

# **Análisis de la estructura del Estado Chileno y su carácter centralista**

Asesoría Parlamentaria

Diputado Gabriel Boric

Distrito N°60, Región de Magallanes y la Antártica Chilena



## Índice

I.	Introducción .....	3
II.	El contexto histórico de la construcción estatal y el centralismo en Chile .....	5
2.1.	El legado de la Colonia y la Independencia.....	5
2.2.	El sello portaliano en la configuración estatal republicana .....	5
2.3.	El período desarrollista .....	6
2.4.	Dictadura 1973 – 1990.....	7
2.5.	El retorno a la democracia .....	8
III.	Caracterización Política: Principales Instituciones y estructura de la División Político administrativa .....	10
3.1.	Constitución Política de la República.....	10
3.1.1.	Caracterización del orden nacional en la Constitución .....	10
3.1.2.	Órganos de la Administración .....	11
3.1.3.	Gobierno y Administración .....	13
3.2.	Organismos de la administración territorial del Estado .....	13
3.2.1.	El Gobierno Regional .....	14
3.2.2.	El Intendente.....	16
3.2.3.	El Consejo Regional.....	17
3.2.4.	El Presidente del Consejo Regional.....	19
3.3.	Sistema de transferencia de competencias.....	20
3.4.	Inversión de Decisión Regional (IDR) y críticas.....	21
3.4.1.	FNDR.....	21
3.4.2.	Críticas.....	24
IV.	Agenda de descentralización del gobierno de Michelle Bachelet .....	26
4.1.	Proyecto de ley – Transferencia de competencias a los gobiernos regionales .....	26
4.1.1.	Elementos principales y resumen .....	26
4.1.2.	Modificaciones .....	27
	Bibliografía.....	31

## **I. Introducción**

Cada vez existe mayor conciencia respecto a que el país exhibe un centralismo desproporcionado. El centralismo chileno tiene sus orígenes en nuestros primeros diseños institucionales, los que han definido históricamente un alta concentración del poder económico y administrativo en la autoridad central. A lo largo del período republicano, las medidas descentralizadoras implementadas se han caracterizado por su carácter vertical y por emanar desde Santiago para ejecutarse a lo largo del territorio nacional. El retorno a la democracia estuvo asociado a una serie de reformas a la estructura institucional, tendientes a mejorar la prestación de servicios públicos y fortalecer la democracia -por medio de las leyes de municipalidades y de gobierno local. En la práctica, sin embargo, las propuestas han sido insuficientes y no han provisto de soluciones duraderas a los problemas acumulados.

En la actualidad, Chile es el país más centralizado de la OCDE y de América Latina. Estas características tienen múltiples expresiones. El centralismo manifiesta profundas desigualdades territoriales, que se expresan en el acceso a servicios públicos básicos (educación salud, vivienda), en los índices de pobreza, la calidad de vida, las oportunidades de desarrollo, etc. Se trata de brechas que se dan no sólo entre el conjunto de las regiones y la capital, sino también al interior de las propias regiones y sus capitales regionales.

Esta tendencia ha terminado por agotar un estilo de planificación centralizado, cerrado y altamente elitista, promoviendo círculos de poder y de gestión concentrados en relaciones clientelares a escala local y regional.

Las regiones se han levantado frente a esto, y han articulado demandas políticas por la descentralización y la democratización territorial del poder; éstas se han cristalizado en distintas organizaciones promovidas desde actores locales, organizaciones regionales, gremios y municipios. En ese contexto de conflictividad, la presidenta Bachelet creó una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización, la cual elaboró, durante el 2014, un conjunto de propuestas. Éstas se enfocan en la elección democrática de la máxima autoridad regional, conjuntamente con el traspaso de cuantiosos recursos presupuestarios, competencias, servicios y programas.

Se vuelve necesario abordar los sentidos que toma el concepto de descentralización, el cual posee tres dimensiones las cuales es preciso distinguir: 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, en tanto, 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 públicas. (SUBDERE 2009: 9).

Así también, es necesario distinguir entre regionalización y descentralización, cuya diferencia radica en que la primera es el fondo y forma que se da un país para “organizar” territorialmente el poder económico, social y político de una nación. Y la descentralización es la manera –amplia o restringida- de “distribuir” principalmente el poder político sobre aquella forma territorial en la que se ha organizado el país. (Montecinos 2009)

El presente informe se estructura de la siguiente manera; en un primer momento, se ofrece una breve contextualización histórica que repasa los hitos y procesos que han dado forma al centralismo político-administrativo del país desde la Colonia hasta el presente (II). Posteriormente, se presentan las principales instituciones del gobierno regional en el actual ordenamiento, junto a sus herramientas de desarrollo local (III). Por último, se describen y analizan las propuestas de cambio legislativo que se discuten actualmente en el Congreso (IV).

## **II. El contexto histórico de la construcción estatal y el centralismo en Chile**

Al analizar la problemática del centralismo que ha caracterizado la construcción estatal del país en un marco temporal más amplio, se puede observar con claridad que el caso chileno no brinda modelos o experiencias favorables en esta materia. En lo que sigue, se ofrece una sucinta revisión y contextualización en torno a los principales hitos y procesos históricos que han dado forma al centralismo político-administrativo del país.

### **2.1. El legado de la Colonia y la Independencia**

La Colonia se caracterizó por la necesidad de configurar una sociedad productiva en los límites fronterizos del imperio español, además de la permanente guerra con los habitantes de su territorio. Por estas características es que se forjó la forma tradicional de un Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente. Esta orientación estatal, con metas definidas extraterritorialmente, delimitó y construyó verticalmente el espacio de la nación emergente (Góngora 1980).

Esta evolución se fortaleció hacia fines del siglo XVIII con las reformas borbónicas, que buscaban recuperar y fortalecer la influencia del imperio español en los territorios de ultramar, orientándose a dividir los territorios y centralizar su administración. Por medio de un mayor control, la corona española intentó robustecer la presencia militar y perfeccionar la recaudación tributaria. Con esta finalidad, se crearon dos virreynatos nuevos a nivel regional así como el régimen de intendencias. Este hito implicó un cambio desde la administración autónoma que había caracterizado el período precedente de la Colonia hacia una división político-administrativa en la que los territorios de ultramar se entendían como una ‘mera extensión provincial del poder de España’ (Boisier 2007: 92).

### **2.2. El sello portaliano en la configuración estatal republicana**

Como lo destacan Salazar y Pinto (1999), uno de los rasgos distintivos de la construcción estatal chilena es la del ‘iluminismo democrático’, la que tendió a perpetuarse en el período republicano. A lo largo del siglo XIX, la contención de la ‘diversidad civil’ por parte de las elites políticas gobernantes se fue consolidando poco a poco en un orden político que se estabilizó prontamente, imponiéndose a las múltiples fuentes de conflicto o resistencia que encontró y a las propuestas provenientes de sectores y líderes regionales o locales. Históricamente, lo que ha primado ha sido una mediación política que circunscribió las atribuciones de la sociedad civil y estructuró su relación con el Estado, ‘sustituyendo el diálogo ciudadano por un ‘consenso operacional’ (Salazar y Pinto 1999: 20) manejado por las elites políticas junto al apoyo frecuente de las fuerzas militares.

Una figura clave en este proceso fue Diego Portales, a quien se le atribuye ser el gran organizador de la República de Chile luego del convulsionado período de guerras internas que se suscitaron con posterioridad a la Independencia. La democracia restringida (voto

censitario y representativo) establecida en la Constitución de 1833 consolida un régimen político de autoridad y orden, instituyendo como valor fundamental para la vida republicana la idea de que la legalidad decretada desde el poder central es la que configura y asegura la gobernabilidad de la nación. El sello portaliano es aquél de un gobierno fuerte, centralizado y basado principalmente en la figura del presidente de la república. El orden constitucional de 1833 instaura así el modelo centralista republicano, reforzando y validando el modelo de Intendentes, Gobernadores y Subdelegados mandatados por el Presidente y encargados de velar por los intereses del Estado (Boisier 2007).

Por otro lado, cabe también destacar el rol de la guerra en la consolidación de un Estado centralista a lo largo del siglo XIX. Entre los hitos bélicos más significativas se encuentran el estallido de la guerra con la confederación Perú-Bolivia, la Guerra del Pacífico, la denominada ‘Pacificación de la Araucanía’ y la ocupación de las zonas australes, así como la Guerra Civil de fines de siglo. Esta sucesión de conflictos internos y externos, marcada por continuos cambios en geografía política administrativa del territorio nacional, contribuye a configurar la centralización de las decisiones en el poder central (Sanhueza 2008).

### **2.3. El período desarrollista**

Hacia el primer cuarto del siglo XX, tras la crisis de la llamada cuestión social, junto a la expansión de las capas medias, el sistema político tendió a ampliarse y a adquirir así mayores niveles de legitimidad, pero sin admitir por ello una modificación relevante en el perfil centralista de la administración política del Estado. Los esfuerzos descentralizadores de este período se pueden observar aproximadamente a partir del año 1925 hasta la fecha. Bajo una reestructuración del Estado que propició la Constitución de 1925, se opta por un proceso de descentralización de carácter administrativo que nace como estrategia del Estado para contribuir al proceso de modernización e industrialización que iniciaba el país (Hevia 2013).

Las medidas descentralizadoras implementadas tienen un carácter vertical y surgen desde el propio centro político nacional desde donde se despliegan hacia todo el territorio nacional, teniendo como objetivo la promoción y el fortalecimiento del crecimiento económico del país por medio del desarrollo regional.

Estos intentos se pueden ver reflejados específicamente a partir del año 1939 con la creación de la Corporación de Fomento (CORFO) y en 1965 con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). En 1950, la CORFO se propuso una nueva división política-administrativa que constaba de seis grandes regiones: Norte Grande, Norte Chico, Núcleo Central, Concepción y La Frontera, Región de Los Lagos y Región de Los Canales. Este rediseño territorial se realizó teniendo como meta impulsar el desarrollo económico de cada región basándose en las características propias de cada zona:

características geográficas, humanas y económicas (Boisier 2007). Por su parte, desde mediados de la década de 1960, ODEPLAN avanzó en una nueva regionalización en base a un sistema de polos de desarrollo. El objetivo era que cada una de las regiones se constituyese como una unidad integrada desde el punto de vista territorial, social y económico. El territorio nacional quedó dividido en once regiones y una zona metropolitana. Se estableció la ciudad de Santiago y la zona metropolitana como principal centro del desarrollo nacional y tres polos de desarrollo multirregional que fueron Antofagasta, Valparaíso, Concepción (Caviedes & Cárcamo 2000).

En suma, desde el punto de vista de las medidas de descentralización y regionalización implementadas durante el período desarrollista, es posible señalar la configuración de un diseño de regionalización basado en un modelo de industrialización concentrado en un polo regional y en el abastecimiento de recursos desde los centros primarios ubicados en la periferia (Montecinos 2013). Sin embargo, las reformas ejecutadas no implicaron un quiebre con el carácter centralista de la toma de decisiones, ya que cada uno de los polos de desarrollo quedaron confinados a la autoridad central en su operar.

#### **2.4. Dictadura 1973 – 1990**

La dictadura encabezada por Pinochet se sitúa en continuidad con las reformas del período precedente. Tras el Golpe Militar de 1973, se dio un fuerte impulso al proceso de regionalización y descentralización iniciado en la década de los cincuenta. Con dicha finalidad, se promulgó el decreto número 212 del diecisiete de diciembre de 1973 que creó la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) (Boisier 2000). CONARA fue la encargada de poner en marcha la nueva regionalización para incrementar la integración nacional, desarrollar un sistema de seguridad nacional y alcanzar un desarrollo económico. Fue esta comisión la que estableció la actual división político-administrativa nacional conformada por trece regiones y definió un sistema de administración para modernizar el Estado de Chile y desarrollar a las regiones del país.

El nuevo ordenamiento territorial le otorgó una importancia clave a las regiones en oposición a la posición que tenían las provincias antes de 1973. El objetivo declarado al crear estas regiones era constituir una unidad que posibilitara la administración estatal a través de una real descentralización del sistema de toma de decisiones locales. Por ello, se esperaba que las regiones dispusieran de una dotación de recursos naturales que avalase sus perspectivas de crecimiento económico, una estructura urbano-rural que garantizara un nivel de servicios mínimos a la población regional, así como contar con un lugar central con la capacidad de constituirse como polo de desarrollo regional (Montecinos 2013). Sin embargo, en la práctica, la regionalización ha promovido regiones y provincias con un sentido desarrollista o instrumental, y no en un sentido político de fortalecimiento de la democracia desde las escalas regionales o locales.

## **2.5. El retorno a la democracia**

La restauración democrática en 1990 no se tradujo en una constitución real y efectiva de la participación social y política que prometió en sus inicios, ni tampoco en espacios de incidencia real para proyectos de desarrollo regional o local. Sin transformaciones de significativa importancia en esta tendencia, el peso del “iluminismo democrático” propio del Estado chileno pervivió durante la transición a la democracia, privilegiando el cambio y las reformas dirigidas ‘desde arriba’ por las elites políticas de turno, con una marcada perspectiva nacional, por sobre aquellas propuestas ciudadanas emanadas ‘desde abajo’, portadoras de algún tipo de ‘ethos local’ (Salazar & Pinto 1999).

Los sucesivos gobiernos democráticos han tendido a profundizar los procesos de descentralización administrativa iniciados en 1950. En este sentido, la política de los gobiernos de la transición para afrontar el centralismo hasta hoy ha ido en esta línea de crear organismos de competencias regionales y locales y transferir competencias a las ya existentes. Con todo, cabe destacar dos importantes avances en materia de descentralización respecto al legado de la dictadura (Boisier 2007). El primero de ellos ha sido la creación de los Gobiernos Regionales (GOREs) mediante la Ley Orgánica Constitucional y Administración Regional (1993). Esta legislación distingue la función ejecutiva del intendente de la función administrativa del Consejo Regional (CORE), y dota de competencias a los GOREs en materia de ordenamiento territorial y de fomento productivo.

El segundo avance está asociado a los gobiernos locales. La reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), en 1992, permitió que las municipalidades pudieran ser elegidos democráticamente vía elección popular. Asimismo, esta reforma reemplazó los Consejos de Desarrollo Comunal por el Concejo Comunal y permitió que los municipios queden liberados de la generalidad de las fiscalizaciones de control provenientes del gobierno central, con excepción del de la Contraloría General de la República, además de entregar autonomía para la administración de sus finanzas.

Por último, cabe señalar que el paso más reciente de descentralización y democratización se dio durante la administración de Piñera, al promulgar a partir de 2012 la elección de Consejeros Regionales. Sin embargo, esta medida aún se encuentra en proceso de consolidación. Mientras se han establecido algunos Consejos de muy alto nivel en algunas regiones, como en Santiago, en otras aún no consiguen articularse como instancias político-técnicas eficientes.

No obstante estos avances, las medidas implementadas han sido insuficientes para enfrentar el centralismo del país. Las reformas han consistido principalmente en una transferencia de competencias desde la administración central a autoridades jerárquicamente inferiores pero



sin dotar a los organismos subnacionales de facultades resolutivas, las que siguen encontrándose subordinadas al poder central.

A continuación se hará una somera descripción de los órganos constitucionales de gobierno regional, y las herramientas de que disponen para el desarrollo local.

### **III. Caracterización Política: Principales Instituciones y estructura de la División Político administrativa**

#### **3.1. Constitución Política de la República**

La Constitución Política de Chile es la ley máxima, que se encarga de definir la estructura del poder político del país, quiénes lo detentan, y cómo deben ejercerlo, a la vez que establece los límites territoriales y temporales para el ejercicio del poder. Allí se establece que Chile es un estado unitario, con una administración encargada de gobernar todo el territorio por medio de órganos centrales a la vez que por organismos y servicios repartidos a lo largo del país. A su vez, el territorio se divide en quince regiones, cada una de las cuales cuenta con sus propios organismos y servicios.

##### *3.1.1. Caracterización del orden nacional en la Constitución*

La Constitución de 1980 señala, en su artículo 3°:

“El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”

Esta forma de entender el Estado refleja la tensión en el regionalismo aparente de los redactores originales de la constitución, y el centralismo que está en el corazón de la estructuración de poderes del país. Así, el Estado chileno es unitario, en contraposición a federal, regionalizado o descentralizado.

Un Estado unitario es aquel en donde, además de haber un solo territorio, se da una cuádruple unidad:

- (i) un solo ordenamiento jurídico, encarnado en una única constitución,
- (ii) un solo centro de poder político, es decir, un solo poder Ejecutivo, que rige a todas las otras autoridades administrativas,
- (iii) un solo poder legislativo, es decir, un solo Parlamento, y
- (iv) un solo poder judicial, es decir, una sola Corte Suprema que tiene la supervigilancia sobre todo el resto de los tribunales del país.

Los estados regionales o descentralizados son estados unitarios que han otorgado mayor autonomía a las diversas regiones que los conforman. El grado de autonomía varía dependiendo del estado, hay algunos estados que han permitido el desarrollo de asambleas regionales locales con poderes muy limitados (como Francia), otros han permitido un elevado grado de autonomía (como Italia, España y el Reino Unido), y otros ya se han convertido en federaciones propiamente tales (como Bélgica).

Las federaciones son estados conformados por entidades soberanas y autónomas, territorios bien delimitados con su propio gobierno, leyes, y poder judicial. El estatus autónomo de estas entidades no puede ser alterado de manera unilateral por el gobierno central, aunque pueden existir excepciones.

### *3.1.2. Órganos de la Administración*

Los órganos de administración y gobierno del país pueden dividirse entre órganos centralizados, descentralizados, y desconcentrados, dependiendo del lugar en el que ejercen sus funciones, su grado de independencia o autonomía, y la amplitud de sus atribuciones.

#### **(i) Órganos centralizados**

Son aquellos que dependen del presidente de la República, por intermedio de los ministerios correspondientes. El presidente de la República es el jerarca máximo de la organización administrativa. Características:

- (i)** Actúan con personalidad jurídica común (Fisco).
- (ii)** Carecen de patrimonio propio.
- (iii)** No existe autonomía decisional.
- (iv)** El jefe superior es de exclusiva confianza del presidente de la República.
- (v)** Opera el control jerárquico (dicho control es permanente e integral, comprendiendo todas las competencias del subordinado, salvo la competencia exclusiva). Un ejemplo de órgano centralizado lo constituyen los ministerios.

#### **(ii) Órganos desconcentrados**

Supone la entrega de facultades en ciertas decisiones a la autoridad inferior, los cuales continúan dependiendo en el resto de las competencias del presidente de la República a través de los ministerios respectivos.

Puede radicarse una competencia de forma exclusiva en el inferior, lo que rompe la jerarquía, de acuerdo con el artículo 34 de la LBGAE°.

Ejemplo de este tipo de órganos son los intendentes.

### **(iii) Órganos descentralizados**

Dichos órganos no dependen del presidente de la República, sin embargo, éste conserva los controles de tutela o supervigilancia sobre dichos órganos, los que a su vez podrán estar sujetos a otros controles, como el que ejerce la Contraloría General de la República. Características:

- (i)** Cuentan con personalidad jurídica diferenciada del Estado, del cual continúan formando parte.
- (ii)** Poseen patrimonio propio.
- (iii)** Opera el control de tutela o supervigilancia (al interior opera el control jerárquico).
- (iv)** Su jerarca es de exclusiva confianza, elegido por votación o nombrado con acuerdo del Senado, e inamovible.

Ejemplo de órgano descentralizado los constituyen las municipalidades.

La administración del Estado puede ser descentralizada o desconcentrada, y sólo en sus ámbitos funcional y territorial. Quedan fuera de ello los ámbitos económico o político, es decir, los niveles de toma de decisiones. Finalmente, aunque los órganos del Estado tienen la obligación constitucional el fortalecimiento de las regiones, además de su desarrollo equitativo o solidario, obligación que parece trágicamente coja: ¿qué clase de fortalecimiento de la regionalización se puede dar sin descentralización política o económica?

Asimismo, su artículo 110° dice:

“Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional.”

Dentro de los primeros elementos notorios de este artículo está la exigencia, para modificar de cualquier forma la división territorial del país, de una Ley Orgánica Constitucional (LOC), que requiere cuatro séptimos (o 47%) de los Diputados y Senadores en ejercicio. De esta manera, la decisión sobre la delimitación del espacio donde se ejerce el poder queda siempre a manos del Congreso, limitando los poderes de las regiones.

### 3.1.3. Gobierno y Administración

Los organismos del Estado pueden diferenciarse entre órganos de gobierno y de administración. La constitución usa la palabra “gobierno” sólo al referirse a las regiones y provincias, y “administración” al referirse a las comunas. Al respecto, el artículo 111 señala que:

“El gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República”, y “la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.”

A su vez, la gobernación es, según el artículo 116, un “órgano desconcentrado del intendente” y actuará “de acuerdo a las instrucciones del intendente” en la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La municipalidad, en el artículo 118, es definida como:

“una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural.”

Esto nos da indicios de una definición de lo que significan “gobernar” y “administrar” para la Constitución: el primero, llevar la voz del Presidente a los respectivos territorios, y el segundo, promover el desarrollo social, cultural y económico de sus habitantes. El que las autoridades designadas por el Presidente sean las únicas con poder de “gobernar” las regiones y provincias, y que los órganos elegidos popularmente (Consejo Regional y Municipios) sean meros administradores denota la falta de compromiso de la constitución con la descentralización. Las facultades específicas de cada uno de estos órganos serán revisadas más adelante en este informe.

Así, aunque se señale que el Estado de Chile promoverá la regionalización, está claro que bajo el ordenamiento presente está lejos de ser posible.

## 3.2. Organismos de la administración territorial del Estado

Entre sus artículos 99 y 115, la Constitución determina la división del país en quince regiones, y establece los órganos que ejercerán las funciones de gobierno y administración en cada una de ellas. Estas son: Gobierno Regional, Intendente, Consejo Regional, Gobierno Provincial, Municipalidad, Concejo Municipal. La regulación específica de cada una de estas se deja a leyes orgánicas constitucionales, siendo las más importantes la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, o L.O.C.G.A.R.; la ley 18.695, Orgánica Constitucional sobre Municipalidades, y la ley

18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, o L.O.C.B.G.A.E.

A continuación se revisarán los organismos del gobierno y administración regional, según lo establecido en la L.O.C.G.A.R.

### *3.2.1. El Gobierno Regional*

La forma jurídica del Gobierno Regional, a saber, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, se encuentra expresada en el artículo 13, inciso 2°, de la L.O.C.G.A.R., así como en el artículo 111, inciso 3° de la Constitución Política de la República. El GORE tiene a su cargo la administración superior de la región y su objeto es el desarrollo social, cultural y económico de ella. Como se revisó, la historia del modelo organizacional chileno ha visto una tendencia a una descentralización administrativa, pero no de gobierno. Así, se ha intentado dejar en el Gobierno Regional solo la administración, manteniendo en el Intendente, como representante inmediato del Presidente de la República, el control del gobierno.

A grandes rasgos, puede decirse que los GORE elaboran y aprueban las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, con el respectivo presupuesto, pero esto -señala el artículo 16, letra a)- se “deberá ajustar a la política nacional”. Sus atribuciones son las siguientes:

#### **a) Atribuciones en materia de organización interna**

- Administrar los bienes del Gobierno Regional (art. 20 letra b)
- Disponer y supervisar obras que ejecuten con su presupuesto (art. 20 letra d)
- Aplicar políticas de la Estrategia de Desarrollo (art. 20 letra e)
- Aprobar el reglamento de su funcionamiento (art. 36 letra a)

#### **b) Atribuciones en materia de Dirección de la Administración Pública.**

- Administrar bienes de uso público (art. 24 letra l)
- Coordinar, supervigilar y fiscalizar a la administración pública (art. 24 letra m)
- Resolver recursos administrativos (art. 24 letra n)
- Emitir opinión acerca de las modificaciones a la división político-administrativa del país (art. 36 letra i)

#### **c) Atribuciones en materia de Reglamentación regional.**

- Aprobar normas reglamentarias regionales (art. 20 letra a)
- Aprobar planes reguladores comunales e intercomunales (art. 20 letra f)
- Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan identificación local ( art. 20 letra i)

**d) Atribuciones en materia de programas de inversión y políticas públicas.**

- Proponer, examinar y aprobar los instrumentos de desarrollo regionales.
- Destinar a proyectos específicos los recursos ISAR (art. 16 letra c)
- Formular proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas (art. 20 letra g)
- Distribuir las subvenciones (art. 20 letra h)

Las principales herramientas de los GOREs para cumplir sus funciones son los reglamentos regionales y los instrumentos económicos de desarrollo.

La potestad reglamentaria, sin embargo, no ha recibido gran uso por su poca claridad y las potenciales colisiones que podrían producirse con los reglamentos dictados por los poderes centrales. Por tanto, no ha sido objeto de mayor desarrollo.

En el ámbito económico sus principales instrumentos de desarrollo son:

**a) El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):** es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones de desarrollo social, económico y cultural. Se constituye por una proporción del total de gastos de inversión pública que establece anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución del mismo se efectúa entre las regiones, asignándoles cuotas.

**b) Los Convenios de Programación:** son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado. Estos especifican el o los proyectos sobre los cuales se aplican, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas, procedimientos de evaluación y normas de revocabilidad. Son sancionados mediante decreto supremo. A estos Convenios se pueden incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales.

**c) Asociativismo Regional:** los GORE pueden establecer asociaciones con otras organizaciones para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado destinadas a propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional en los ámbitos social, económico y cultural de la región. Estas pueden desarrollar una amplia gama de labores tales como: estudios orientados a identificar áreas con potencial de crecimiento, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación e incentivar actividades artísticas y deportivas, entre otras.

**d) El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI):** es un importante instrumento para la planificación financiera de la inversión pública en el territorio regional. Comprende una estimación integral de la inversión y las actividades que el GORE, los ministerios y servicios efectuarán cada año. El Intendente dirige el proceso con participación de los

Consejeros Regionales, Secretarios Ministeriales y directores regionales de servicios públicos.

**e) El Programa Público de Inversión Regional (PROPIR):** es un instrumento para el seguimiento financiero de la totalidad de la inversión pública en la región. La información entregada por los órganos públicos está desglosada en iniciativas, unidades territoriales, monto de recursos comprometidos, beneficiarios y resultados esperados.

En la ejecución de estas tareas se produce una subdivisión de funciones y atribuciones entre los distintos miembros del Gobierno Regional: el Intendente, el Consejo Regional, y el Presidente del Consejo (que hasta la reforma del 2009 era el mismo intendente). A continuación se revisará cada uno de ellos por separado.

### *3.2.2. El Intendente*

Las intendencias son órganos desconcentrados, es decir, dependen jerárquicamente de su organismo superior, en este caso el Presidente de la República. El intendente tiene una doble función en nuestro ordenamiento: es el representante del Presidente de la República y a la vez jefe del Gobierno Regional. El cargo de Intendente es de exclusiva confianza del Presidente de la República, según lo establece el artículo N° 100 de la Constitución Política de la República de Chile y en él reside el Gobierno de la región. Al ser de exclusiva confianza del Presidente, puede ser nombrado (y también removido) a su arbitrio, lo que ha dado como resultado que en el último gobierno de Sebastián Piñera, la duración promedio de los intendentes fuese de 1,2 años.

Tiene obligaciones separadas, por un lado como representante del Presidente en la región, y por otro como jefe del Gobierno Regional. Las primeras (como representante) están en el artículo 2 de la L.O.C.G.A.R., las principales son:

- Representa al Estado en la Región para la realización de actos y la celebración de contratos comprendidos en la esfera de su competencia.
- Cumple con las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en la Región.
- Hace presente a la autoridad administrativa competente del nivel central (especialmente al Presidente y a los Ministros) las necesidades de la Región.
- Cumple importantes funciones relacionadas con la mantención del orden público y en temas de seguridad ciudadana.
- Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial;

Sus obligaciones como jefe del Gobierno Regional están contenidas en el extenso artículo 24 de la L.O.C.G.A.R, las principales son:



- Dicta instrucciones y resoluciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones
- Delega en las Gobernaciones determinadas atribuciones.
- Encabeza el Gobierno Regional y preside el Consejo Regional (CORE) de las funciones de administración de la Región.
- Coordina y fiscaliza la labor de los servicios públicos.
- Adopta medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de catástrofe.
- Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia;
- Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes
- Aplica administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo, incluso, disponer la expulsión de extranjeros del territorio nacional.

Para ser Intendente se requiere simplemente ser ciudadano, mayor a 21 años, tener derecho a sufragio y no estar inhabilitado para asumir cargos públicos. El cargo de intendente es incompatible con el de gobernador, alcalde, concejal, miembro del consejo económico y social provincial y de consejero regional.

Los intendentes cesan en sus cargos por las siguientes causales:

- Pérdida de cualquiera de los requisitos habilitantes establecidos para su desempeño.
- Aceptación de un cargo incompatible.
- Inscripción como candidato a un cargo de elección popular.
- Aceptación de renuncia.
- Remoción dispuesta por el presidente de la República.
- Destitución por acuerdo del Senado, en juicio político.

### *3.2.3. El Consejo Regional*

Los consejos regionales (CORE) son, junto al Intendente, los órganos constitutivos del Gobierno Regional. Como tal, son órganos públicos colegiados, de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargados de hacer efectiva la participación de la ciudadanía y ejercer las atribuciones que la ley les encomienda. Están integrados, desde 2014, por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa, por periodos de cuatro años, y que pueden ser reelegidos.

Cada consejo regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elige un presidente de entre sus miembros, que dura cuatro años en su cargo.

Sus principales funciones y atribuciones son:

- Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;
- Aprobar los reglamentos regionales;
- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la secretaría regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo
- Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.
- 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 lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República;
- Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre;
- Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto;
- Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones;
- Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado;
- Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende.

#### 3.2.3.1. Funcionamiento

El consejo regional funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias. En las sesiones ordinarias puede abordarse cualquier asunto de la competencia del consejo y en las sesiones extraordinarias sólo pueden tratarse las cuestiones incluidas en la convocatoria.

Las sesiones ordinarias y extraordinarias son públicas. Su convocatoria se efectúa conforme lo determine el reglamento, el que también ha de establecer los casos y oportunidades en que el consejo se constituya en sesión secreta. El consejo regional debe determinar en un

reglamento interno las demás normas necesarias para su funcionamiento, regulándose en él las comisiones de trabajo que el consejo podrá constituir para desarrollar sus funciones, las que, en todo caso, serán siempre presididas por un consejero regional, sin perjuicio de la asistencia de terceros cuya opinión se considere relevante a juicio de la propia comisión.

El quórum para sesionar, en primera citación, es los tres quintos de los consejeros en ejercicio y, en segunda citación, de la mayoría absoluta de aquéllos. Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del consejo se adoptan por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.

El intendente debe acordar con el consejo el número de sesiones ordinarias a realizar en el mes, debiendo efectuarse a lo menos dos.

#### 3.2.3.2. Remuneración

Los consejeros regionales tiene derecho a una dieta mensual de diez UTM, la que se percibe por la asistencia a la totalidad de las sesiones del consejo celebradas en el mes respectivo, disminuyéndose proporcionalmente según el número de inasistencias del consejero. Para tales efectos, se consideran tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias. Asimismo, cada consejero regional tiene derecho a percibir una dieta de dos unidades tributarias mensuales, con un máximo de seis en el mes, por la asistencia a cada sesión de comisión de trabajo.

Tienen también derecho a pasajes y reembolso de gastos por concepto de alimentación y alojamiento para asistir a las sesiones del consejo y de las comisiones, cuando ello les signifique trasladarse fuera de su lugar de residencia habitual. El reembolso de gastos no puede superar, en ningún caso, el valor del viático que le corresponda al intendente en las mismas condiciones.

Sin perjuicio de lo señalado, cada consejero tiene derecho anualmente a una dieta adicional, a pagarse en el mes de enero, correspondiente a cinco unidades tributarias mensuales, siempre que durante el año calendario anterior el consejero hubiera asistido formalmente, a lo menos, al setenta y cinco por ciento de las sesiones celebradas por el consejo en dicho período.

#### 3.2.4. *El Presidente del Consejo Regional*

Con la reforma constitucional de 2009, la presidencia del Consejo Regional deja de estar a cargo del Intendente y, de cierta manera, viene a intentar solucionar el problema tratado en el punto anterior, respecto a su multiplicidad de roles. Para el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 113, inciso 5° de la Carta Fundamental, el proyecto introduce en la L.O.C.G.A.R. el artículo 30 bis, el que señalaría en su primera parte lo siguiente: “En su sesión constitutiva, el consejo regional elegirá entre sus miembros, por mayoría absoluta de

sus integrantes en ejercicio, un presidente, que permanecerá en su cargo durante un período de cuatro años”. Se agregan también en el mismo artículo, las causales de cesación en el cargo de Presidente del Consejo. Estas serían, además de las señaladas en el actual artículo 40 para los consejeros, la de renuncia del mismo, aprobada por la mayoría de los consejeros en ejercicio, y la de remoción por moción“ presentada por no menos de cuatro ni más de ocho consejeros”, y acordada por dos tercios de los consejeros en ejercicio. Este acuerdo deberá ser fundado, pero será votado sin discusión.

Sus funciones más importantes son:

- Disponer la citación del Consejo a sesiones.
- Presidir las sesiones, mantener su orden, dirigir los debates y el orden de las votaciones.
- Ejercer el voto dirimente en caso de empate en las votaciones.
- Mantener la comunicación del Consejo con el Intendente, las Cortes de Apelaciones con asiento en la región, con el Tribunal Electoral Regional y con la Contraloría Regional.
- Actuar en representación del Consejo, en los actos de protocolo que correspondan.
- Las demás que disponga el reglamento interno del Consejo, aprobado por el mismo. Esto permite adecuar el cargo a los requerimientos específicos de la región, ya que las demás funciones solo establecen mínimos legales.

### **3.3. Sistema de transferencia de competencias**

La ley N° 19.175 en 1992 establece un sistema para transferir competencias y recursos hacia los gobiernos regionales, “desde organismos y servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada”. Esta facultad fue ampliada por la reforma constitucional de la ley 20.390, del 2009, que modificó el artículo 114 de la Constitución para darle la siguiente redacción:

“Artículo 114: La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”.

El procedimiento es el siguiente:

- A. El GORE debe realizar una solicitud formal,
- B. A esta solicitud debe acompañarse, “los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades”

- C. Junto a dichos estudios, tanto el Ministerio, el Servicio Público involucrado, como el Ministerio del Interior, deberán emitir sus respectivos informes.
- D. Luego, será el Presidente de la República el que decidirá, en vista de todos los informes, si se concede la transferencia.

El artículo 107, por su parte, agrega que la transferencia puede realizarse a través de un convenio, donde los suscriptores serán el GORE, el ministerio respectivo y el Ministerio del Interior.

A pesar de la existencia de este sistema, durante los más de veinte años de vigencia de la L.O.C.G.A.R., nunca se han podido transferir competencias hacia los gobiernos regionales. La única vez en que se intentó aplicar el mecanismo, fue en el año 2000, cuando un dictamen de la Contraloría General de la República lo impidió. Este instrumento fue emitido a raíz de una solicitud presentada por la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en el que se solicitaba a la Contraloría su pronunciamiento sobre la legalidad de traspasar las competencias, y todo el personal de las Seremis de Planificación y Cooperación, a los respectivos GORE. La Contraloría determinó que la ley no contemplaba suficientemente los mecanismos exactos por los cuales debía realizarse dicha transferencia, y que la citada disposición de la L.O.C.G.A.R. era meramente una disposición programática y no sustantiva, por lo que era imposible darle un valor operativo.

Así, aunque existe la vocación del gobierno de transferir competencias desde los Ministerios o servicios a los GOREs, desde la creación de esta norma nunca se ha usado.

### **3.4. Inversión de Decisión Regional (IDR) y críticas**

#### *3.4.1. FNDR*

Como ya se dijo, el GORE tiene la facultad de usar varios instrumentos para promover el desarrollo económico y productivo de sus territorios. El monto del que disponen ha aumentado desde la dictación de la L.O.C.G.A.R., donde se regula, sin un aumento similar en los presupuestos o las capacidades técnicas de los GOREs. El personal de los GOREs, a lo largo de Chile, representa un 0,6% de la administración central, lo que refleja su confusión de roles: son a la vez un organismo de gobierno y un pequeño servicio público, que administra los servicios básicos para sus habitantes. Como se vio en las funciones y atribuciones de los GOREs, éstas van desde la gestión más básica del territorio, hasta la definición de políticas generales. Esta confusión de roles, sumada al poco personal y la baja capacidad técnica, hace que éstos no sean los órganos idóneos para las tareas que se les encomiendan.

Por todo esto, la planificación está divorciada de la implementación, y finalmente no hay un correcto uso de los dineros y, cuando estos se destinan a proyectos de gran envergadura, el

GORE no tiene las facultades (o las capacidades) para efectuar una correcta implementación, viéndose obligado a dejarle ese rol a los privados que ejecutan los proyectos.

Los problemas descritos arriba se agravan por las diferentes escalas de tiempo del ciclo de la inversión pública. Un proyecto importante, sea este de infraestructura o salud, suele tener un ciclo de gestación de 4 a 6 años considerando sus etapas preinversional, inversional y de ejecución, con las numerosas aprobaciones, autorizaciones o reformulaciones en DIPRES, MIDESO11 y Contraloría asociadas. El GORE en este largo proceso interviene específicamente en el ARI/

PROPIR, cuando ya es demasiado tarde. Como consecuencia, tiene mínimas posibilidades de insertarlo en una estrategia regional o de realizar su complementación con una cartera coherente de proyectos que aborde un determinado territorio.

La IDR más importante es el FNDR, por lo cual será analizado más en detalle.

**El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):** es un fondo, asignado por el SUBDERE y dividido entre las regiones, destinado a proyectos de desarrollo social, económico y cultural. Es el único instrumento de completa decisión regional, pues todos los otros dependen de organismos nacionales o de otras regiones. Fue creado en 1979 como parte del plan de Regionalización de la CONARA, pero fue reformado en 1993 con la L.O.C.G.A.R. y luego en el 2003 por un decreto de la SUBDERE. El FNDR opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión, mayoritariamente municipios y en un porcentaje menor ministerios. Los gobiernos regionales generalmente no son los ejecutores de los proyectos que se financian con el FNDR, pero si tienen injerencia en la decisión de la elección de los proyectos a financiar.

El procedimiento de uso del FNDR es el siguiente:

**a) Unidades usuarias**

Hay un número limitado de instituciones que pueden presentar directamente iniciativas de inversión: Municipios, Gobernaciones, Servicios Públicos (Obras Públicas, Salud, Educación, etc.). Otras instituciones, ya sean públicas o privadas (universidades, bomberos, ONGs) sólo pueden presentar iniciativas de inversión en coordinación con el GORE o el municipio correspondiente.

**b) Identificación del problema o demanda**

Cualquiera de las instituciones antes mencionadas detecta un problema o necesidad insatisfecha en la región.

**c) Formulación de la iniciativa - Estudios**

En cada una de estas instituciones hay unidades de proyectos, las cuales de acuerdo a los antecedentes entregados por la comunidad o que posea el servicio deben formular el objetivo del proyecto en sí, sus pasos, sus costos y sus beneficios.

Esto se realiza a través de estudios de factibilidad y de las otras variables involucradas, que pueden y deben ser financiados y gestionados por los GOREs.

#### **d) Ingreso al Sistema Nacional de Inversiones**

El municipio o servicio ingresan la idea o perfil de proyecto seleccionada al Sistema Nacional de Inversiones. La Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación (SERPLAC) –dependiendo del monto que involucre el proyecto debe ser analizado por el nivel central, es decir, MIDEPLAN- con la finalidad que realice el análisis técnico-económico del proyecto.

Sólo con la recomendación técnico-económica favorable de la SERPLAC o de MIDEPLAN puede darse paso al proyecto.

#### **e) Priorización - Autorización del GORE**

Una vez recomendado por la SERPLAC o el MIDEPLAN, debe ser priorizado por el Municipio o Gobernación correspondiente, y luego el GORE debe autorizar el proyecto.

#### **f) Convenio Mandato**

Para la ejecución del proyecto se firma un convenio entre el Intendente y la Unidad Técnica, que es aquella encargada de supervigilar y ejecutar, en sus aspectos técnicos, el proyecto de inversión, y que será el servicio público, municipalidad o entidad (gobernación o GORE) que tenga la capacidad e interés de realizarlo. Rara vez funciona el GORE como Unidad Técnica.

Estos convenios son siempre propuestos por el Intendente, y aprobados por el CORE. El CORE no puede proponer convenios por su parte, ni puede formular estudios independientes para comprobar la factibilidad o conveniencia de éstos, lo que demuestra sus limitadas capacidades.

#### **g) Licitación y Adjudicación de Proyectos**

El proceso de licitación o cotización de un proyecto, va desde que se generan las Bases de Licitación (o documento técnico, en el caso de las cotizaciones) hasta que se contrata (o compra) a un contratista / consultor. Este proceso puede ser externo como interno al GORE (por ejemplo, cuando el GORE es UT).

La Ley 19.886 (Artículo 7°) establece 3 mecanismos de adjudicación de contratos: Licitación pública, Licitación privada o contratación directa.

Para el proceso de adjudicación el GORE revisa los antecedentes y si son validados, procede a remitirlos al Intendente, quien debe ratificar al oferente propuesto. El Intendente puede: Ratificar, Rechazar, Solicitar más Antecedentes, Solicitar revisión del proponente adjudicado o declarar la licitación desierta.

#### **h) Ejecución de Proyectos**

Es la División de Análisis y Control de Gestión del GORE la que vigila los pagos y gastos de las entidades ejecutoras del proyecto, apoyada por la Unidad Contable.

#### **i) Término y Recepción de Obras y Proyectos**

Es la Unidad Técnica la encargada de revisar el estado de la obra o proyecto y determinar si se realizó de acuerdo a los planes presentados en un inicio.

#### *3.4.2. Críticas*

La distribución del FNDR entre regiones es realizada por la Ley de Presupuestos en base a un criterio 90% basado en las condiciones socio-económicas de la región, y 10% en igual proporción como estímulo a la eficiencia. Sin embargo, este 90% de condiciones socio-económicas no está definido en una ley marco (pues la Ley de Presupuestos se confecciona cada año de acuerdo a criterios económicos, de necesidad de ese año), sino que lo hace la SUBDERE de acuerdo a sus propios criterios, quedando finalmente a su arbitrio (aunque de forma limitada) cuánto porcentaje del FNDR recibe cada región. Eso se ve, por ejemplo, en que a pesar de su objetivo de desarrollo *de las regiones*, desde su creación el mayor porcentaje del FNDR ha estado destinado a la Región Metropolitana (en algunos casos hasta el 60%), seguido por Valparaíso y Concepción, dejando a las regiones más pobres en un estado de subdesarrollo.

En términos generales, los proyectos financiados son de menor tamaño y envergadura. De acuerdo a una evaluación ex-post realizada a una selección aleatoria de proyectos durante los años 2005 y 2006, el 60,2% de los proyectos son de un monto inferior a los \$100 millones. El tamaño promedio de los proyectos fue de \$234 millones.

Al determinar cuáles proyectos municipales se financiarán, además de los municipios, tienen ingerencia Intendentes, Gobernadores y el Consejo Regional. Las múltiples instancias que influyen en la determinación de la cartera de proyectos que finalmente contarán con financiamiento, no garantiza que los proyectos ejecutados correspondan necesariamente a los que realmente son prioritarios para la comunidad local. También esto lleva a que se diluyan las responsabilidades de los diversos actores involucrados en el proceso.

Este proceso burocrático tiene asociados importantes costos y tiempos de espera. Desde que se inicia la postulación de un proyecto hasta que se pueda comenzar con las obras,



siguiendo los caminos establecidos y sin tener inconvenientes, se demora a lo menos dos años. No es la excepción que, por ejemplo, pasen más de cuatro años para concretar un proyecto de iluminación de una cancha deportiva. Al tiempo que demoran los procesos, se debe sumar la incertidumbre respecto si un determinado proyecto será o no financiado y sobre todo cuándo. Ello sin duda dificulta la planificación y ejecución de un plan de inversiones de mediano plazo por parte de los municipios.

Por otro lado, la evaluación de proyectos por parte de MIDEPLAN, entre otros aspectos, vela por que los proyectos cumplan con los requisitos del gobierno central. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura deportiva debe contar con el certificado de pertinencia de Chiledeporte, el cual establece que el proyecto se enmarca en las definiciones sectoriales del gobierno central. Esto disminuye aún más la autonomía regional.

#### **IV. Agenda de descentralización del gobierno de Michelle Bachelet**

Como parte de sus promesas de campaña, la actual Presidenta Michelle Bachelet determinó que la descentralización era una de las prioridades de su nuevo gobierno, y que se realizaría en una agenda legislativa múltiple, dividida en cuatro proyectos de ley, uno de los cuales implica reformas constitucionales. Estos proyectos son:

**a) Descentralización Política:** se concretará a través del proyecto de reforma constitucional para la Elección de Intendentes, actualmente en el Senado. Este fue el proyecto que más atención recibió en la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización del 2014, y el que más apoyo ha generado entre los parlamentarios regionalistas. Sin embargo, el plan original era que fuese aprobado el 2015 para elegir Intendentes el 2016, junto a los Alcaldes. Actualmente los parlamentarios regionalistas presionan para su pronta aprobación, para dar pie a las elecciones el 2017, junto a las presidenciales y parlamentarias. Por los tiempos legislativos y requerimientos del SERVEL (las candidaturas deben inscribirse 6 meses antes de las elecciones), esta reforma constitucional debe ser aprobada en los dos próximos meses, o se retrasará aún más la elección de Intendentes y, pasado el gobierno de Bachelet, es posible que el parlamento pierda interés y este proyecto nunca se apruebe.

**b) Descentralización Administrativa:** El llamado proyecto de Transferencia de competencias a los gobiernos regionales, actualmente en la Cámara de Diputados. Será analizado en mayor detalle por su importancia política actual y su relevancia para el funcionamiento de las regiones.

**c) Descentralización Económica en Regiones:** Todavía no se ha presentado proyecto de ley alguno, pero el gobierno ha manifestado que buscará modificar las normas de tributación regionales, de manera que cada región pueda retener los impuestos generados por actividades productivas en sus territorios.

**d) Fortalecimiento de Municipios:** Tampoco ha sido presentado, busca por un lado entregar mayor participación a los municipios en los impuestos de su comuna, y otorga mayores recursos para su planta profesional, tanto en capacitación como en contratación.

#### **4.1. Proyecto de ley – Transferencia de competencias a los gobiernos regionales**

##### *4.1.1. Elementos principales y resumen*

Este es el proyecto que concreta la descentralización administrativa, que junto a los otros dos proyectos (de elección de intendente y de financiamiento regional y municipal) son la agenda legislativa de descentralización.

El actual proyecto tiene por objetivo principal otorgar mayor autonomía a las regiones por tres medios:

- a) Otorga mayores competencias administrativas y ejecutivas a los GOREs (la más importante siendo la de crear Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, PROT)
- b) Se crea un procedimiento para transferir competencias desde el ejecutivo central o los servicios nacionales descentralizados, a los GOREs.
- c) Mayores atribuciones de los GOREs en el sistema de gestión de inversiones.

Además, este proyecto incorpora la gobernanza de Áreas Metropolitanas y modifica la estructura administrativa del GORE.

**Las últimas indicaciones del Ejecutivo disminuyen algunas de las competencias, incluida la del PROT, para que se ajusten a las políticas nacionales, disminuyendo la autonomía de las regiones.**

Además, el procedimiento de transferencia de competencias sigue siendo insuficiente: sólo se pueden traspasar competencias en las áreas de (a) ordenamiento territorial, (b) fomento de las actividades productivas y (c) desarrollo social y cultural. Se mantiene al arbitrio absoluto del Presidente, por lo que podría pasar (como ha sucedido hasta ahora) que no se transfiera competencia alguna. **Sería importante asegurar mayor relevancia de los GOREs en este procedimiento, ya sea incluyendo un órgano dirimente en caso de rechazo por parte del Presidente**, o creando un paquete homogéneo de competencias que se transfieran por medio de esta ley, en vez de esperar a que los GOREs hagan la solicitud (esto último es lo que propone la derecha, pero tiene varios problemas).

#### *4.1.2. Modificaciones*

##### **1) Plan de Ordenamiento Territorial (PROT)**

Este es un nuevo instrumento de desarrollo regional, que deberá ser elaborado por el gobierno regional, previa consulta a las municipalidades de la región, y **en concordancia con la estrategia nacional de desarrollo** (antes era “regional”, eso se cambió con la indicación sustitutiva del ejecutivo, Artículo 1° del proyecto, numeral 6, que modifica el artículo 18 de la LOCGAR).

Este Plan será aprobado por el CORE, previo informe de los SEREMIs. Podrá establecer, con carácter vinculante:

- áreas de protección.
- condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos.
- condiciones para el desarrollo de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística.

Será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística.

La elaboración del plan regional de ordenamiento territorial deberá considerar la participación de los principales actores.

Sin embargo, una Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio será la encargada de proponer, para su aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural, así como la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, los contenidos mínimos que deberán contemplar y los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial. O sea, esto seguirá sujeto a los ministerios. El ante-proyecto del ex-Presidente Piñera no contemplada esta política nacional de ordenamiento territorial, por lo cual era mucho más difuso.

Junto a la incorporación del PROT, se propone derogar, tanto de la Ley N° 19.175 como de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU).

## **2) Nuevas funciones del GORE**

Deben ser **coherentes con las políticas, programas y procedimientos establecidos desde el nivel central** (se cambió con la misma indicación sustitutiva al N° 6 del proyecto, que modifica el artículo 18 de la LOCGAR).

Estas nuevas funciones son “Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región”, la más importante de las cuales es aprobar el PROT.

## **3) Cambios en la estructura administrativa**

Se crea un Administrador Regional, que será un cargo de exclusiva confianza del intendente, designado por éste, para el que se necesita un título de 8 semestres y 5 años de experiencia.

Se crea una Unidad de Control, que debe revisar los actos de la administración y eventualmente representar la ilegalidad de los mismos. Su jefe se nombra por concurso público.

También se crean Jefes de División, rellenos por concurso público, en 6 divisiones (administración y finanzas; planificación y desarrollo regional; inversiones y presupuesto; infraestructuras y transporte; fomento e industria; desarrollo social y humano).

#### 4) **Modificación al CORE**

Le da nuevas facultades, pero disminuye sus salarios, poniendo en duda el real compromiso con la independencia de los COREs.

- Recomendar al Intendente la suscripción de convenios de programación específicos. Así también, podrían recomendar al Intendente, “la implementación de acciones de interés regional”. No queda preciso sin embargo, cuál sería el alcance de esta recomendación.
- Aprobar, modificar o sustituir la delimitación de territorios objeto de planificación regional, el plan regional de desarrollo turístico, y la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y su plan de desarrollo respectivo.
- Aprobar la transferencia de competencias al Gobierno Regional.
- Aprobar el anteproyecto regional de inversiones, antes de ser enviado a los ministerios respectivos para su adaptación al presupuesto nacional (no sólo la de aprobar el proyecto terminado, como ocurre hoy).
- Aprobar el presupuesto regional, propuesto por el intendente (igual que el congreso con la ley de presupuestos).

#### 5) **Procedimiento de transferencia de competencias**

Este es el más importante, y probablemente el más contencioso. No se ha modificado desde su ingreso al Parlamento en el 2011. El proyecto en su Artículo 1º, Numeral 9º, que modifica el artículo 21º de la LOCGAR, señala que el Gobierno Regional puede solicitar transferencia de competencias asociadas a programas, o bien el Presidente puede simplemente entregarlas de oficio. Con las competencias se transfiere además el presupuesto y los Servicios Públicos pertinentes.

Tras la solicitud del GORE (que debe necesariamente ir acompañada de estudios) se entrega a una comisión interministerial, la cual presenta el proyecto al Presidente para su aprobación. Éste puede negarse, y ahí se acaba el proceso, no hay órgano dirimente. Además, es igual de distorsionador que sea una comisión interministerial la que presente y “defienda” el proyecto ante el Presidente, pues los ministros son supuestamente emisarios de éste.

#### 6) **Otros puntos críticos**

Deberían haber órganos imparciales, ya sea en la decisión de la transferencia, o en su evaluación a presentación, y algún órgano que dirima las contiendas.

No hay potestades en cuanto a carreteras energéticas y centrales termoeléctricas, no hay capacidad de convocar a plebiscito, y deberían haber más servicios públicos nacionales descentralizados.

Tampoco queda claro: ¿qué pasa con la educación pública? ¿Pueden nombrar directores de servicios nacionales –CORFO, INDAP? Se supone que los Servicios Nacionales pasan al GORE, pero estos tienen su propia regulación y no se dice nada del nombramiento de sus directivas.

Este proyecto todavía está en tramitación, por lo que es incierto su futuro, pero de las fuerzas de cambio regionales deben estar al tanto de las posibilidades.

## **Bibliografía**

Boisier, Sergio (2000). Chile: La Vocación Regionalista del Gobierno Militar. Revista EURE (Santiago), Vol. 26, N°77.

Boisier, Sergio (2007). Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad. Tesis para optar al grado de Doctor, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá, España.

Boletín Legislativo N° 7963-06, con el que inicia un Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley n° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país, 12 de septiembre de 2011.

Boletín Legislativo N° 015-364, Formula indicaciones al Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley n°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país (boletín n° 7963-06), 4 de abril de 2016.

Constitución Política de la República de Chile.

Caviedes, Hector; Cárcamo, Ulises (2000). La Organización Territorial de Chile en el Transcurso del Siglo XX. XXI Congreso Nacional y IV Internacional de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, Universidad de La Frontera, Temuco, 7-12 Noviembre. Chile.

Góngora, Mario. (1980). *Ensayo sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: La Ciudad.

Hernández Olmedo, Luis (2010). Las competencias del Gobierno regional en la doctrina nacional y la jurisprudencia administrativa. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Hevia, Daniel (2013). Descentralización en Chile: Análisis del proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el Proyecto de Ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, 4 de abril de 2016.

Informe Complementario de la Comisión de Hacienda recaído en el Proyecto de Ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, 4 de mayo de 2016.

Montecinos, Egon. (2012). ¿. Más descentralización o nueva regionalización para Chile?. El quinto Poder. <http://www.elquintopoder.cl/politica/mas-descentralizacion-o-nueva-regionalizacion-para-chile/>

Montecinos, Egon. (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva Regionalización o más Descentralización? XI Congreso Nacional de la Asociación de Municipalidades de Chile. Viña del Mar.

Moreno Arizmendi, José Roberto (2013). Descentralización y Zonas Extremas. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Ley 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

Ley 18.695, Orgánica Constitucional sobre Municipalidades.

Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Salazar, Gabriel; Pinto, Julio. (1999). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. Santiago: LOM.

Sanhueza, María Carolina. (2008). La Primera División Político-Administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia* (Santiago), Vol. 41, N°2, 447-493.

SUBDERE (2009). Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina..

SUBDERE. Características del FNDR.

<http://www.subdere.cl/documentacion/caracter%C3%ADsticas-del-fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>

SUBDERE. Manual de Operaciones, procesos y diagrama FNDR.

[http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-67299\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-67299_recurso_1.pdf)