionales (1992)

³⁹ Hoy DFL

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial del 01 de julio de 2005

La Ley N° 19.097 de 1991 modificó la Constitución Política⁴¹ estableciendo que la administración superior de cada región radica en un Gobierno Regional (GORE), que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El GORE, goza de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y se encuentra constituido por el Intendente y el Consejo Regional (CORE).

Dicha reforma se materializa con la dictación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, Ley N° 19.175 de 1992. A partir de esta norma, los gobiernos regionales pasan a ser órganos descentralizados, establecidos para la administración superior de cada región.

En relación a este cambio institucional, se avanza en descentralización, al configurar un órgano territorialmente descentralizado. Lo anterior significa que el gobierno regional no está sujeto a dependencia jerárquica del Presidente de la República y que, por lo tanto, es autónomo en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Sin embargo, se plantea como aspecto problemático la duplicidad de funciones del Intendente, quien por un lado es representante del Presidente de la República en el territorio y autoridad de los organismos desconcentrados, y por otro lado es Presidente del GORE. De esta forma, muchas veces, en el "Intendente predomina el papel de representante del presidente de la República, más que representante de la comunidad regional"⁴².

Por otra parte, existe un marcado desequilibrio de poder entre el GORE y los Ministerios del Gobierno Central, a través de los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS), en el territorio. Lo que se ve acrecentado, con las autoridades de los servicios desconcentrados, que responden a su superior del nivel nacional y no al Intendente.

La citada Ley N° 19.175 de 1992, crea también los consejos regionales, como órgano colegiado, que emana, en sus orígenes, indirectamente de la ciudadanía, con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras⁴³. Desde su creación hasta la elección del año 2011, eran elegidos a través de votación indirecta por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral.

1.1. Eficiencia y modernización de la administración regional (2005)

A través de las Modificaciones introducidas por la Ley N° 20.035, de 2005, a la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, **Sobre Gobierno y Administración Regional**, se efectuaron importantes modificaciones a la legislación en lo relacionado con la eficiencia y modernización de la administración regional. Entre los cambios introducidos, se pueden destacar en materia presupuestaria, la regulación de los procedimientos para la elaboración del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), el que debe considerar los objetivos estratégicos del respectivo GORE y de los servicios que operen en la región.

Otro de los aspectos modificados, es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), disponiéndose que opere no sólo como un fondo de compensación territorial sino que también tenga por finalidad el desarrollo regional, además, se reemplaza su criterio de distribución de las

⁴¹ Artículo 111, Constitución Política de la República.

⁴² Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Evaluación y Cuentas Públicas. Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización En Chile, Junio de 2000.

⁴³ Párrafo 2° del DFL 1, Ministerio del Interior, Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR). D.O. 8 de agosto de 2005.

"condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región" por "la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región". Finalmente, se permite la incorporación de otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales a los convenios de programación (acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios), cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en la ejecución del referido convenio de programación.

A través de la citada norma, también se aprueban disposiciones en materia de probidad administrativa y fiscalización. Se exige que la cuenta pública, el balance de ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera de los GORE sean publicados en la página *web* del respectivo gobierno regional o en la de la SUBDERE. Se establece sanción de multa (entre 50 y 300 UTM) para aquél consejero que, estando implicado (participación en asuntos de su interés o de sus parientes), concurra a la respectiva discusión o votación y, en caso de incurrir por segunda vez en la misma falta, constituye causal de cesación en el cargo. Se establecen plazos (veinte días hábiles) para que el intendente responda por escrito los actos de fiscalización del consejo y las informaciones requeridas por los consejeros.

1.2. Reforma Constitucional: integración y elección directa del Consejo Regional, traspaso de competencias (2009)

El año 2009 se promulga la ley N° 20.390⁴⁴, que introduce una serie de reformas constitucionales en materia de Gobierno y Descentralización. Dicha reforma tuvo por objeto continuar con el proceso de descentralización del Estado Chileno y perfeccionar el sistema de gobierno y administración interior del Estado, fortaleciendo el accionar de los consejos regionales, elevando el nivel de las atribuciones y la naturaleza del Gobierno Regional al conferirle mayor capacidad de definición de las políticas y objetivos regionales.⁴⁵

En la materia, la Reforma Constitucional estableció que los Consejeros Regionales sean elegidos por sufragio universal en votación directa.

Asimismo, el Consejo Regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros. Ello implica que el Intendente deja de presidir el consejo regional. La norma también dispone que el presidente del consejo durará cuatro años en su cargo y que puede ser removido por acuerdo de dos tercios de los consejeros regionales en ejercicio⁴⁶.

La Reforma constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, Ley N° 20.390, publicada en el Diario Oficial el 28 de Octubre del 2009, requiere para su materialización de una importante modificación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional. Hasta la fecha, con la aprobación de la Ley N° 20.678 publicada en junio de 2013, se materializó la elección a través de votación directa de los Consejeros Regionales, sin embargo se encuentra pendiente la aprobación del Proyecto de Ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización⁴⁷, que busca materializar en plenitud la Reforma Constitucional de 2009.

⁴⁴ Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20390&idVersion=2009-10-28> (Julio, 2010)

⁴⁵ Mensaje de S.E. el Presidente de la República por el cual inicia un proyecto de Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. Disponible en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>, (Julio, 2010)

⁴⁶ Constitución Política de la República. Artículo 113.

⁴⁷ Proyecto de Ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización (Boletín N°7963-06), Segundo trámite constitucional Cámara de Diputados.

En la Tabla 1, se presentan los cambios fundamentales que incorporó la Reforma Constitucional de 2009, contrastados con las disposiciones que se conservan, resaltando los roles que sigue manteniendo el Intendente. Como se puede apreciar, de los roles que anteriormente cumplía el Intendente, el único que dejaría de ejercer es el de Presidente del Consejo Regional.

Tabla 1. Contexto Constitucional post reforma 2009

Se modifica	Se mantiene
Elección Consejeros por sufragio universal y votación directa	Intendente coordina, supervigila y fiscaliza servicios públicos que operan en la región.
Intendente deja de ser Presidente del CORE, se elige entre sus miembros.	El Gobierno regional se compone por el Intendente y Consejo
Detalla normas sobre transferencia de competencias	Intendente es órgano Ejecutivo del GORE
Participación de Senadores y Diputados en el CORE	Consejo regional es órgano normativo, resolutivo y fiscalizador

Fuente: elaboración propia

En relación a la transferencia de competencias, la Reforma Constitucional de 2009 otorga atribuciones al Presidente de la República para que, en su calidad de Jefe de Estado y mediante decreto supremo, traspase a uno o más Gobiernos Regionales determinadas competencias, ya sea del nivel central o de los servicios públicos que operen en la región, con los recursos y personal correspondientes al ejercicio de las mismas.

De este modo, la normativa aprobada flexibiliza la entrega de competencias a los órganos locales en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. El hecho de que dicha transferencia pueda ser temporal, parcial y a determinados gobiernos locales, en definitiva, vendría a posibilitar dicha entrega, especialmente si se consideran la diversidad de recursos, realidades y expectativas que presentan las distintas regiones del país.

La Ley Orgánica Constitucional respectiva deberá contemplar y detallar la forma en que deba realizarse dicho traspaso, modificación contemplada en el proyecto que se encuentra actualmente en tramitación sobre Fortalecimiento de la Regionalización.

VII. Modificaciones a la LOCGAR a través del Proyecto de Ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país.

Como se ha mencionado, el proyecto de Ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país (Boletín 7963-06), es una iniciativa que busca regular una serie de materias relacionadas con los gobiernos regionales, entre las que se pueden destacar:

- Nuevas funciones del Gobierno Regional (GORE);
- Regulación de la transferencia de competencias;
- Aumento de facultades del Intendente;
- Atribuciones del Presidente del Consejo Regional;
- Atribuciones del Consejo Regional;
- Aumento de la Estructura Administrativa del Intendente, para su función como Ejecutivo del GORE (nuevas divisiones y figura del Administrador Regional); e
- Inversión Regional.

Si bien la propuesta progresa en algunos aspectos, es posible observar que en algunos ámbitos no avanza lo suficiente, sobre todo en cuanto al proceso descentralizador. Al respecto, uno de los puntos cuestionados es la figura del Presidente del Consejo Regional, a quien, a través del proyecto de ley, se dota de una serie de atribuciones más bien protocolares, sin alterar las facultades ejecutivas en la administración regional del Intendente.

Esta situación también se ha declarado durante la discusión del proyecto de ley en el Senado, donde se manifestaron aspectos que, a juicio de algunos legisladores, no contribuyen con la descentralización, como la existencia de una dualidad de autoridades, representada por el Intendente y el Presidente del Consejo Regional.

En relación a esta materia, se puede afirmar que durante la discusión del proyecto de ley, en la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado, el ex senador Ricardo Núñez sostuvo que uno de los ámbitos centrales de la iniciativa es el de las nuevas funciones y atribuciones del Consejo regional, así como de su presidente.

Sin embargo, manifestó que “se pierde una oportunidad de avanzar más allá y aprovechar de mejor forma el esfuerzo que se hizo durante el debate de la última reforma constitucional sobre esta materia. A este respecto, expresó que el modelo sugerido debe siempre considerar la separación de funciones de gobierno y administración regionales”.

En cuanto al Presidente del Consejo Regional, manifestó que “debe tener un rol fundamental en la presentación del presupuesto regional y en el manejo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, así como en los convenios de programación”.

Asimismo, expresó que esta nueva figura regional debe ser electa por cuatro años y estar a cargo de las funciones enunciadas, garantizando así la continuidad de las políticas de desarrollo de cada región, a diferencia de lo que existe actualmente, con el Intendente a cargo de dicha actividad. De hecho, esta última figura opera en medio de una permanente inestabilidad política, dado que depende de la exclusiva confianza del Presidente de la República y que, necesariamente, responde a los intereses del Gobierno Central”⁴⁸.

Reafirmando esta idea, Manuel Tobar⁴⁹ manifestó que, en relación a la representatividad de las autoridades regionales, vale decir el Consejo Regional y el Intendente, sobresale un problema de carácter estructural. “Por un lado, los Consejos Regionales son representativos de la colectividad territorial, pero el Intendente es un representante del Presidente de la República. Por consiguiente, en el diseño actual no se soluciona ‘el principio de la independencia del poder central’, inherente al órgano subnacional”⁵⁰.

Tobar añadió que la Reforma Constitucional de la Ley N° 20.390, de 2009, intenta despejar esta anomalía, logrando que los consejeros regionales sean elegidos por sufragio universal en votación directa, por parte de los ciudadanos de regiones; a la vez que creando la figura de un Presidente del Consejo Regional. No obstante, a su juicio “no consigue excluir al Intendente de la Administración Regional”⁵¹.

⁴⁸ En Sesión de 10 de junio de 2013, En: Primer Informe Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado.

⁴⁹ Consejero Regional de Valparaíso, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de la Región de Valparaíso.

⁵⁰ Tobar Leiva, Manuel. Entre la Descentralización y la Desconcentración Regional. Análisis del proyecto de “Fortalecimiento de la Regionalización” que modifica la ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

⁵¹ *Ibid*

Otro de los puntos cuestionados del Proyecto de Ley en tramitación, según señala la Asociación Nacional de Consejeros de los Gobiernos Regionales de Chile (ANCORE)⁵², es, desde su punto de vista, la disminución de sus atribuciones en materia presupuestaria, al limitar la función de los Consejeros de aprobar o rechazar marcos presupuestarios generales, delegando al Intendente la aprobación en específico de cada proyecto.

⁵² Comunicado de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales. Disponible en: <http://tenred.cl/2011/09/comunicado-de-la-asociacion-nacional-de-consejeros-regionales/> (Enero, 2014)