



UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO

SISTEMAS CLÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROPUESTAS DESCENTRALIZADORAS

NATHALY NICOL ARRIAZA ARRIAGADA
NICOLAS SANHUEZA DEL VALLE

Memoria presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae,
para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

Profesor Guía: Gabriel Enrique Celis Danzinger

Santiago, Chile

2016

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1. TEORIA DE SERVICIO PÚBLICO Y DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO.....	3
1.1 Concepto orgánico de Servicio Público.....	3
1.2. Elementos del Servicio Público en sentido orgánico	3
1.3. Características del Servicio Público del punto de vista orgánico.....	5
1.4. Clasificación de los entes Públicos.....	6
1.5. Niveles de Organización de los entes Públicos.....	6
CAPITULO 2. ORGANIZACIÓN BASICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.....	7
2.1 Aspectos Generales.	7
2.2. Principios que rigen la Administración del Estado.	7
2.3. Órganos que integran la Administración del Estado. Concepto de la ley N° 18.575.....	22
2.4. Órganos que integran la Administración del Estado. Excluidos del ámbito de aplicación de la ley N° 18.575.....	23
2.5. Administración del Estado y Administración Pública.	24
CAPITULO 3: SISTEMAS CLASICOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	25
3.1 Forma Jurídica del Estado.....	25
3.2. Sistemas de organización administrativa.	26
3.3. Centralización Administrativa.....	27
3.3.1. Concepto y Características.....	27
3.3.2. Poderes distintivos de la Administración Centralizada.	30
3.3.3. Ventajas y Desventajas del centralismo	32
3.4. Desconcentración Administrativa.....	33
3.4.1. Concepto y Características.....	33
3.4.2. Formas de Desconcentración	35
3.5. Descentralización Administrativa.	39

3.5.1. Concepto y características	39
3.5.2. Ventajas y desventajas.....	42
CAPITULO 4: PERSPECTIVA INTERNACIONAL	47
4.1. Perú.....	48
4.2. Colombia	48
4.3. Uruguay.....	49
4.4. La descentralización Española	50
4.4.1. Las Comunidades Autónomas.....	56
4.4.2. Tribunal Constitucional.....	60
4.4.3. Autonomía Fiscal.....	61
4.4.4. Diferencias y semejanzas con el Sistema Federal.....	62
4.4.5. Conclusiones	64
CAPITULO 5: MODIFICACIONES PARA UNA ADMINSTRACION DESCENTRALIZADA.	65
5.1. Diagnóstico, Chile un País Centralizado.....	65
5.2. Descentralización Política.	68
5.3. Descentralización Administrativa	75
5.4. Descentralización Fiscal y Económica.....	81
5.5. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales.....	87
5.6. Participación Ciudadana y Control Democrático	96
5.7. Fortalecimiento de la sociedad civil regional	101
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA.....	109

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo abordar la estructura de la organización del Estado y la teoría que lo involucra, para abordar y fundamentar los argumentos y las voluntades por una modificación de la estructura política y administrativa del Estado, que están en busca de corregir los problemas que ha generado el sistema unitario desconcentrado funcionalmente y territorialmente, a través de la consideración de propuestas de descentralización.

En el primer capítulo, se abarca la teoría del Servicio Público enfocada a su aspecto subjetivo, esto es, a la doctrina del Órgano Administrativo, sus elementos, características y clasificación, además de detallar la organización básica de la administración pública, exponiendo un análisis detallado de los principios que la rigen.

En un segundo capítulo, se abordan los sistemas clásicos de la organización administrativa, basándose en las leyes se irá detallando la forma jurídica del Estado Chileno y los sistemas de organización administrativa que contempla la centralización administrativa, la descentralización y desconcentración administrativa, la delegación, avocación y abordar los órganos autónomos, detallando las características que comprenden a cada uno, las ventajas y desventajas de cada sistema.

En el tercer capítulo, se desarrolla una perspectiva internacional respecto de los sistemas administrativos de otros países, tanto latinoamericanos como europeos, resaltando lo más característico de cada uno de los países nombrados, pero se hará una profundización del Sistema Español, que posee un proceso descentralizador digno de exponer y analizar debido al amplio grado de autonomía que han ido adquiriendo las comunidades a lo largo del tiempo. Referencias

interesantes para tener en consideración al momento de iniciar el proceso descentralizador en Chile.

Como último apartado, está el detalle de la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, donde abordan cinco ejes fundamentales para corregir las ineficiencias del sistema actual, abordando la descentralización política, la descentralización administrativa, la descentralización fiscal y económica, el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales y la participación ciudadana y el control democrático, desde los cuales se propone generar una reforma que modifique las bases de la estructura institucional regional haciéndola más democrática, participativa, informada y capacitada.

CAPITULO 1. TEORIA DE SERVICIO PÚBLICO Y DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

El servicio Público presupone una organización de elementos y actividades, a través de medios materiales y personales con el fin de satisfacer una necesidad pública, es decir una necesidad que posee un grupo mayoritario dentro de la sociedad.

1.1 Concepto orgánico de Servicio Público

El Abogado Gabriel Celis en su libro *“Organización Administrativa del Estado”* identifica dos acepciones para definir el Servicio Público, por un lado *“Desde una concepción organizativa, es decir, subjetiva u orgánica, el servicio público se homologa a los órganos de la administración del Estado”*¹.

Luego, le adjudica una segunda perspectiva: “desde una concepción objetiva o funcional, como la que adopta el artículo 1° de la Constitución, se identifica con la actividad consistente en la satisfacción de necesidades colectivas”².

Al respecto, el artículo 28 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -BGAE-, define a los servicios públicos que integran la Administración del Estado como “órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar”.

1.2. Elementos del Servicio Público en sentido orgánico

La doctrina reconoce cuatro elementos del Servicio Público:

¹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile, El Jurista, 2016. 197p.

² CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile, El Jurista, 2016. 197p.

Que se trate de un órgano de Estado. La Administración es la encargada de determinar qué tipo de necesidades tienen el carácter de general o colectivas, son los poderes públicos los que deciden que necesidades colectivas deben ser satisfechas, adquiriendo el carácter de servicio público. El Estado es el encargado de definir cuáles son las exigencias de carácter colectivo y las que serán en un futuro catalogadas como servicio público, las que pueden provenir tanto de un órgano centrado, descentralizado, desconcentrado o autónomo.

Concurrencia de una necesidad pública o colectiva, La necesidad Pública es la causal que justifica el servicio público, se basa en el carácter instrumental del Estado en función del bien común. (Arts. 1° inciso 4° CPR 2° LOC N° 18.575). El artículo 28 de la LOC N° 18.575 define a los organismo públicos como, órganos administradores, encargados de satisfacer necesidades colectivas.

Es necesario determinar cuándo una necesidad de interés privado pasa a ser una necesidad colectiva que requiera ser satisfecha por la Administración.

Existen distintos criterios para poder resolver esta situación, uno sería por el número de personas que tienen la misma necesidad, pero también puede ser que esta necesidad no la posea un número importante de personas, pero que tenga una gran trascendencia social.

Otro criterio puede originarse por la aplicación del principio de subsidiaridad, en el cual son los particulares los que satisfacen por sí mismos sus necesidades, y solo cuando estos no puedan satisfacerlas el Estado se encargara de ello. Sin embargo este criterio solo ha demostrado en la práctica su eficacia en cuanto exista la posibilidad de generar recursos, ejemplo los sistemas de salud público y privado.

Necesidad de un patrimonio. Se encuentra constituido por el activo, los bienes y recursos financieros que la ley le asigna al órgano administrador, para lograr el fin propuesto.

Régimen Jurídico Especial de Derecho Público. La finalidad del servicio público es la de satisfacer una necesidad de interés general de forma inmediata, es por esto que requiere un régimen jurídico especial, el cual será el medio en el que el Estado ejerce su potestad, con el fin de dar cumplimientos legales y constitucionales.

1.3. Características del Servicio Público del punto de vista orgánico

Se consideran cuatro características copulativas al concepto de Servicio Público:

Generalidad. Se aplica a todas las personas que estén en determinada situación pueden acceder a ser usuarios del servicio público. Con esto se cierra la posibilidad de que la autoridad pueda beneficiar a unos con respecto a otros.

Uniformidad. Por haber sido creados para el interés general de toda la comunidad, sus prestaciones deben ser iguales para todos los habitantes que se encuentren bajo las mismas condiciones para solicitar los beneficios ofrecidos por el Estado.

Regularidad. El servicio debe prestarse de acuerdo a las normas establecidas y no de forma arbitraria. Esto se fundamenta en el principio de Juridicidad previsto en el artículo 7° de la Constitución de la República.

Continuidad. La actividad del servicio público no puede detenerse ya que su función es pública y ha sido creada en beneficio de la sociedad.

Gabriel Celis en su libro a esto complementa que “el artículo 3° de la LOC N° 18.575 establece que la finalidad de la Administración del Estado es el bien común *atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente*. A su vez, el artículo 28 de la citada LOC N° 18.575, al definir los servicios públicos

señala que están destinados a satisfacer necesidades colectivas *en forma regular y continua.*”³

1.4. Clasificación de los entes Públicos.

Los servicios públicos podrán ser:

Según el grado de autonomía del Servicio Público. Pueden ser servicios centralizados, descentralizados, desconcentrados y autónomos.

Según quien presta el Servicio Público. Encontramos servicios prestados por el Estado directamente, como la defensa nacional o la recaudación de los tributos y servicios prestados por terceros, como los concesionarios bajo un contrato administrativo de concesión. Y:

*“Servicios **comunes**, que son servicios que el Estado puede realizar en común con los particulares. Esta hipótesis se concreta en la educación pública, donde tenemos universidades del Estado y las universidades privadas. Colegios municipales, subvencionados y escuelas particulares”.*⁴

Según el ámbito territorial del Servicio Público. Existen servicios de extensión nacional, que tienen su esfera de acción en todo el territorio y servicios regionales o locales, cuyo ámbito territorial es más restringido.

1.5. Niveles de Organización de los entes Públicos.

Se encuentran consagrados en el artículo 32 inciso 1° de la LOC de BGAE donde se establecen seis niveles en la organización interna, a) Dirección Nacional, b) Direcciones Regionales, c) Departamento, d) Subdepartamento, e) Sección y f) Oficina.

³ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile, El jurista, 2016. 198p.

⁴ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 199p.

También se señala en el mismo artículo que para servicios públicos que desarrollan actividades en una región o en parte de ella contendrá los niveles de: a) Dirección, b) Departamento, c) Subdepartamento y c) Sección y Oficina.⁵

CAPITULO 2. ORGANIZACIÓN BASICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

2.1 Aspectos Generales.

De acuerdo al artículo 38 inciso 1° de la Ley Fundamental: “Una ley orgánica constitucional determinara la organización básica de la Administración Pública, garantizara la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, asegurara tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”.

Por lo tanto, la Organización básica de la Administración Pública comprende dos grandes aspectos:

- La determinación de los órganos que la integran.
- La determinación de los principios jurídicos que la rigen.

2.2. Principios que rigen la Administración del Estado.

Los Principios Administrativos son contemplados en los artículos 2° y 3° de la LOC N° 18.575, que como señala Gabriel Celis:

“Se trata de principios *organizativos*, ya que constituyen las directrices generales que rigen la organización administrativa del Estado y/o también *funcionales*, es decir, que gobiernan la actuación de la Administración Pública”⁶.

De lo cual se Enunciarán los siguientes principios:

⁵ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 203-204p.

⁶ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 24p

- Juridicidad o Legalidad de la Administración.
- Servicialidad.
- Responsabilidad.
- Eficiencia y Eficacia.
- Coordinación.
- Jerarquía Administrativa.
- Impulsión de oficio del procedimiento.
- Libre concurrencia e igualdad de los oferentes.
- Impugnabilidad de los actos administrativos.
- Control.
- Probidad administrativa.
- Transparencia y Publicidad administrativa.

Principio de Legalidad o Juridicidad de la Administración.

El principio de legalidad supone una actuación de los órganos del Estado conforme al Ordenamiento jurídico, desde el punto de vista del acto administrativo este ajustado al ordenamiento en su plenitud.

En el caso de la Administración, el principio de legalidad o juridicidad supone una relación con el ordenamiento jurídico. El principio de juridicidad no expresa otra cosa que la idea de una limitación jurídica del poder público, entendido el término limitación en un sentido amplio. Se trata de una concreción del principio de Estado de Derecho, que exige la limitación jurídica del poder del Estado, exigencia llevada a sus últimas consecuencias con la sujeción del propio legislador a la Constitución. El principio de juridicidad impone, por tanto, la existencia de normas

jurídicas que vinculan a la Administración cuando actúa y que de este modo la someten a Derecho.

Pero este principio va más allá de la imperatividad de la ley por ser una orden de carácter constitucional. El principio de legalidad impone que no se autorice a la Administración para ocupar cualquier medio con la excusa de lograr sus fines, aunque esto signifique el bienestar de la comunidad, las normas deben servir de criterios para enjuiciar en su contenido la actuación administrativa.

El Art. 2° LOC de BGAE, dispone “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”.

Es una afirmación de principio constitucional de Juridicidad consagrado en el artículo 7° de la Ley Fundamental, en relación con sus Arts. 38 inc. 2°, 93 N° 16 (Control constitucional de decretos supremos), y Art. 99 (control de juridicidad de la Contraloría General de la Republica).

El artículo 64 letra a) del Estatuto Administrativo Ley N° 18.834, indica que las autoridades y jefaturas deben ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal que se encuentre bajo su dependencia, esto se extiende a otras materias, entre las cuales se encuentra la legalidad de las actuaciones.

Principio de Servicialidad.

El artículo 3° inciso 1° LOC de BGAE indica: “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le

confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”.

Es un principio moderno que inspira la actuación de la Administración del Estado, se trata de la cooperación que existe entre el gobierno y los actores involucrados en los problemas que se intentan solucionar. Los acuerdos son las manifestaciones en las cuales se expresa el principio de servicialidad.

Encuentra su razón de ser en el principio de servicialidad del Estado en función de la obtención del bien común, acorde a su rol instrumental en pro de la dignidad de la persona y de sus derechos fundamentales tal como lo dispone el artículo 1° inciso 4° de la Constitución: “ El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritualidad y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece”.

Principio de Responsabilidad Administrativa.

“El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones”. (Art. 4° de la LOC de BGAE).

Dentro del ordenamiento jurídico se encuentra cuatro formas de responsabilidad:

- **Responsabilidad Civil,**

*“se concreta generalmente en la indemnización de perjuicios, que puede ser perseguida no sólo respecto de los particulares, sino también de los órganos de la Administración del Estado y/ de los funcionarios públicos por el daño generado en el ejercicio de sus funciones”.*⁷

⁷CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 32p.

- **Responsabilidad Penal,**
*“que se concreta en una sanción privativa o restrictiva de la libertad ambulatoria y/o pecuniaria; y que en casos muy calificados puede llegar a la pena de muerte en materia militar. Se aplica por regla general a personas naturales y excepcionalmente a personas jurídicas de Derecho Privado, de conformidad con la ley sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.393”.*⁸
- **Responsabilidad Política,** “se hace efectiva mediante una acusación constitucional, la que es deducida por un grupo de diputados y conocida por el Senado (arts. 36, 52 N° 2 Y 53 N° 1 CPR).⁹
- **Responsabilidad Administrativa.** Dentro de esta responsabilidad se distingue la responsabilidad del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- **Responsabilidad del Estado:** El artículo 4° de la LOC de BGAE indica que “El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones” del mismo modo el artículo 42 del mismo precepto, señala “Los órganos de la Administración serán responsable del daño que causen por falta de servicio”.

Por lo tanto, cualquier persona puede ser titular de la acción y perseguir esta responsabilidad ante los tribunales ordinarios, los cuales serán los encargados de acreditar la existencia, naturaleza o extensión de los daños por medio de una sentencia definitiva con efecto de cosa juzgada.

- **Responsabilidad de los Funcionarios Públicos:** “El artículo 15 inciso primero de la Ley N° 18.575, consagra el principio de independencia de responsabilidades, y establece que El personal de la Administración del

⁸CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 32p.

⁹CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 33p.

Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que pueda afectarles”¹⁰.

- Responsabilidad Civil. Se origina cuando un funcionario público, ejerciendo una función pública, incurre en una acción u omisión dolosa o culposa que produce un daño al patrimonio de la Administración del Estado o de un particular.
- Responsabilidad Penal. Se configura cuando un funcionario público, actuando en el ejercicio de una función pública, lleva a cabo actos u omisiones constitutivos de un delito.

El artículo 120 inciso 1° del Estatuto Administrativo, agrega la independencia de la responsabilidad administrativa con respecto a la responsabilidad civil y penal. Asimismo el Dictamen N° 2.666 del año 2008 indica que esta independencia puede traer consigo la aplicación de un castigo disciplinario, en razón de los mismo hechos, aun en caso de absolución o sobreseimiento judicial, por lo tanto, la autoridad administrativa debe aplicar sanciones independiente de lo que ocurra el proceso penal que conjuntamente este conociendo la Justicia Ordinaria.

Principio de Eficacia y Eficiencia.

El artículo 5° inciso 1° LBGAE dispone que “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”. La eficacia está relacionada con el fin primero de la Administración Pública, el cual es la satisfacción de las necesidades públicas. Este fin debe ser realizado en el menor tiempo posible, con el máximo de aprovechamiento de los recursos que los funcionarios tienen en su poder.

“La Eficiencia se vincula a que el logro de los objetivos debe alcanzarse con el máximo nivel de aprovechamiento de los recursos disponibles, es decir, una *idónea administración de los medios públicos*”.¹¹

¹⁰ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 34p.

“En la medida en que las metas propuestas se logren o se descubran mejores medios para obtenerlas a menor costo y menor esfuerzo, a la organización se le atribuyen los valores de eficacia y eficiencia organizacionales”¹²

Principio de Coordinación.

Este principio se encuentra consagrado legalmente en el artículo 5° LBGAE, en su inciso final este artículo señala: “Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de la acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”.

En la creación de un órgano administrativo la ley debe establecer los medios por los cuales se unirán este nuevo organismo con el resto de las reparticiones administrativas. El principio de coordinación tiene como primera etapa la distribución de competencias entre los órganos que efectúa la propia ley. Luego, al instante del ejercicio de las competencias los órganos deberán poner en práctica este principio, lo que puede expresarse en acuerdos ya sea de forma formal o no. Desde el punto de vista formal, el Presidente de la República podrán delegar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponda a los Secretarios de Estado, no obstante no existe una forma explícita en que se puedan concretar dicha coordinación intersectorial. Por otro lado desde el punto de vista informal, los órganos públicos ejercerán sus funciones a través de la coordinación acordada para alcanzar un determinado resultado.

Principio de Jerarquía Administrativa

Se va a entender como jerarquía como

“Aquella relación jurídica que vincula a órganos administrativos y funcionarios en relación de superior a inferior a fin de realizar coordinada y eficientemente la función que corresponde a la Administración del

¹¹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 35p.

¹² Camacho Cepeda, Gladys, Los principios de la eficacia y eficiencia administrativas, en la Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000, Ed. JurídicaConosur. Santiago, 2000, 518p.

*Estado, en orden a promover el bien común y satisfacer las necesidades colectivas”.*¹³

Este principio se va a diferenciar en jerarquía orgánica y jerarquía funcionaria:

- **La jerarquía Orgánica,**

*“aquella relación jurídica que vincula a órganos administrativos en relación de órganos superior e inferior. Como puede apreciarse, de un punto de vista orgánico, el principio de jerarquía administrativa recibe aplicación respecto de los servicios públicos centralizados, los cuales están sometidos a un órgano superior”.*¹⁴

- **La jerarquía funcionaria,** consagrada en el artículo 7° de la LOC de BGAE donde señala que “Los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinario. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico”. (Art. 7° de la LOC de BGAE).

Este principio descansa en la división de trabajo en sentido funcional y se da entre órganos con la igual competencia material, y al interior de estos en relación con los funcionarios.

Principio de Impulsión de Oficio del Procedimiento.

El artículo 8° LOC de BGAE, señala “Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija procurando la simplificación y rapidez de los tramites”.

La ley 19.880 en su art. N° 29 determinando que los procedimientos se iniciarán de oficio en tres casos:

¹³CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 38p.

¹⁴CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 39p.

- Como consecuencia de una orden superior.
- A petición de otros órganos.
- Por denuncia.

Respecto de lo anterior,

*“sin perjuicio de que sea iniciado por el órgano investido de la atribución para instruir un procedimiento administrativo, y que, de conformidad con el artículo de la citada ley N° 19.880, la impulsión se extiende a todas las fases o etapas de dicho procedimiento, esto es, la instrucción y la finalización”.*¹⁵

Principio de la Libre Concurrencia e Igualdad de los oferentes.

Son principios básicos de toda licitación pública, confirman los derechos de libertad empresarial y de no discriminación económica por parte de los órganos de la Administración del Estado.

Principio de Impugnabilidad de los Actos Administrativos.

Principio contemplado en la LOC N° 18.575, de BGAE en el artículo 10 donde señala que:

“Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Añade se inciso 2° que: se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar, prohibiendo así toda renuncia anticipada del derecho que pudiere corresponderle a los particulares para recurrir a los tribunales de justicia u órganos

¹⁵ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 41p.

*administrativos, ante la dictación de un acto presuntamente irregular del servicio”.*¹⁶

Este principio se extrae del artículo 15 de la Ley N° 19.880 al señalar que; Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recurso que establezcan las leyes especiales.

Principio de Control de la Administración.

El artículo 11 LOC de BGAE, señala: “Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia”.

El Estatuto Administrativo en su artículo 64 letra a) señala como obligación especial de las autoridades y jefaturas, ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extiende tanto a la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los fines.

Principio de Probidad Administrativa.

Establecido en los artículos 13 inciso 1° de la LOC de BGAE, “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.

Asimismo el artículo 52 del mismo precepto dispone específicamente que: “Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designe la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa”.

¹⁶ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 42p.

*“Su fundamento radica en el inciso 1° del artículo 8° de la Carta Fundamental, el cual consagra por primera vez a nivel constitucional el principio de probidad de los actos públicos: el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.*¹⁷

Dentro de nuestra jurisprudencia administrativa existen distintas formas en que puede verse vulnerado este derecho con la concurrencia de los fenómenos de la corrupción. Así es posible distinguir un cambio en la jurisprudencia de la CGR, la que intenta crear mecanismo de protección de este principio, como ejemplo:

- Transgresión del principio en toda conducta que impliquen soborno: “Contraviene especialmente el principio de probidad administrativa, el solicitar hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza, sea para sí o para terceros”. (Dictamen N° 21.809/00).
- El principio de Probidad es de tal importancia que se extiende hasta la vida privada del funcionario público: “El principio de probidad administrativa alcanza todas las actividades que un funcionario público realiza en el ejercicio de su cargo, e incluso, en aplicación del tal principio, se debe observar una vida privada acorde con la dignidad de la función”. (Dictamen N° 66.075/12).
- Proyección de la probidad en la legalidad y razonabilidad de la actuación: “El principio de probidad administrativa, el que, conforme lo establecen los artículos 52 y 53 de la citada ley N° 18.575, implica observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, y se expresa-en lo que interesa-, en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas, en lo razonable e

¹⁷ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 45p.

imparcial de sus decisiones y en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales”. (Dictamen N° 73.040, de 2009, Dictamen N°54.2077, de 2011)

El principio de probidad administrativa impone a las autoridades o funcionarios respectivos el deber de evitar que sus prerrogativas o esferas de influencia se proyecten en su actividad particular; en virtud de circunstancias que objetivamente puedan alterar la imparcialidad con que estos deben desempeñarse aun cuando la producción de un conflicto sea solo potencial.

El legislador en la LBGAE (arts. 57 a 60D) ha establecido tres instrumentos de carácter preventivo declarativo, que tienen por objeto garantizar la eficacia del principio de probidad y la protección del patrimonio público.

En principio, se debe mencionar dos instrumentos declarativos de carácter directo, tales son la declaración de intereses y la declaración de patrimonio. No obstante se trata de instrumentos basados en la propia declaración de los interesados, pero son medios de comparación entre el patrimonio que poseían antes de ingresar al sector público y después. Recientemente mediante la Ley N° 20.880, se actualizó todo el sistema de declaración de intereses y de patrimonio, no obstante dicha normativa aún no ha entrado en vigencia, por cuanto su eficacia está supeditada, a su vez, a la entrada en vigencia del Reglamento que desarrollará los pormenores de dicha preceptiva el que aún no se ha dictado. Incluso la Ley N° 20.880 contempla un período de vacancia legal cuando dicho Reglamento ya hubiere entrado en vigor. También funcionan como un medio de protección de la probidad y del sistema normativo que regula los conflictos de intereses, la detección de las posibles incompatibilidades e inhabilidades en la actuación del funcionario, los cuales se contemplan en la Ley N° 18.575, en la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo (conocida como el Estatuto Administrativo General) y otras leyes más específicas, como la Ley N° 18.883 - Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales-, etc.

El tercer instrumento de carácter declarativo, es más bien indirecto, es la declaración jurada de no encontrarse ninguna causal de inhabilidad, las cuales son las mismas que protegen el patrimonio público, son obstante la forma de hacerlas efectivas es también por la declaración.

- Declaración de intereses: Este tipo de declaración debe comprender las actividades profesionales y económicas en que tenga participación el funcionario público (art. 58 LBGAE y art 2° DS N° 99/2000 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia) debe ser actualizada cada cuatro años, o cada vez que exista un hecho que amerite tal aclaración del patrimonio del funcionario.
- Declaración de Patrimonio: Consiste en la declaración jurada que algunos funcionarios y autoridades públicas deben practicar (art. 60 A LBGAE). Esta declaración fue creada a través del DS N° 45/05 Reglamento sobre declaración patrimonial de bienes del Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Se refiere a los bienes incluidos en el artículo 60 C.

El hecho de transgredir el principio de probidad administrativa provoca que el funcionario deba responder en forma administrativa, penal, etc. Tal como lo indica el inciso 3° del artículo 52 LBGAE: “Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determina la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso”.

Principio de Publicidad y Transparencia administrativa.

El artículo 13 inciso 2°, de la LBGAE, dispone: “La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

La transparencia posee un alcance amplio, desde los procedimientos, contenidos y fundamentos de la actuación, por lo cual este principio debe ser

entendido en relación con lo dispuesto en la LBPA y la regulación completa sobre transparencia y publicidad contenida en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 8° inciso 2° de la Constitución, en los siguientes términos: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que se utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

*“En conformidad al artículo 4° inciso 2° de la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, contenida en el artículo primero de la Ley 20.285, el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al afecto establezca la ley”.*¹⁸

Será causal de reserva de información como lo expone Gabriel Celis en su libro Organización Administrativa del Estado, que en el inciso 3° del artículo 10 de la Ley de Transparencia donde se establecen cuatro hipótesis de excepción a la publicidad de todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, “disponiendo que sólo una ley de quórum calificado (art. 66 inciso 3° CPR) puede establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare: A. El debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, B. los derechos de las personas, C. la seguridad de la Nación o D. El interés nacional”.¹⁹

¹⁸ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 48p.

¹⁹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 49p.

Principio de Subsidiaridad de la Administración Y autonomía de los grupos intermedios, se encuentra consagrado en el artículo 3° inciso 2° de la LOC N° 18.575 que fija que la Administración del Estado:

*“garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.*²⁰

Esto se basa en la Constitución Política donde en su artículo 1° inciso 3° fija que: “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.²¹

Respecto de lo anterior Gabriel Celis reconoce al Estado como una entidad que se configura como subsidiaria, “que reconoce el protagonismo a la persona humana y sus respectivas proyecciones: familia y grupos intermedios. Hay una primacía de la sociedad civil sobre el estado”.²²

Participación Ciudadana

Principio reconocido en el artículo 69 inciso 2° de la LOC N° 18.575 que señala “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”²³. En el inciso 2° se añade que: “Es contraria a las normas establecidas en este título toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior”.²⁴

Respecto de las modalidades de participación ciudadana, en el artículo 70 inciso 1° de la LOC N° 18.575 se define que: “Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de

²⁰CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 58p.

²¹CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 58p.

²² CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 59p.

²³ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 59p.

²⁴ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 59p.

participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia”.²⁵

En el inciso 2° del mismo se señala que: “las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas publicarse a través de medios electrónicos u otros”.²⁶

En favor de integrar a la ciudadanía es que se encuentra definida una cuenta pública anual determinada en el artículo 72 inciso 1° de la LOC N° 18.575 donde indica que “Los órganos de la administración del estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes programas, acciones y de su ejecución presupuestaria”.²⁷

Además de la cuenta pública anual, en el artículo 74 de la misma ley se fija la creación de consejos consultivos de la sociedad civil, determinando que

*“Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo”.*²⁸

2.3. Órganos que integran la Administración del Estado. Concepto de la ley N° 18.575.

En conformidad al artículo 1° inciso 2° de la LOC de BGAE la Administración del Estado está constituido por

- Los Ministerios.
- Las Intendencias.

²⁵ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 59p.

²⁶ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 59p.

²⁷ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 60p.

²⁸ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 60p.

- Las Gobernaciones y
- Los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos:
- La Contraloría General de la República.
- El Banco Central.
- Las Fuerzas Armadas.
- Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- Órganos que integran la Administración del Estado. Excluidos del ámbito de aplicación de la ley N°18.575

2.4. Órganos que integran la Administración del Estado. Excluidos del ámbito de aplicación de la ley N° 18.575.

Se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la ley N° 18.575, aquellos órganos que no se incluyen en la enumeración taxativa prevista en su artículo 1º, por lo que no pertenece a la Administración del Estado. Por ejemplo:

- El Congreso Nacional.
- El Tribunal Constitucional.
- El Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales.
- Los Tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial (Dictamen N° 7.658 de 2009)

2.5. Administración del Estado y Administración Pública.

Se ha establecido una diferencia entre lo que es la Administración del Estado y la Administración Pública, si bien, como apunta Celis:

*“nuestra Carta Fundamental utiliza como sinónimos ambas expresiones y en sentido lato, lo que luego es concretizado en el artículo 1° de la LOC N° 18.575, en particular por su inciso 2° el cual expresa que la Administración del Estado comprende a todos los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”.*²⁹

Dentro de la Constitución se vinculará a la Administración del Estado en:

*“el artículo 3° inciso 2°, a propósito de los sistemas de descentralización y desconcentración administrativa y en el artículo 38 inciso 2°, a propósito de la responsabilidad patrimonial del Estado. Luego, alude a la Administración Pública, en el artículo 38 inciso 1° en relación con los principios de organización administrativa y la carrera funcionaria, como asimismo, en el artículo 65 inciso 4° N°4, dentro de las materias de iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la Republica”.*³⁰

Por otro lado el Tribunal Constitucional bajo la jurisprudencia en su sentencia Rol N°39, de 1986 se refiere al alcance de términos:

*“En efecto, nuestra Corte Constitucional ha sostenido que el artículo 38° inciso 1° de la Constitución emplea ambos conceptos como sinónimos y en sentido amplio, se reconoce una relación de género a especie, entre ambos, en armonía con la interpretación unánime de la doctrina iuspublicista nacional”.*³¹

²⁹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 62p.

³⁰ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 62p.

³¹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 63p.

CAPITULO 3: SISTEMAS CLASICOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

3.1 Forma Jurídica del Estado

Chile es un Estado Unitario conforme lo prescrito en el art. 3 de la Constitución Política de la República de Chile, 'el Estado de Chile es unitario'. Ello que significa reconocer que el Estado de Chile tiene un solo centro de impulsión política y gubernamental que está dado por los órganos del Gobierno Central; sólo el Gobierno y el Congreso desarrollan funciones legislativa, no hay ningún otro organismo que tenga competencias legislativas. La estructura del poder en Chile es única, en tanto que el aparato gubernamental cumple todas las funciones estatales. Los individuos obedecen a una sola autoridad, viven bajo un régimen constitucional y son regidos por la legislación común abarcando todo el territorio estatal

Dentro de las expresiones normativas más sobresalientes del principio de organización jurídica unitaria como forma de Estado, que contempla nuestra Constitución encontramos:

1. La existencia de un solo centro de impulsión política y gubernamental en el Estado chileno, que está dado por los órganos del gobierno central (Arts. 24, 33, 103 inc. 2°, 100 y 105 CPR).

2. La función constituyente derivada y la legislativa, radican exclusivamente en el gobierno (Arts. 32 N° 1 y N° 3, 64, y 127 y ss. CPR), y el Congreso Nacional (Arts. 42, 65 y ss., y 127 y ss. CPR).

No puede confundirse con la idea de los Estados monocráticos o totalitarios, en el cual se concentran todas las funciones en "pocas autoridades". Al contrario, un Estado unitario es perfectamente compatible con el principio de separación de poderes, es decir, varios órganos concurren al ejercicio del poder estatal unitario.

3.2. Sistemas de organización administrativa.

Sobre el concepto de sistemas de organización administrativa. Para el profesor Manuel Daniel los sistemas de organización *administrativa son el conjunto de normas y principios según los cuales se estructuran orgánicamente las unidades que componen el complejo administrativo*".³²

El mismo artículo 3 inciso segundo de la CPR, nos señala que 'la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley'. Será el legislador quien deberá promover la descentralización o desconcentración de la administración estatal, ya sea funcional o territorial.

Antiguamente, los Estados unitarios solían ser centralizados, es decir, que el poder público era el centro unificador de todas las funciones y las ejerce en una congestión de autoridad pública, constituyéndose en una organización piramidal en donde las colectividades inferiores no poseen órganos propios ni poder de decisión.

Por la complejidad de los problemas contemporáneos y por la explosión demográfica mundial, tal grado de centralización no existe en el mundo actual. Frente a las inoperancias de la centralización han surgidos diversos sistemas de administración.

En este estudio abordaremos definiciones, características, ventajas y desventajas de los que se cree son los sistemas de organización administrativa más importante del Estado Unitario y que los establece los artículos 29 y siguientes de la LOC N° 18,575, de Bases Generales de la Administración del Estado, contemplando varias modalidades:

A. Centralización administrativa.

B. Descentralización administrativa.

³² CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 67-68p.

C. Desconcentración administrativa.

D. Delegación.

E. Avocación.

F. Además es factible reconocer a los órganos constitucional o legalmente autónomos.

Nótese, que el profesor Celis agrega, a diferencia de la literatura que imperó sobre todo en los años , 50, 60 y 70, e incluso aún en muchos programas académicos actuales de las facultades de Derecho, además de los sistemas clásicos de: centralización, descentralización y desconcentración -que desarrolla la Ley N° 18.575-, otros sistemas adicionales, que también configuran genuinos sistemas de organización administrativa: la delegación (Ley N° 18.575), la avocación (que se encuentra más bien implícita y de menor impacto) y las autonomías constitucionales o legales; todas las que en esta ocasión no abordaremos, atendido que el ámbito de estudio de esta memoria de grado es más acotado, pero ello, sin perjuicio de que, nos parece necesario manifestarnos partidarios de esta visión más amplia y contemporánea de los sistemas de organización administrativos estatales.

3.3. Centralización Administrativa

3.3.1. Concepto y Características.

Variadas son las definiciones que la doctrina ha elaborado para poder comprender este sistema administrativo, entre ellas, el Tratadista Suizo André Grisel la ha definido de la siguiente manera:

“La Centralización es el otorgamiento de facultades a los órganos puestos bajo la dirección del gobierno; esos órganos, llamados centralizados, forman la administración central.”³³

³³ FERNANDEZ Ruiz, Jorge. El Estado Empresario. Editorial Porrúa, 2009. 120p.

El también profesor mexicano Andrés Serra Rojas explica con mayor precisión señalando:

“Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”³⁴

Por último, una definición más ad hoc a este estudio, es la razonada por el profesor chileno Gabriel Celis y que define el centralismo administrativo como:

“La centralización es aquel sistema de organización administrativa en virtud del cual un órgano inferior de la administración pública actúa con la personalidad jurídica y patrimonio del Fisco, y sujeto además a la dependencia jerárquica del poder central”.³⁵

La Centralización administrativa en la práctica conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios, se caracteriza por entregar o depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Constituido bajo un ordenamiento jerárquico-subordinado, las decisiones provienen del centro y son estos mismos organismos centrales quienes monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública. En este sistema, la tendencia es la poca o nula intervención popular de elección agentes de administración local, en donde predomina la designación fundada en el mérito de la confianza del o los superiores.

³⁴ SIERRA Rojas, Andres. Función jurídica de control de la administración pública. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. 55p.

³⁵ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 69p.

Conforme a este sistema los órganos más alejados del centro carecen de facultad de decisión, el mejor ejemplo que podemos mencionar es aquel poder que se ejerce sobre los órganos periféricos, aquella facultad revocatoria que tiene el órgano central respecto de cualquier resolución que tome algún agente administrativo menor. Los asuntos de tipo administrativo los resuelve la administración central, y en aquellos casos excepcionales en que estos organismos periféricos deciden, quedan sujetos a la revisión y eventual revocación de la resolución si existiere disconformidad de los criterios aplicados entre uno y otro.

Características.

Las características fundamentales de los sistemas de centralización administrativa se desprenden de la propia definición del Profesor Gabriel Celis y son tres:

- **Personalidad jurídica del Fisco.** Los servicios públicos centralizados actúan bajo la personalidad jurídica del Fisco (Art. 29 inc. 2° LOC de BGAE).
- **Patrimonio del Fisco.** Estos servicios públicos centralizados actúan con los bienes y recursos del Fisco (Art. 29 inc. 2° LOC de BGAE) ya que carecen de patrimonio propio.

No obstante, “la ley podrá dotar a dichos servicios de recursos especiales o asignarles determinados bienes para el cumplimiento de sus fines propios, sin que ello signifique la constitución de un patrimonio diferente del fiscal” (Art. 34 inc. 2° LOC de BGAE).

- **Dependencia del poder central.** Los servicios centralizados están sometidos a la dependencia jerárquica del Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente (Art. 29 inc. 2° LOC de BGAE). Este vínculo de subordinación o relación jerárquica se materializa a través de las instrucciones impartidas por el órgano superior al inferior, el que puede

además perseguir la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios subalternos”.

“No obstante, en los casos en que la ley confiera competencia exclusiva a los servicios centralizados para la resolución de determinadas materias, el jefe del servicio no quedará subordinado al control jerárquico en cuanto a dicha competencia (Art. 34 inc. 2° LOC de BGAE)”.³⁶

“Un nítido ejemplo de centralización administrativa lo representan los ministerios o secretarías de Estado (Art. 22 inc. 2° LOC de BGAE)”.³⁷

3.3.2. Poderes distintivos de la Administración Centralizada.

La administración central, en específico su máxima autoridad, está dotada de una amplia potestad sobre sus subordinados, que les permite entre otras, designarlos, mandarlos, disciplinarlos, supervisarlos y removerlos, en conformidad a su relación jerárquica que es fundamental en este sistema de administración.

- **Poder de Nombramiento**, recae en el titular del órgano superior jerárquico para designar discrecionalmente a sus colaboradores, en Chile el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de los organismos de la administración pública centralizada, o sea, a los ministros de Estado, intendentes regionales y gobernadores provinciales, con las limitaciones que establece la Constitución en cuanto a los requisitos que debe cumplir cada designado.
- **Poder de Mando**, aquella facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones ya sean en forma oral o escrita. Este poder de mando es correlativo al deber de obediencia en relación a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico.

³⁶ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 70p.

³⁷ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 70p.

- **Poder de Decisión**, el superior jerárquico puede optar entre varias alternativas de resolución y adoptar la que a su juicio le parezca más conveniente, la que deberá ser acatada por el inferior y realizar los trámites que sean necesarios para su realización.
- **Poder de vigilancia**, gracias a este poder el superior puede conocer al detalle los actos realizados por los inferiores, lo que le permite identificar cuando éstos no cumplen con sus obligaciones, así como determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales que incurran por su incumplimiento.

Este poder de vigilancia se efectúa por medio de actos materiales ordenados por el superior, que pueden ser visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorias contables que se complementan con informes.

Además éste poder le confiere al superior la posibilidad de corregir, rectificar o enmendar las diligencias o actuaciones de los órganos subordinados, así como de fundamentar cualquier tipo de responsabilidad imputable a los inferiores.

- **Poder Disciplinario**, este poder está íntimamente vinculado con el poder de vigilancia; en esencia es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir* y sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos.

Las medidas disciplinarias se aplicaran tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y aquellas circunstancias que agraven o atenúen la misma según el mérito de los antecedentes. Estas medidas van desde la censura hasta la destitución, pasando por la multa y la suspensión del empleo como lo señala el artículo 121 de la ley 18.834.

- **Poder para la resolución de conflictos de competencia**, este poder le permite al órgano superior resolver conflictos de competencias y precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretende ser competente.

3.3.3. Ventajas y Desventajas del centralismo

Ventajas

- Mayor poder y unidad pues se pueden controlar las decisiones del centro y no se necesita estar negociando. Existe uniformidad en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas y métodos
- En cuanto a economía y seguridad se puede concentrar más fácilmente.
- La dirección es ejercida por aquellos que tienen una visión global de la organización.

Desventajas del Centralismo:

- Falta de desarrollo en la demás regiones que conforman el País; cada región tiene sus particularidades y necesidades especiales, es natural y obvio que cada una de ellas tenga su propia estrategia regional de desarrollo.
- Los decisores no tiene contacto estrecho con las personas y situaciones involucradas.
- Se incrementa el grado de distorsión en la información dado la cantidad de personas involucradas en su generación y transmisión.
- No permite el desarrollo de los niveles más bajos de la organización.

- Puede ocasionar demoras en la llegada de la orientación a los niveles inferiores.
- Es generadora de sobrecarga en el trabajo de los directivos superiores.
- No se toman las mejores decisiones porque, generalmente, se carece del conocimiento directo del que realiza el trabajo.
- Disminuye la motivación debido a la poca participación en las decisiones.
- Los ejecutores realizan una labor reactiva (responden ante el hecho y no proactivamente) limitando así el éxito.

3.4. Desconcentración Administrativa.

3.4.1. Concepto y Características.

La doctrina administrativa española más autorizada define la desconcentración como "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de una jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma"; o en otros términos más descriptivos, "es la atribución de competencias del órgano superior, o del central a otro periférico, en el ámbito de una misma persona jurídico-administrativa".³⁸

La doctrina chilena, por su parte, concibe en términos más o menos similares la desconcentración administrativa. Al respecto Gabriel Celis la define como:

"aquel sistema de organización administrativa por el cual se transfieren funciones y competencias resolutorias de un órgano superior de la administración pública a otro inferior, a través de ley para tomar decisiones sobre ciertas materias específicas que comprometen la personalidad jurídica"

³⁸ FERRADA Borquez, Juan Carlos. El Estado Administrador de Chile: De Unitario Centralizado a Descentralizado y Desconcentrado. *Rev. derecho (Valdivia)*, dic. 1999, vol.10, no.1, p.115-123. ISSN 0718-0950.

*y el patrimonio del órgano legatario. Bajo esta modalidad, la autoridad inferior actúa bajo la dependencia jerárquica del órgano superior, el que imparte instrucciones y puede revocar las resoluciones del órgano inferior”.*³⁹

O como señala Aylwin Azocar, "fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores y se disminuye la subordinación de estos a aquellos".⁴⁰

De las definiciones antes señaladas, la desconcentración administrativa 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, por un lado pretende reducir la carga burocrática del superior administrativo y, además, intentar satisfacer de forma eficiente y eficaz las necesidades públicas.

Características.

Las principales características de la administración desconcentrada son:

- Personalidad jurídica del órgano inferior. Las actuaciones de los servicios públicos desconcentrados se rigen bajo la personalidad jurídica del órgano superior. Sus actos se radican esencialmente en el superior bajo la normativa que se encuentra prescrita.
- Patrimonio del órgano inferior. No tienen patrimonio propio por lo que estos servicios públicos desconcentrados actúan con los bienes y recursos del organismo superior.

³⁹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 74p.

⁴⁰ AYLWIN Azocar, Patricio y AZOCAR Brunner, Eduardo. *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996, p. 154.

- Dependencia del órgano inferior. El estamento inferior de administración actúa bajo la dependencia jerárquica del órgano superior, es el que imparte instrucciones, pudiendo también revocar las resoluciones del órgano inferior con exclusión de las facultades exclusivas que este tenga. Esta modalidad implica el traspaso de competencias resolutorias desde el órgano superior al inferior, el cual puede tomar decisiones sólo dentro del marco de la respectiva delegación, ésta competencia debe ser siempre parcial, ya que de lo contrario se trataría de un ente descentralizado.
- Procede respecto de organismos centralizados, descentralizados y autónomos. Por último, el sistema de desconcentración administrativa puede operar respecto de organismos centralizados, descentralizados y autónomos.

3.4.2. Formas de Desconcentración

La desconcentración, así entendida, puede ser **funcional o territorial**. Estamos ante una **desconcentración funcional**, cuando se radican determinadas potestades en órganos administrativos del mismo servicio (centralizado o descentralizado) y que operan en el mismo ámbito territorial de este. En cambio, la desconcentración territorial se produce cuando se atribuyen potestades a un órgano administrativo periférico dependiente del servicio central, pero con competencia en un espacio territorial determinado. Es a esta última a la que prestaremos más atención en nuestro estudio, en la medida que constituye una de las formas usuales de transferencia de potestades del nivel central al nivel regional y provincial en nuestro país.

En nuestro ordenamiento jurídico en concreto, la desconcentración administrativa territorial y funcional tiene su fundamento jurídico constitucional en el art. 3° CPR, al señalar que:

La Administración estatal será imperativo categórico descentralizada o desconcentrada, ya sea territorial como funcionalmente.

El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad a la ley.

La disposición constitucional citada contiene el mandato imperativo al legislador para desconcentrar funcional o territorialmente la Administración del Estado, existiendo al mismo tiempo, una reserva legal para que pueda operar esta técnica de reparto de potestades. Esto último es consecuencia lógica del principio de juridicidad que opera en nuestro sistema jurídico administrativo, donde la atribución de potestades a los órganos estatales administrativos corresponde única y exclusivamente a la ley (art. 62 inciso 4° n°2 CPR). Lo anterior se entiende, obviamente, sin perjuicio de que la desconcentración la realice directamente la Constitución Política como Ley suprema del Estado, como es el caso de la gobernación provincial respecto del intendente regional (art. 105 CPR).

Lo señalado precedentemente viene a ser complementado con lo dispuesto en el art. 30 de la LOCBGAE que viene a señalar la forma específica a través de la cual se desconcentrarán territorial o funcionalmente los servicios públicos administrativos, disponiéndose que la primera se haga mediante Direcciones Regionales. Al efecto, el precepto citado señala:

"Sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos.

La desconcentración territorial,

“Está circunscrita a un determinado territorio geográfico. Casos representativos de desconcentración territorial en nuestro ordenamiento jurídico lo constituyen las gobernaciones respecto del Presidente de la República (art. 100 CPR), las secretarías regionales ministeriales respecto de los ministerios (art. 26 inc. 2° LOC de BGAE y art. 61 LOC N°19.175), y las

*direcciones regionales (art. 33 inc. 2° LOC de BGAE) o provinciales de los servicios públicos”.*⁴¹

Como también señala Gabriel Celis los ministerios se desconcentran territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de cuatro Ministerios (art. 61 de la LOC N°19175):

- El Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- El Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- El Ministerio de Defensa Nacional.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores.

*“La desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se hará mediante direcciones regionales o provinciales a cargo del respectivo director regional o provincial, quien depende jerárquicamente del director nacional del servicio (art. 66 de la LOC N° 19.175)”.*⁴²

La desconcentración funcional se realizará mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

Pero no solo los servicios públicos en general admiten desconcentrarse territorialmente en el ordenamiento jurídico chileno, también los departamentos ministeriales están habilitados para ejecutar este reparto de potestades públicas, cometido que cumplen a través de las denominadas Secretarías Regionales Ministeriales. Al efecto, el art. 23 LOCBGAE señala:

“Los Ministerios, con las excepciones que contempla la ley, se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial,

⁴¹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 76p.

⁴² CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 76p.

quien representará al Ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al Intendente".

Lo anterior debe ser complementado con lo dispuesto en el art. 61 LOCGAR que ratifica la regla general de la desconcentración territorial de los ministerios de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de la Secretaría General de la Presidencia y de Defensa Nacional.

Ahora bien, la desconcentración puede operar en Chile en el ámbito de los órganos centralizados o descentralizados de la Administración del Estado. En ambos casos se pueden radicar algunas potestades en órganos inferiores de su estructura administrativa, atribuyéndose a estos la responsabilidad en exclusiva por sus actos en ejercicio de estas potestades, sin quedar subordinado, por tanto, al control jerárquico de sus superiores en esta materia (art. 31 LOCBGAE).

Desde una perspectiva general, se puede decir que la desconcentración administrativa ha tenido su auge en Chile, especialmente a partir del desarrollo del proceso de regionalización, donde el traspaso de competencias del nivel central a las regiones y provincias nacidas a partir de los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974, se vuelve algo frecuente y deseado por la Administración estatal para su funcionamiento más eficiente. Desde este momento se desarrollan las direcciones regionales de los servicios públicos, así como empiezan a operar otras desconcentraciones de carácter funcional al interior de los propios ministerios y servicios públicos.

Así, la desconcentración administrativa y, en particular, la desconcentración administrativa territorial, implica una transferencia de potestades del nivel central a los órganos periféricos de la región, provincia o comuna, asumiendo el órgano desconcentrado la titularidad y la responsabilidad de la potestad atribuida. Lo anterior, se produce sin cambiar el grado de imputación jurídica de la actuación administrativa, en la medida que tanto el órgano central como el periférico forman parte de la misma persona jurídico-administrativa, existiendo solo un reparto de la potestad al interior de la organización.

3.5. Descentralización Administrativa.

3.5.1. Concepto y características.

La Descentralización Administrativa alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía respecto del centro.

Una de las técnicas más usuales de reparto de las potestades administrativas es la descentralización como sistema Administrativo, y entre la doctrina más autorizada a nivel nacional e internacional ha sido definida de la siguiente forma:

El profesor español Ariño Ortiz la define como:

"El modo de organizarse la acción administrativa del Estado, entendido este como complejo organizativo, integrado por una diversidad de centros de poder".⁴³

Por su parte el profesor Martínez Marín señala que:

"Una organización estatal es descentralizada cuando su actividad es realizada por órganos no centrales y consiguientemente todos sus agentes tienen un carácter no central" (descentralización pura o perfecta) o "coexisten tanto órganos centrales como no centrales, pero la supremacía o predominio la tienen estos últimos" (descentralización imperfecta).⁴⁴

⁴³ ARIÑO Ortiz, Gaspar. Principios de descentralización y desconcentración. Madrid, España. 1988. 19p.

⁴⁴ MARTÍNEZ Marín, A. Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios. Madrid, España. 1996. 56p.

La doctrina nacional es coherente con estos conceptos generales y entre otros, el profesor Gabriel Celis la ha conceptualizado como:

*“Aquella modalidad de organización administrativa en virtud del cual se transfieren funciones y competencias resolutorias de un órgano superior de la administración pública a otro inferior, a través de ley, pero dotando al organismo descentralizado de personalidad jurídica y patrimonio propio. En este sistema sólo hay controles de tutela o supervigilancia, pero no existe una dependencia jerárquica”.*⁴⁵

O como “aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central”⁴⁶; o, en otros términos, la "atribución de una competencia (conjunto de fines y medios para satisfacer un fin público determinado) a una persona jurídica nueva que se crea al efecto, para que pueda actuar libremente, adquiriendo derechos o contrayendo obligaciones, así como la dotación y manejo de un patrimonio propio".⁴⁷

Características

Aquellos elementos esenciales de la descentralización y que marcan la diferencia con otros sistemas administrativos, Gabriel Celis las identifica en cuatro:

- **Personalidad jurídica de Derecho público**, “Los servicios públicos descentralizados actúan con la personalidad jurídica que la ley les asigne (art. 29 inc. 3° LOC de BGAE)”.⁴⁸
- **Patrimonio Propio**, “estos servicios actúan con el patrimonio propio otorgado por ley (art. 29 inc. 3° LOC de BGAE)”.⁴⁹

⁴⁵ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 71p.

⁴⁶ AYLWIN Azocar, P. y AZOCAR Brunner, E. Derecho administrativo, ob. cit., p. 161

⁴⁷ CLAPS Gallo, Domingo. Bases institucionales de los Gobiernos Regionales. Santiago, Chile. 1997. 452p.

⁴⁸ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 72p.

⁴⁹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 72p.

- **Supervigilancia del poder central**, “Los servicios descentralizados están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo (art. 29 inc. 3° LOC de BGAE), pero no existen relaciones de jerarquía con el poder central”.⁵⁰
- **Representante de los órganos descentralizados**, los cuales se categorizan en representación extrajudicial y judicial.

La representación extrajudicial, la realizan los jefes superiores del servicio, basado en el artículo 36 de la LOC N° 18.575 que señala “La representación judicial extrajudicial de los servicios descentralizados corresponderá a los respectivos jefes superiores”

La representación judicial, también le compete al jefe superior del servicio, respecto de lo estipulado en el artículo 36 de la LOC N° 18.575, pero existe la posibilidad que el Consejo de Defensa asuma la representación judicial de órganos descentralizados, estipulado en el artículo 3 N°3 de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa que fija:

“La defensa en los juicios en que tengan algún interés los servicios de la administración descentralizada del Estado o las entidades privadas en que el Estado tenga aporte o participación mayoritarios, siempre que el respectivo servicio jurídico no esté en condiciones de asumir convenientemente tal función, circunstancia que en cada caso calificará el Consejo”.⁵¹

En un mismo sentido, el profesor José Luis Cea señala que los organismos descentralizados presentan cuatro características copulativas: son organismos dotados de personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propio; sus integrantes son, por regla general, elegidos por sufragio universal en votación directa; poseen un régimen estatutario propio, dictado con

⁵⁰ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 72p.

⁵¹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 73p.

autonomía por sus propios órganos internos; y poseen un sistema de control interno, lo cual no obsta la existencia de una tutela legal externa.⁵²

3.5.2. Ventajas y desventajas.

Ventajas de la Descentralización.

- Vigorización de la democracia: la descentralización si bien no es un elemento de la esencia de un Estado democrático, no es menos cierto que al aumentar la participación al interior del Estado se aumentan los niveles democráticos de un país, condición que justamente persigue la descentralización al transferir competencias del poder central.
- Eficiencia y eficacia: se ha dicho que administrativamente la eficacia y eficiencia en los Estados descentralizados aumenta. Esto en razón que la proximidad y conocimiento que se obtiene de quien demanda los servicios, existiendo entonces una mejor capacidad de reacción del Estado ante los distintas problemáticas. Al reducir significativamente los factores burocráticos y optimizar de mejor forma la utilización de los recursos financiero, humanos etc., en definitiva aumenta la capacidad de toma de decisiones más cerca de los problemas reales de las personas.
- Aproximación ciudadana: se ha señalado que los sistemas descentralizados de administración incentivan el acercamiento ciudadano a las decisiones de orden público, existiendo una mayor presión ciudadana por el mejor manejo de los recursos locales.
- Liberación de decisiones: la descentralización tiende a liberar a la alta dirección parte de la carga en la toma de decisiones y obliga a los administradores de los niveles superiores a delegar.

⁵² CEA Egana, José Luis. Derecho Constitucional Chileno, Tomo 1. 1era edición. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. 2002, 201-202p.

- Estimula la toma de decisiones y la aceptación de autoridad y responsabilidad.
- Independencia en la toma de decisiones: Da a los administradores más libertad e independencia a la hora de tomar decisiones.

Desventajas de la Descentralización.

La descentralización puede traer consigo algunas desventajas como:

- Falta de uniformidad en las decisiones: Aquellos estamentos administrativos de inferior jerarquía podrían tomar decisiones sin entender completamente los efectos y consecuencias de estas y que podrían repercutir en la organización como un todo. Mientras los superiores jerárquicos pueden tener menos información sobre las operaciones locales que los de inferior jerarquía, ellos generalmente tienen más información sobre el contexto global de la administración del Estado y deberían comprender mejor la estrategia de la misma. Los inferiores jerárquicos no siempre están en una posición en donde conozcan el impacto de sus decisiones, haciendo en algunos casos, difícil la aplicación de una política uniforme.
- Descoordinación: Aumenta la complejidad de la coordinación de unidades, organizacionales descentralizadas.
- Falta de control: Puede dar como resultado la pérdida de cierto control por parte de los administradores de los niveles más altos.
- Falta de equipo apropiado o de funcionarios: Puede estar limitada por la disponibilidad de administradores calificados, que por lo general están los niveles superiores de administración.

Tipos de Descentralización

Es posible definir descentralización en términos generales como aquel proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones

subnaciones; estatales y municipales en los países federales; y regionales y locales, en los países constitucionalmente unitarios. En la actualidad el término descentralización se utiliza para describir diversas situaciones, los conceptos más empleados y que se utilizan de manera más uniforme en los debates políticos y doctrinales.

- **Descentralización política:** Aquella apunta a una mayor participación por parte de la ciudadanía en los procesos de decisión política. Se trata de que las autoridades a las cuales se les está haciendo transferencia de funciones y poderes sean elegidas por una comunidad determinada y no simplemente designadas por el gobierno central. Las competencias transferidas serán ejercidas de forma autónoma por el gobierno local o autoridad respectiva, respondiendo en última instancia ante los habitantes de su comunidad y no ante la autoridad central.
- **Descentralización administrativa:** “aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central”.⁵³
- La descentralización Administrativa contempla dos modalidades, la descentralización Territorial que corresponde a aquella descentralización “enfocada a un determinado territorio geográfico. Un claro ejemplo de descentralización territorial se encuentra en los gobiernos regionales (art. 100 CPR). (Celis Danzinger, 2016). Y una descentralización funcional “se refiere a determinadas funciones. Un caso representativo de descentralización territorial y funcional son las Municipalidades (art. 107 CPR)”.⁵⁴
- **Descentralización fiscal:** Ésta ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye, por lo general, un proceso dirigido desde el nivel central.

⁵³ AYLWIN, Patricio, y AZÓCAR, Eduardo. Derecho Administrativo. Ed. Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago. 1996. 161p.

⁵⁴ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 73p.

Una unidad descentralizada sólo puede cumplir con las tareas que le han transferido si dispone de los recursos necesarios y de las competencias de decisión en materia de gastos.

Delegación Administrativa

Gabriel Celis en su libro se basa en las palabras del profesor Eduardo Soto Kloss para definir la delegación administrativa, identificándola como “la transferencia del ejercicio de determinadas atribuciones jurídicas que hace el titular de un órgano administrativo en un órgano inferior, dentro de la misma línea jerárquica de un modo expreso, temporal y revocable”⁵⁵

Dentro de este concepto se pueden identificar ciertas particularidades como:

- “Opera al interior de un órgano administrativo sea este centralizado, descentralizado, desconcentrado o autónomo”.⁵⁶
- “Requiere de un acto administrativo que disponga la delegación”.⁵⁷
- “Es esencialmente revocable, por razones de mérito conveniencia u oportunidad, mediante la dictación de otro acto administrativo que deje sin efecto la delegación”.⁵⁸
- “Se transfiere siempre el ejercicio de una atribución, o bien, de la firma, por parte de una autoridad superior a otra inferior”.⁵⁹

Existen dos tipos de delegaciones administrativas, por un lado la delegación de atribuciones y facultades y por otro la delegación de la firma:

La delegación de atribuciones y facultades está referida a “la transferencia del ejercicio de determinadas atribuciones jurídicas que hace el titular de un órgano administrativo en un órgano inferior”⁶⁰

⁵⁵ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 77p.

⁵⁶ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 77p.

⁵⁷ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 77p.

⁵⁸ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 77p.

⁵⁹ CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 77p.

La delegación de la firma “consiste en la transferencia de la potestad de firmar por orden de autoridad en materias específicas que hace el titular de un órgano administrativo en un órgano inferior”⁶¹

Avocación

Corresponde a “aquel sistema de organización administrativa, mediante el cual un agente jerárquicamente superior atrae para si el conocimiento y resolución de una materia que es de competencia del funcionario inferior”.⁶²

Para que se genere una avocación es necesario que se cumpla con algunos requisitos, de los cuales corresponde:

*“a) Que exista una relación jerárquica entre el agente superior e inferior, b) Que el inferior no tenga competencia exclusiva en el conocimiento y decisión de esas materias. Así, no procede la avocación en el caso que la ley radica un sector de materias dentro de la órbita de competencia exclusiva de un órgano administrativo, tal como ocurre con las Secretarías Regionales Ministeriales y c) Que no exista ley que prohíba la avocación”.*⁶³

Existen dos formas de operar de este recurso, por un lado puede ser avocación de oficio es decir por iniciativa del superior o a requerimiento de interesado, que correrá con la interposición de una acción o recurso.⁶⁴

La avocación se diferencia de la delegación administrativa por su contenido, ya que en la delegación se transfiere el ejercicio de una atribución del órgano superior al órgano inferior, en la avocación es al revés, el órgano superior es el que integra para el conocimiento y la resolución de alguna materia. Por otro lado se diferencian por su procedencia, ya que la delegación opera de oficio por el

⁶⁰CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 77p.

⁶¹CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 83p.

⁶²CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 91p.

⁶³CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 91p.

⁶⁴CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 91-92p.

órgano superior y delegante, mientras que la avocación opera o por requerimiento del interesado o por oficio.⁶⁵

Órganos Autónomos

Existen dos tipos de autonomías, la autonomía constitucional y la autonomía legal definiéndose como:

Autonomías Constitucionales, Corresponderán a la autonomía que poseen “aquellos órganos previstos y regulados directamente por la Carta Fundamental, que desarrollan sus funciones al margen del principio de jerarquía del poder central y tampoco actúan bajo un sistema de tutela o supervigilancia del Presidente de la República”.⁶⁶

Autonomías Legales, dicen relación con “aquellos órganos previstos y regulados directamente por la ley, que desarrollan sus funciones al margen del principio de jerarquía del poder central y tampoco actúan bajo un sistema de tutela o supervigilancia del Presidente de la República”.⁶⁷

CAPITULO 4: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

La mejor forma de generar un análisis completo tanto de la organización gubernamental actual y de una futura modificación para superar las limitaciones es a través de una descripción de experiencias positivas y de aprendizaje a los procesos descentralizadores de distintos países, a nivel Latinoamericano y también europeo, del cual se hablará más profundamente de la experiencia española, de todo su proceso y sistema autonómico.

Existe la idea enfrentar los desequilibrios que se generan al interior del país mediante el principio de igualdad horizontal, entendiendo la descentralización

⁶⁵CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 92p.

⁶⁶CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 92p.

⁶⁷CELIS Danzinger, Gabriel. Organización Administrativa del Estado. Santiago, Chile. El Jurista, 2016. 93p.

como un medio que permite generar igualdad de condiciones para el desarrollo y acceso de oportunidades. Se destacan las experiencias de Japón, Reino Unido y Canadá los que bajo este principio han adoptado estrategias de transferencias para mejorar las economías sub-nacionales y así asegurar que los ciudadanos de cualquier parte del territorio accedan a la mismo tipo de bienes públicos a nivel de cantidad y calidad.

En América Latina posee un desarrollo descentralizador más nuevo, donde en la actualidad se ha transformado en un tema central de discusión política, económica y social, lo que se ha visto reflejado en el aumento del gasto sub-nacional respecto del nacional que paso de un 16% a un 29%, y de ingreso aumentando de un 14% a un 29%. Pero Chile queda bajo el promedio latinoamericano y de la OCDE con solo un 13,2% de gasto sub-nacional superando solo a Grecia y Luxemburgo.

4.1. Perú es un referente, en cuanto a las medidas que ha ido tomando para generar una descentralización solida tomando acción desde su marco normativo con leyes como la Ley de Promoción de Inversión Descentralizada; la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Marco del Presupuesto participativo, junto con el establecimiento de los Planes de Desarrollo Concertado; revocatoria de autoridades y el establecimiento de referéndums nacionales, regionales y locales.⁶⁸

4.2. Colombia por su parte, dentro de su experiencia en el proceso descentralizador evidencio algunos inconvenientes en el ámbito de la descentralización fiscal ya que dentro de la autonomía a los municipios se les otorgo capacidad de endeudamiento pero estos no lograron gestionar ni administrar eficientemente las deudas adquiridas, lo que se limitó en la

⁶⁸ Cámara Chilena de la Construcción, Propuestas Para un Chile Descentralizado 2030, 2014. 33p.

Constitución de 1991 limitando el endeudamiento de los municipios acorde a la capacidad de pago de cada uno.⁶⁹

4.3. Uruguay por su parte es preciso destacar en el desarrollo del capital humano, debido a la creación de una Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado, que funciona como asesor de la Escuela Nacional de Administración Pública ENAP y está integrada por diversos agentes públicos, representantes de Ministerios, de asociaciones gremiales públicas, del Banco Central, de la Policía Estatal y de Universidades y escuelas de administración Pública, de esta forma funciona como una red asesora respecto de lineamientos del sector público y para incorporar un agente clave en temáticas que son las funciones y roles de universidades.⁷⁰

La experiencia europea por su parte en materia de descentralización, posee un enfoque de cohesión social que busca el policentrismo, combinando los esfuerzos por la equidad y también por una competitividad del espacio comunitario para generar un desarrollo equilibrado. Con esta finalidad es que ellos establecen que ningún territorio de la Unión europea pueda tener un Producto Interno Bruto (PIB) menor al 75% de la media europea, generando un sistema de cooperación entre quienes superan la media mediante fondos de cohesión, el Fondo Nacional Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Algunas características de Países a destacar se encuentra el **Sistema Francés** que mediante su énfasis en el fortalecimiento del capital humano público para el fortalecimiento de la descentralización ha creado la Escuela Nacional de Administración (ENA) en 1945, la cual entrega una formación interministerial a aquellos futuros miembros del alto funcionariado. Y también se destaca de la experiencia francesa el sistema de la Función Pública Territorial (FPT) que tiene como misión dotar a los gobiernos locales de los recursos humanos necesarios

⁶⁹ Cámara Chilena de la Construcción, Propuestas Para un Chile Descentralizado 2030, 2014. 33p.

⁷⁰ Cámara Chilena de la Construcción, Propuestas Para un Chile Descentralizado 2030, 2014. 33p.

para una gestión libre, autónoma y con nuevas competencias, para así abordar adecuadamente los desafíos de la descentralización.⁷¹

Otro modelo a mencionar es el modelo de **Suecia**, que es considerado como el que posee mayor autonomía a nivel local, donde solo un 17% de los empleados fiscales corresponden al gobierno central, la recaudación fiscal se hace prácticamente toda a nivel local, lo que genera una amplia autonomía respecto del nivel local.⁷²

4.4. La descentralización Española

La descentralización española es digna de estudiar por su estructura y proceso particular, similar de un Estado Federal pero que se autodenomina como Estado autonómico.

El Proceso descentralizador de España registra sus primeros antecedentes en la época de la segunda república bajo la Constitución de 1931, Cataluña es la primera región en aprobar su Estatuto de autonomía en 1932 que luego será seguida por el País Vasco en 1936, pero este proceso se ve frenado al estallar la Guerra Civil el 17 y 18 de julio de 1936 que terminará en abril de 1939 con lo que posteriormente se establecerá una Dictadura en manos de Francisco Franco que durará hasta su muerte en 1975.⁷³

No es hasta 1977 con la celebración de las primeras elecciones tras la muerte de Francisco Franco que se desbloquea el proceso descentralizador. La nueva Carta Magna de 1978 expresa y va a representar los sentimientos

⁷¹ Cámara Chilena de la Construcción, Propuestas Para un Chile Descentralizado 2030, 2014. 30p.

⁷² Cámara Chilena de la Construcción, Propuestas Para un Chile Descentralizado 2030, 2014. 31p.

⁷³ APARICIO, Sonia. Café para Todos [en línea] elmundo.es [10 de abril 2016]

<http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html>.

nacionalistas y de autonomía de las distintas regiones que fueron frenadas con la Dictadura de Franco y que aún permanecían.⁷⁴

En el Artículo 2 de la Carta Magna señalaba “La constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, adelantando el nuevo sistema territorial de España respondiendo a los sentimientos nacionalistas. La nueva constitución además define mediante 16 artículos la organización territorial del Estado, reconoce la existencia de comunidades históricas, se les da un estatus especial al País Vasco y Navarra al respetar “los derechos históricos de los territorios forales”.⁷⁵

Pero incluso antes de la promulgación de la Constitución se evidencio la orientación hacia una organización con autonomía regional a través del establecimiento de Decretos, entre los cuales se encuentra el Decreto-ley del 29 de Septiembre de 1977 que restablece provisionalmente la Generalidad de Cataluña, el Real Decreto del 17 de octubre del mismo año donde se nombra Presidente de la Generalidad a quien lo era en el exilio, don Josep Tarradellas. Y posteriormente al siguiente año, el 4 de enero de 1978 se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco y también mediante reales Decretos-leyes de forma sucesiva durante el mismo año se extiende este Régimen Preautonómico a todas las regiones españolas, respondiendo a las exigencias de autonomía de algunas partes de España reivindicando temas de carácter históricos y culturales, junto con la generación de una mayor integración territorial, pero también respondía a la idea de que esta autonomía y descentralización territorial de todo el territorio era el mejor sistema, más democrático y eficaz que la centralización.⁷⁶

⁷⁴ APARICIO, Sonia. Café para Todos [en línea] elmundo.es [10 de abril 2016]
<http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html>.

⁷⁵ APARICIO, Sonia. Café para Todos [en línea] elmundo.es [10 de abril 2016]
<http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html>.

⁷⁶ ARAGÓN REYES, Manuel. La Construcción del Estado autonómico. [en línea] Dialnet.es [10 de abril 2016]
<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2675013.pdf>>.

Durante la transición de la Dictadura de Franco a la configuración de un Estado Democrático se determinaron tres objetivos, dentro de los cuales la Constitución concreto solo dos, que sería el establecimiento del Estado Democrático, en el cual se aseguró la soberanía popular mediante el sufragio universal, periódico y libre junto con el establecimiento de una serie de derechos fundamentales. El tercer objetivo que correspondía al establecimiento de la autonomía territorial se realizó de forma posterior, mediante el establecimiento de los Estatutos de Autonomía. Salvo el pronunciamiento en la constitución respecto de la autonomía local (provincias y municipios), lo que se hizo de forma poco detallada pero en manos del legislador bajo límites establecidos.

Dentro de la Constitución se establece la estructura y principios básicos de la descentralización, por lo que se destaca que solo existirá un solo Estado, la nación española será una unidad indisoluble y la soberanía recaerá sobre ella, se les reconoce a las regiones y naciones el derecho de Autonomía y de solidaridad entre ellas, surgiendo para esto las comunidades autónomas, se determina la igualdad de derechos y obligaciones para todos los españoles en cualquier parte del territorio, se reconocen a los Estatutos de Autonomía como la norma institucional básica organizadora de las instituciones y competencias y que su máxima autonomía será la autonomía política lo que incluye la existencia tanto de gobiernos propios como de parlamentos, solo se excluirá de estas competencias el poder judicial que será para todos el mismo.⁷⁷

Bajo estos parámetros para el desarrollo autonómico de los territorios no se define ni las unidades territoriales, ni si todas poseerán las mismas competencias, la autonomía será de carácter voluntario, aquellas provincias o conjunto de ellas con características comunes que deseen constituirse como comunidad en distintos grados (primer o segundo) diferenciándose del nivel de competencias que se posea, con la posibilidad para aquellas comunidades de segundo grado modificar sus estatutos para ampliar sus capacidades luego de transcurridos cinco años, por

⁷⁷ ARAGÓN REYES, Manuel. La Construcción del Estado autonómico. [en línea] Dialnet.es [10 de abril 2016] <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2675013.pdf>>.

lo que la delimitación autonómica de las comunidades no está definida en la Constitución sino que será definida posteriormente.⁷⁸

Fases de la descentralización Española

Dentro del estudio de la descentralización Española se ha dividido en tres etapas, la primera fase comprendida entre 1979 y 1983, la segunda entre 1983 y 1992 y la tercera fase de 1993 al 2001.

Primera fase, de 1979 a 1983

Esta fase comprende la generalización de la autonomía política de todo el territorio español, con la elaboración y aprobación de los 17 estatutos de autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas.

El País Vasco, Cataluña y Galicia fueron las primeras comunidades autónomas en crearse, sus estatutos fueron firmados y aprobados en el caso del País Vasco y Cataluña el 18 de diciembre de 1979 y el de Valencia el 6 de abril de 1981⁷⁹, en materia de transferencia de competencias se destacan las transferencias en materia de educación las cuales corresponden a la enseñanza no universitaria y a las de enseñanza universitaria.

Estos por un lado sirvieron como parámetro para las demás comunidades autónomas, pero al momento de discutir el estatuto Gallego y el andaluz se rompió el consenso debido a que el Gobierno optara por diferenciar las autonomías del País Vasco y de Cataluña con el resto de las comunidades.⁸⁰

Para enfrentar esta ruptura de consenso dos partidos políticos llegaron a acuerdo para restablecer el orden en el desarrollo autonómico respecto del

⁷⁸ ARAGÓN REYES, Manuel. La Construcción del Estado autonómico. [en línea] Dialnet.es [10 de abril 2016] <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2675013.pdf>>.

⁷⁹ ARAGÓN REYES, Manuel. La Construcción del Estado autonómico. [en línea] Dialnet.es [10 de abril 2016] <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2675013.pdf>>.

⁸⁰ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016] <<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>.

proceso de acceso a la autonomía del resto del territorio, los cuales finalmente accedieron a esta pero con menores competencias que el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, Navarra por su parte que mejoró su autonomía apoyándose en las disposiciones de la constitución. Tanto Valencia como Canarias poseerán autonomía diferenciada mediante leyes orgánicas de transferencias.

Los acuerdos autonómicos de 1981 definieron el mapa autonómico, estos acuerdos conllevaron a una rápida aprobación de los estatutos, se incluyó la aplicación del sistema de financiamiento automático y el anteproyecto para una Ley orgánica de armonización del proceso autonómico.⁸¹

Los acuerdos por otro lado configuran a la autonomía como una autonomía política, lo que implica que las Comunidades Autónomas poseerán potestad legislativa, gobiernos y parlamentos propios pero con distintos niveles de competencias, donde cinco comunidades estarán dotadas de mayores competencias correspondiendo a Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Navarra). En 1983 se da por terminada la primera fase del proceso autonómico con la aprobación de todos los estatutos, y con la organización de 17 comunidades autónomas abarcando todo el territorio.⁸²

Segunda Fase, de 1984 a 1992.

También señalada como la generalización del modelo, en esta etapa se realizaron gran cantidad de traspasos de servicios, entre ellos se transfirió la educación universitaria a Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Canarias y Comunidad Valenciana entre los años 1985 y 1986, transferencias que tuvieron

⁸¹ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016]<<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>.

⁸² ARAGÓN REYES, Manuel. La Construcción del Estado autonómico. [en línea] Dialnet.es [10 de abril 2016] <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2675013.pdf>>.

gran influjo en los presupuestos generales del Estado reduciéndose 1.257 millones de euros entre 1984 a 1997.⁸³

Otro suceso de esta segunda etapa corresponde al transcurso de los cinco años establecidos por la constitución para que las Comunidades Autónomas categorizadas de vía lenta pudieran acceder a todas las competencias permitidas, quedando en el debate la forma en cómo se transferirían estas competencias, por un lado el gobierno se inclinaba por transferir un paquete homogéneo para todas las comunidades, pero como crítica se argumentaba que de esta forma se condicionaban los contenidos de las reformas, limitando la autonomía de las comunidades, por lo que algunas comunidades comenzaron de todas formas el trámite de las reformas, el termino de estos desacuerdos finalizaron con un llamado al consenso por parte del Ministerio de Administración Pública, firmándose un acuerdo por los partidos estatales, PSOE y PP, pactándose los Acuerdos Autonómicos en 1992.⁸⁴

Fase tres, de 1993 a 2001

Los acuerdos autonómicos de 1992 asignaron 32 nuevas competencias a las comunidades autonómicas con el objetivo de igualarlas a las nacionalidades históricas, aunque esto significo el atraso en el traspaso de las competencias en materia educativa y en sanidad.⁸⁵

El traspaso de competencias significo para el país una expansión presupuestaria para la administración central en la partida de educación la

⁸³ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016]<<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>

⁸⁴ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016]<<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>.

⁸⁵ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016]<<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>.

expansión paso de 7.530 millones de euros en 1993 a 6.200 entre 1997 y 1999, descendiendo a la mitad en el año 2000 quedando en 3.094 millones los que se reducen nuevamente quedando en 1.491 millones al año 2001.⁸⁶

Por su parte la partida de sanidad fue traspasada en el año 2001, transfiriéndose 140.000 funcionarios, 12.000 millones de euros en recursos destinados al financiamiento para el año 2002, esta partida desde el periodo de transición había experimentado un aumento constante has el año 2002 con 13.022 millones de euros respecto de los 27.657 millones del año anterior. Con el acuerdo de transferencia de sanidad a las distintas comunidades, el gobierno de esa época da por finalizado el proceso autonómico.⁸⁷

4.4.1. Las Comunidades Autónomas

Previo a la aprobación de los Estatutos Autonómicos España se divide y clasifica territorialmente en distintos tipos de entidades, existiendo las entidades históricas dentro de las cuales se encontraba Cataluña y el País Vasco, también existían las entidades culturales a la cual pertenecía Andalucía y entidades organizativas como Madrid, estas comprendieron las bases de las comunidades autónomas actuales que surgirían luego de aprobados los estatutos.

Los Estatutos Autonómicos posterior a su aprobación pasarán a ser la norma institucional básica cada comunidad, los cuales contienen: La denominación de la Comunidad Autónoma, la delimitación del territorio, las líneas maestras de la organización institucional, las competencias asumidas bajo los parámetros de la Constitución y también las bases para el traspaso de los servicios que

⁸⁶ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016]<<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>.

⁸⁷ ALONSO SANZ, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [10 de abril 2016]<<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>.

correspondan. Su esencia es ambivalente ya que por un lado son normas autónomas pero por el otro también son normas estatales, los estatutos se encuentran subordinados a la Constitución sometándose al control de su constitucionalidad no pudiendo contradecirla, el deber de ser aprobadas y reformadas por las Cortes Generales a través de Leyes orgánicas, junto con poseer un procedimiento definido para reformas que unifique las voluntades estatales y autonómicas.

Características de la organización autonómica⁸⁸

Estos son aquellos principios que rigen y caracterizan el sistema autonómico que posee España, dentro de estos se encuentran:

- El derecho de autonomía, como señalamos al comienzo de este capítulo, se encuentra consagrado en la constitución se reconociéndose como derecho para los territorios del país con la finalidad de gestionar sus propios intereses, “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”. De esta forma queda garantizado a nivel constitucional asegurando su cumplimiento.
- Acceso a la autonomía gradual, dicho proceso corresponderá a cada territorio, siendo un derecho y no una obligación. Para constituirse como comunidad autónoma es necesario: reunir 2/3 de la población de las regiones involucradas que estén a favor de la autonomía; la elaboración de un estatuto Autonómico para su tramitación como Ley Orgánica; después de cumplido lo anterior se debe conformar la Corte General y otras instituciones.
- Dentro de este proceso autonómico se diferencian en dos tipos de autonomía: la autonomía forzada, exigida con carácter de urgencia por los territorios como el País Vasco, Valencia, Cataluña. Y la autonomía ordinaria

⁸⁸ MONTERO Taborga, Marcela. Proceso de Descentralización y Autonomías: España y Bolivia en Perspectiva Comparada. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de estudios Internacionales, Octubre del 2009.

que corresponde al proceso en el que se someten los demás territorios para conformarse como comunidades.

- Principio de igualdad, bajo el cual se busca que todas las comunidades puedan recibir las mismas competencias.
- Estatutos: serán los que rigen las competencias actuando como ley superior de las comunidades, poseen naturaleza de segundo grado ya que los protege tanto de las leyes del estado como de la comunidad.
- La estructura gubernamental es similar a la institucionalidad estatal: la cual según la constitución estará compuesta por una Asamblea Legislativa y un Parlamento elegido mediante sufragio universal. Pero respecto de la composición y forma la define cada comunidad, como la cantidad de diputados, la organización del gobierno y su administración.
- La asamblea Legislativa será elegida por sufragio universal mediante un sistema de votación proporcional, de estructura unicameral compuesto por diputados proporcional al número de habitantes, eligen al presidente o lo sustituyen según sea el caso, además de estar encargada de aprobar leyes de la comunidad y ley de presupuesto.
- El Consejo de Gobierno, organismo que regula mediante decretos, liderado por un Presidente electo por la Asamblea Legislativa, siendo el representante de la comunidad ante el Estado y representante del Estado ante la comunidad, posee la capacidad de nombrar y/o relevar a los miembros de este consejo, coordinar los departamentos y consejerías, se encarga del cumplimiento del programa del gobierno⁸⁹, firmar acuerdos de cooperación con otras comunidades, llamar a elecciones del parlamento y nombrar altos cargos, entre otras funciones.

⁸⁹ MONTERO Taborga, Marcela. Proceso de Descentralización y Autonomías: España y Bolivia en Perspectiva Comparada. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de estudios Internacionales, Octubre del 2009.

- Las comunidades autónomas poseen la capacidad de intervenir en las demarcaciones del sistema judicial, no tienen la capacidad de modificar los órganos jurisdiccionales o el sistema de justicia.
- Instancia neutral, el Tribunal Constitucional es el encargado de dirimir conflictos de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas basándose en el ámbito jurídico constitucional.⁹⁰
- Autonomía administrativa, donde cada comunidad sin intervención del estado puede llevar a cabo sus políticas con la finalidad de garantizar derechos semejantes a sus ciudadanos. La estructura administrativa de las comunidades está compuesta por las Conserjerías lo que equivale a los Ministerios del Gobierno central.⁹¹

Sistema de distribución de Competencias.

Para fijar las competencias a distribuir y sus límites confluyen una serie de elementos esenciales del modelo de Estado Autonómico Español, dentro del cual las competencias estarán limitadas por las normas constitucionales, los estatutos de autonomía de cada comunidad, las leyes estatales de fijación de bases, delegación y transferencia de competencias, sentencias del tribunal respecto de conflictos de competencias y por los decretos que transfieren funciones y servicios. Las competencias se pueden catalogar en compartidas y exclusivas que corresponderán a:

- Materias de competencia que son reservadas íntegramente al ámbito estatal, como las relaciones internacionales, la administración de la justicia y las Fuerzas de Armadas. Junto con adherir aquellas competencias que las comunidades autónomas no abordaron, quedando así a cargo del Estado bajo la premisa de la cláusula residual sumada a que el derecho estatal será supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

⁹¹ MONTERO Taborga, Marcela. Proceso de Descentralización y Autonomías: España y Bolivia en Perspectiva Comparada. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de estudios Internacionales, Octubre del 2009.

- Materias de competencia exclusiva de comunidades autónomas, las comunidades podrán adoptar estas competencias las cuales pueden abordar materias relacionadas al ordenamiento del territorio, el urbanismo, vivienda, agricultura, ganadería, cultura y patrimonio. Estableciéndose mediante sus estatutos autonómicos en caso de existir la voluntad de asumirlos.
- Y en el ámbito de las competencias también existen variadas competencias que son de carácter compartidas, donde tanto el Estado como las comunidades autónomas ejercen, pero siempre en distintos niveles dentro de estas competencias se encuentra educación y sanidad. Pero es el estado el que establece las regulaciones básicas dentro de las cuales las cuales las comunidades autónomas podrán ejercer sus funciones, elaborar normativas y ejecutar medidas.⁹²

4.4.2. Tribunal Constitucional

Con la redacción de la Constitución política vigente, se crea el Tribunal Constitucional como forma de resolver disputas respecto de temas de carácter jurisdiccional y político que se producen por el pluralismo político que genera esta estructura, haciendo frente al gran número de gobiernos existentes y parlamentos con un mismo nivel jerárquico con plena autonomía y que además poseen representan distintas orientaciones políticas.

Tuvo un papel preponderante en la conformación de las comunidades autónomas ayudando en la solución de definición de competencias y conceptos fundamentales, protegiendo los Estatutos Autonómicos respecto de las leyes estatales. Junto con resguardar a la Constitución española de los estatutos elaborados y aprobados, equilibrando las diferencias entre los poderes del

⁹² FLORES Giménez, Fernando. La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. [en línea] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [11 de abril 2016] Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr21.pdf>>.

gobierno central con los de las comunidades autónomas, basándose para sus resoluciones siempre en la materia jurídica vinculada respecto de lo estipulado por la Constitución y los Estatutos.

La misión del tribunal es dirimir sobre leyes o normas inferiores como reglamentos y ordenanzas, analizar la constitución y los estatutos según sea el caso, para establecer si se han invalidado o no competencias de otras instancias en los distintos niveles del gobierno. Para esta labor se consta de dos procesos legales para llegar al tribunal constitución si cumple con los parámetros:

Puede ser mediante un recurso de Inconstitucionalidad, utilizado en el caso que el conflicto se derive de una Ley, la cual puede haber sido aprobada por las cortes o el parlamento autonómico, tanto los gobiernos, como parlamentos, diputados, senadores o defensores del pueblo quienes presenten dicho recurso. La sentencia respecto del recurso permite la nulidad de la ley.

- Generado por conflicto de competencias, que corresponde a una situación generada por una norma inferior a la ley, este recurso solo se invoca en conflictos entre gobiernos luego de haber agotado el recurso de negociación entre estos.
- La ultima forma de invocar al tribunal corresponde al procedimiento llamado el Artículo 161.2 de la Constitución, que podrá ser invocado solo por el gobierno central para que el tribunal verifique si la o las comunidades han adoptado algún tipo de reglamento en específico o resolución.

De esta forma el Tribunal Constitucional funciona como un ente neutral que busca equilibrar los poderes y funciones tanto de las Comunidades Autónomas como de las instituciones Nacionales, evitando conflictos recurrentes.

4.4.3. Autonomía Fiscal

Las comunidades autónomas en materia financiera poseen poder de auto disponer sobre los recursos necesarios para el ejercicio de sus competencias

definidas en el estatuto lo que corresponderá a la autonomía tributaria correspondiente a las decisiones en materia de ingresos y a la autonomía presupuestaria que corresponde al poder de decisión en materia de gastos.

Pero esta autonomía se encuentra sometida bajo el principio de coordinación con Hacienda y también al principio de solidaridad con las demás comunidades, no pudiendo existir diferencias respecto de la presión fiscal respecto de la calidad y cantidad de los servicios públicos.

El sistema tributario de las comunidades se encuentra integrado por la cesión de tributos estatales que incluyen impuestos sobre la renta, también por patrimonio, sucesiones y donaciones; Transferencias presupuestarias del presupuesto general del estado que representan los principales ingresos de las comunidades y el Fondo de Compensación Interterritorial que busca equiparar los desequilibrios económicos entre las comunidades.⁹³

4.4.4. Diferencias y semejanzas con el Sistema Federal

Si bien España cabe dentro de la categoría de estado federal por su distribución del poder y características, donde poseen los Estatutos Autonómicos equivalente a las constituciones de los estados integrantes del país ya que poseen igual rango y protección jurídica.

En la Constitución política se autodenominan como un Estado Autónomo, aun cuando cabe dentro de esta categoría poseen algunas diferencias, dentro de las cuales se encuentran:

El hecho de que existen algunas comunidades que poseen competencias e instituciones que otras no poseen, existe también niveles institucionales intermedios entre la Comunidad y los Ayuntamientos como el País Vasco que posee sus territorios históricos, como Canarias y sus Cabildos y como las Islas Baleares con sus Consejos Insulares. También hay diferencias en la lengua, tanto

⁹³ FLORES Giménez, Fernando. La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. [en línea] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [11 de abril 2016] Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr21.pdf>>.

Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y parte de Navarra poseen idiomas propios.

Existen distintos tipos de financiamiento para las comunidades de País Vasco, Navarra y Canarias junto con poseer un derecho Civil especial en varias comunidades autonómicas.

Otra diferencia entre las Constituciones federales y los Estatutos autonómicos es el proceso de formulación y aprobación, ya que en los países federales estas constituciones se formulan y se aprueban por sus propias instituciones pero en el caso de los Estatutos Federados debe existir un acuerdo entre Comunidad Autónoma y del Estado, junto con existir la aprobación de estos por parte de los Parlamentos internos y las Cortes Generales.

Aun así gran parte de sus características son coincidentes con las de los Estados federales, la equivalencia del Estatuto Administrativo con las Constituciones de los Estados, coinciden en que el Federalismo posee instancias políticas diferentes que corresponden a la federación y a los Estados donde cada uno posee sus propias instituciones destacándose el parlamento y el gobierno. Estos mismos elementos se encuentran presentes en el estado autonómico donde existen las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos.

A nivel de partidos se señala que el modelo español supera a los modelos federales europeos ya que además de existir una pluralidad y diversidad política ya que tanto mayorías como minorías parlamentarias corresponden a partidos nacionales y también a partidos de base autónoma que están solo a nivel de Comunidad.

La inquietud que se plantea es de donde surge la reivindicación de autonomía en España, la cual se explica por las iniciativas del País Vasco y de Cataluña reivindicando esta autonomía mediante resolución, y al hecho de que la Constitución reconoce este carácter autonómico dejando la posibilidad para que otros territorios se auto conformaran como Comunidades Autónomas. Lo que se

regulo mediante la disposición de que en un comienzo fueran solo algunas las comunidades autónomas con un proceso de cinco años para los demás territorios buscando evitar la creación unilateral de comunidades y evitar conflictos de identidad o historia.⁹⁴

4.4.5. Conclusiones

Este capítulo permitió exponer la experiencia internacional como un referente para el modelo actual de centralización que Chile posee, destacando aquellos temas fortalecidos y profundizados por algunos países, como lo es el tema del fortalecimiento del capital humano, elemento fundamental para una exitosa descentralización y desempeño de los agentes públicos en cada territorio o las experiencias en materia de fallas del sistema como en el caso de Colombia que servirá como referencia para regular la autonomía de los gobiernos locales respecto del poder de decisión en el ámbito del endeudamiento, y también mostrarnos que Chile se encuentra bajo la media en medidas descentralizadoras.

El caso de España fue descrito detalladamente mostrando el largo proceso de autonomía de las distintas comunidades que integran al país, proceso largo que algunos autores señalan que aún no termina. España se describe como un país con gran identidad respecto de sus comunidades y es conocido por las reivindicaciones de independencia que algunas sostienen y ha sabido responder ante estas altos sentimientos nacionalistas otorgando altas atribuciones a las comunidades autónomas, partiendo por la creación de un estatuto que si bien no puede pasar a llevar la constitución entrega grandes poderes de decisión en todos los niveles.

El modelo descentralizador de España, como Estado autonómico no queda dentro de las características abordables en una futura descentralización del estado

⁹⁴ MONTERO Taborga, Marcela. Proceso de Descentralización y Autonomías: España y Bolivia en Perspectiva Comparada. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de estudios Internacionales, Octubre del 2009.

en Chile, debido a características como la concentración demográfica, económica y la misma geografía, hoy la mayor producción se encuentra en la región metropolitana lo que con una autonomía se exacerbaría mucho más, el proceso descentralizador debe ser mucho más de fondo tratando de compensar las desigualdades, pero aun así es un modelo que muestra que los cambios son progresivos y a largo plazo, definiendo claramente los límites de la autonomía y las responsabilidades de las comunidades. Se destaca que con este proceso gradual ha permitido adecuar el modelo, responder y tomar en cuenta los requerimientos y necesidades de cada territorio, con mayor protagonismo de sus ciudadanos y un mayor impulso e incentivo de la economía a nivel regional en este caso.

CAPITULO 5: MODIFICACIONES PARA UNA ADMINSTRACION DESCENTRALIZADA.

Luego de describir el aparato administrativo actual su organización y funcionamiento, como contraparte en este capítulo se hará alusión a las propuestas de descentralización y desarrollo territorial elaboradas por Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, a través de la formulación de un plan de descentralizador del país que aborda diversos factores críticos con el objetivo de un desarrollo más equitativo en materia económica, social y de forma sustentable con la participación permanente de la ciudadanía.

5.1. Diagnóstico, Chile un País Centralizado

Como bien se señaló en capítulos anteriores, Chile es un País unitario que a través de su gobierno central ejerce el control político y administrativo sobre su territorio a lo largo de sus 15 regiones, las cuales se encuentran divididas administrativamente en 52 provincias y 345 municipalidades donde solo las autoridades ejecutivas municipales son electas mediante votación popular, tanto el

Intendente Regional como el Gobernador Provincial son designados por el Presidente de la Republica.

Dentro de los países pertenecientes a la OCDE, Chile es el más centralizado a nivel administrativo, debido a la falta de poder de decisión de los niveles regionales y locales. Al igual que es el único en América Latina que no elige directamente a sus autoridades regionales, Es así como se han ido generando desigualdades entre las mismas regiones y también a nivel comunal. Esto y otros factores han posicionado a Chile dentro de los países más concentrados geográficamente de la OCDE, estando en el segundo lugar después de Islandia.⁹⁵ (Véase recuadro 1.1)

La geografía y el factor humano son un factor determinante en la concentración del país, exacerbando las desigualdades entre la capital y las demás regiones pero también al interior de ellas. Entre las provincias y sus comunas existen desigualdades en el acceso a servicios, centros de salud, instituciones gubernamentales y mayores fuentes de trabajo lo que consecuentemente se traducen en grandes diferencias entre regiones en los niveles de pobreza, lo que nos ha posicionado junto con otros factores como el país más desigual dentro de la OCDE. (Véase recuadro 1.2)

⁹⁵ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 15p.

Figura 1.1 Índice de concentración Geográfica de la población total (Regiones TL2)

Fuente: Estudios Territoriales de la OCDE: Chile, 2009.

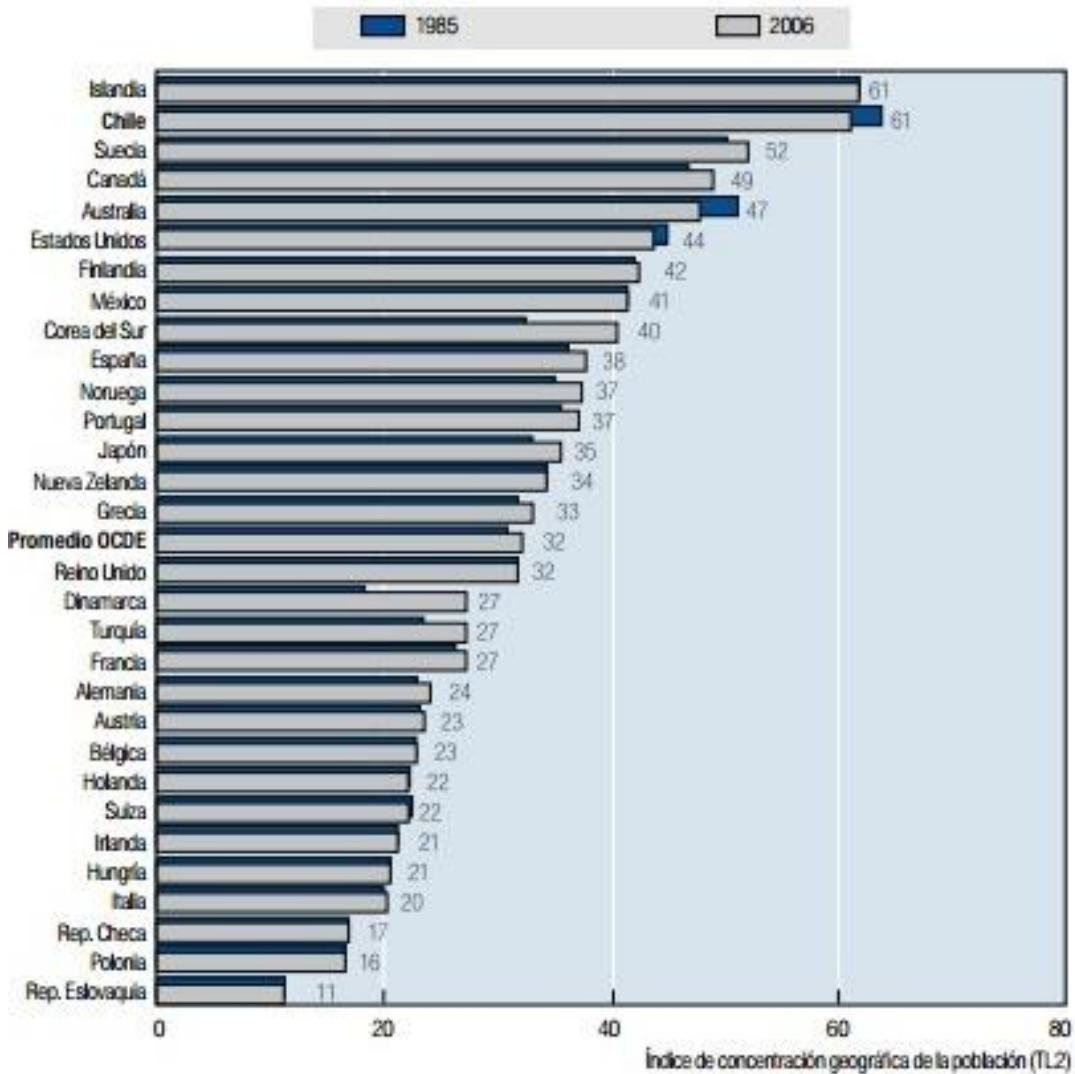
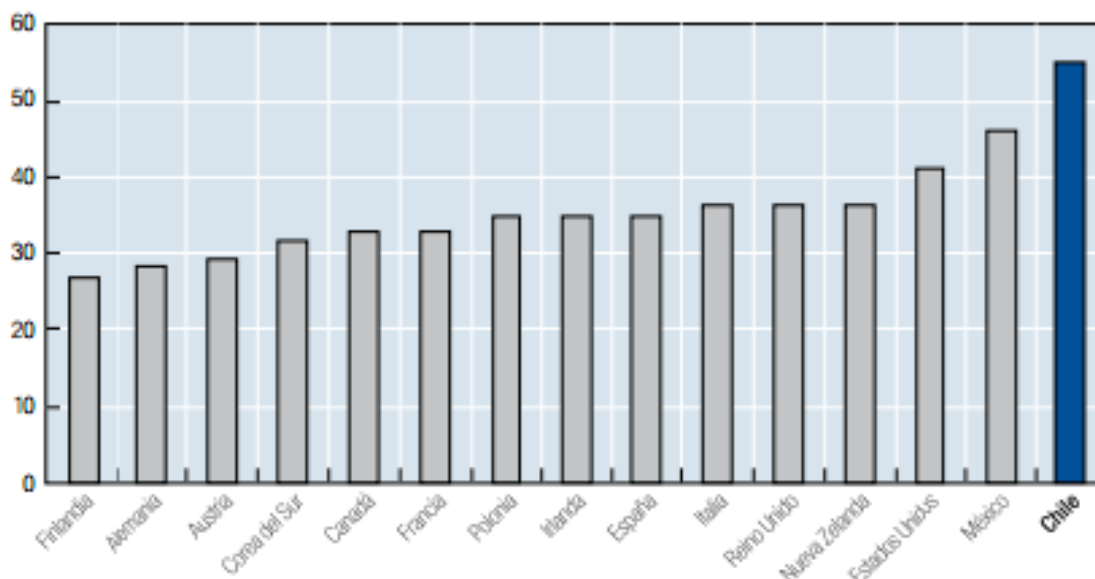


Figura 1.2 Coeficiente de Gini de desigualdades del ingreso en Chile y países seleccionados de la OCDE, 2004 o último año disponible.



1997 para Francia, 1998 para Nueva Zelanda, 1998 para Corea del Sur, 1999 para Reino Unido, 2000 para Austria, Canadá, Finlandia, Alemania, España y EE.UU., 2002 para Polonia, 2003 para Chile y 2004 para México.

Fuente: Estudios Territoriales de la OCDE: Chile, 2009.

Frente a estos antecedentes es que se creó la comisión para la descentralización, con la finalidad de elaborar una propuesta de descentralización que permita abordar y solucionar los problemas de desigualdad que conlleva poseer una estructura centralizada en el país.

En dicha propuesta se establecen 5 ejes principales para abordar una descentralización funcional y efectiva: 1) Descentralización Política; 2) Descentralización Administrativa; 3) Descentralización Fiscal-Económica; 4) Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales; 5) Participación Ciudadana y Control Democrático

5.2. Descentralización Política.

Dentro de este eje se abordan medidas político constitucionales necesarias para transformar a Chile en un Estado descentralizado, se hace necesario abordar cambios en la Constitución Política para modificar el centralismo.

En primer lugar se debe definir a Chile como un Estado Descentralizado, carácter que le permita autonomía en la gestión de los Gobiernos Regionales transfiriendo las competencias necesarias, junto con consagrar la elección popular de sus autoridades ejecutivas.

A través de la elección directa de las autoridades regionales se permitirá tener un orden prioritario de los temas contingentes de cada región, también facilita la rendición de cuentas a su electorado. Así es posible extender la democracia regional a la elección de todas sus autoridades, facilitando el proceso de descentralización haciéndolo concreto e irreversible.

La autonomía política, será efectiva y creíble a través de la transferencia de las competencias, responsabilidades y recursos necesarios para una gestión acorde a las expectativas, junto con la definición del marco regulatorio de esta elección y traspaso de facultades, como el sistema electoral a aplicar, definir periodo de mandato y las normas básicas que regularán las responsabilidades políticas de las autoridades regionales.⁹⁶

Elecciones de Autoridades Regionales y Municipales.

La comisión señala como necesario que la democracia territorial posea más representatividad y legitimidad política, es por eso y por una mejor gestión territorial que establece como prioritario la elección de las autoridades y que en la Constitución se establezca un mandato que lo defina, lo que significaría establecer mediante votación directa el cargo de Intendente Regional como autoridad máxima representando el poder ejecutivo del Gobierno regional por un periodo de cuatro años al igual que las demás autoridades territoriales.

Dentro de las regulaciones de las elecciones de las autoridades regionales se encuentra el establecer como obligatorio la realización de primarias abiertas con el fin de entregarle legitimidad al proceso, los candidatos deberán poseer residencia efectiva de a lo menos 5 años. Y con el objeto de incentivar la

⁹⁶ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 27- 29p.

renovación de la política se propone limitar la reelección de un mismo cargo solo por dos periodos consecutivos abarcando a las autoridades regionales y municipales.

Junto con lo anterior la propuesta de la comisión tiene en consideración como elemento fundamental de una buena democracia la participación directa de la ciudadanía en las discusiones y toma de decisiones de los gobiernos regionales y locales, por lo cual señala que la Ley debe permitir bajo ciertos parámetros la atribución de invocar a Referéndum Revocatorio de normativas y de autoridades ejecutivas junto con la posibilidad de pronunciarse respecto de las modificaciones de las regiones y comunas.⁹⁷

Modificación de Comunas y Regiones.

La posibilidad de modificar, crear o fusionar comunas y regiones debe estar sustentada en un procedimiento que garantice racionalidad administrativa, considerando dimensiones territoriales y demográficas que sean consistentes con el concepto de región y comuna, justificándose así la propuesta de cambio.

Se sumará integración de la opinión y decisión de la institucionalidad democrática territorial de los gobiernos municipales y regionales y de los mismos ciudadanos, a través de los canales de participación de las organizaciones sociales, como por medio de plebiscitos que ratifiquen la voluntad positiva de modificar el orden territorial. Estos mecanismo de participación social, política y ciudadana son adicionales y deberán contemplarse previo a la resolución formal establecida actualmente en la Constitución Política, a través de una Ley de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

Para la modificación de comunas se plantea que estas iniciativas provengan de las mismas municipalidades involucradas y sean presentadas al Gobierno Regional respectivo, también se deberá desarrollar un procedimiento técnico que maneje variables como: desarrollo económico, el medio natural, la organización

⁹⁷ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 32-33p.

espacial, dimensiones demográficas, realidades sociales y étnicas, entre otras. Además de considerar la opinión de la comunidad involucrada mediante algún mecanismo consultivo.

En el caso de las regiones, para su modificación debería ser necesaria la aprobación de los respectivos Consejos Regionales junto con un Plebiscito aprobado por la mayoría de la ciudadanía de cada región. Respecto de los requisitos técnicos, se deberá establecer un mínimo de habitantes y área geográfica, este último determinado por el gobierno central, solicitud realizada por la mayoría de los Consejos Municipales y por Plebiscito aprobado por mayoría.

En efecto se mantiene la idea que estas modificaciones se realizarán solo por Ley con iniciativa exclusiva del Presidente de la República, pero se renueva en el sentido de incorporar el cumplimiento del procedimiento que se señala en cada caso, en donde se podrá acceder a nuevas iniciativas y futuros cambios sean legitimados en un proceso político local y luego, resuelto por las autoridades competentes de los Poderes ejecutivos y Legislativo, acorde con el equilibrio financiero y el desarrollo territorial.⁹⁸

Distribución de competencias del gobierno regional

En materia de Ley, dentro de las Constitución Política no se detallan competencias específicas de los gobiernos regionales, solo los señala como la administración superior de cada región, abordándose mejor sus competencias en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional señalando que poseen competencias en temas relacionados al ordenamiento territorial, desarrollo social y cultura y en el fomento de actividades productivas enunciándose al respecto de forma general señalándolas como tareas u objetivos más que como competencias.

⁹⁸ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 33-34p.

Frente al hecho que existe una vaga especificación en materia de competencias de los gobiernos regionales en la Constitución quedando a la discrecionalidad del legislador es que la comisión plantea en su propuesta un cambio, en el cual se defina con mayor precisión en la constitución cuáles serán las competencias esenciales de los gobiernos regionales, las exclusivas, compartidas y las delegadas, además, de definir las normas básicas para la distribución de estas competencias resguardando siempre los principios constitucionales.

Entre las competencias que se proponen a incorporar se encuentran: El ordenamiento y planificación territorial, regulación del transporte, facultades normativas a través del Concejo Regional y su potestad reglamentaria, iniciativas de Ley en temas de competencia, el poder de modificar mediante acuerdo los servicios regionales, la planta y las remuneraciones de sus funcionarios.

Se consideraran las competencias constitucionales compartidas, referidas a la posibilidad de concurrir sobre una misma materia todos los niveles, nacional, regional y local respecto de la definición de poderes o habilidades específicas respecto de aquella materia (diseño, ejecución, fiscalización, regulación).

Y las competencias delegadas que corresponderán a materias generales, lo que es hoy el sistema de distribución de competencias, lo que permitirá a la Ley distribuir más competencias a regiones, pudiendo transferirse de forma independiente a cada región o a varias y de forma gradual en el tiempo.

Aquellos conflictos respecto de las competencias asignadas entre el Gobierno nacional, regional o local será resuelto mediante el Tribunal Constitucional como actos de los gobiernos regionales que excedan sus competencias o actos formales del Gobierno Nacional que pasen a llevar competencias asignadas a los Gobiernos regionales o municipales y/o también sugiera una infracción de algún principio constitucional.

Se propone separar y distinguir constitucionalmente las funciones de los Gobiernos regionales de las del Gobierno nacional en pos de una efectiva autonomía Política. Además de nombrar al representante del gobierno nacional como Delegado Provincial o Representante de la República que poseerá las responsabilidades del orden público y la administración nacional desconcentrada.

Cuidará además por los intereses nacionales traspasándose las atribuciones que tiene el intendente actualmente a su representación, guiado hacia la coordinación y súper-vigilancia de los temas de administración nacional desconcentrada.

Esta distinción de competencias y separación de funciones viene con la finalidad de hacer un traspaso de competencias de forma efectiva lo que puede significar modificaciones en las estructuras organizacionales, incluso de ser un cambio profundo se pasarían a modificar aquellas estructuras desconcentradas de la administración actual como las Seremis y las Direcciones de servicios. Quedando a pertinencia del Delegado Presidencial temas de interés nacional como Aduanas, Extranjería, Impuestos, entre otros.⁹⁹

Régimen de Gobierno Regional

Para lograr el desempeño eficiente que se busca dentro de la estructura gubernamental de la región el Intendente al igual como lo es el Concejo Regional será elegido por la ciudadanía, el primero será quien represente la máxima autoridad regional encargada del cumplimiento del programa de Gobierno, tendrá a cargo su dirección y su administración ejerciéndose a través de los órganos y servicios regionales.

Para ejercer sus labores de administración y gobierno el Intendente contará con un Gabinete Regional que estará integrado por los Directores Regionales, Jefes de División y Secretarios Regionales quienes serán los responsables de sus

⁹⁹ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 35-37p.

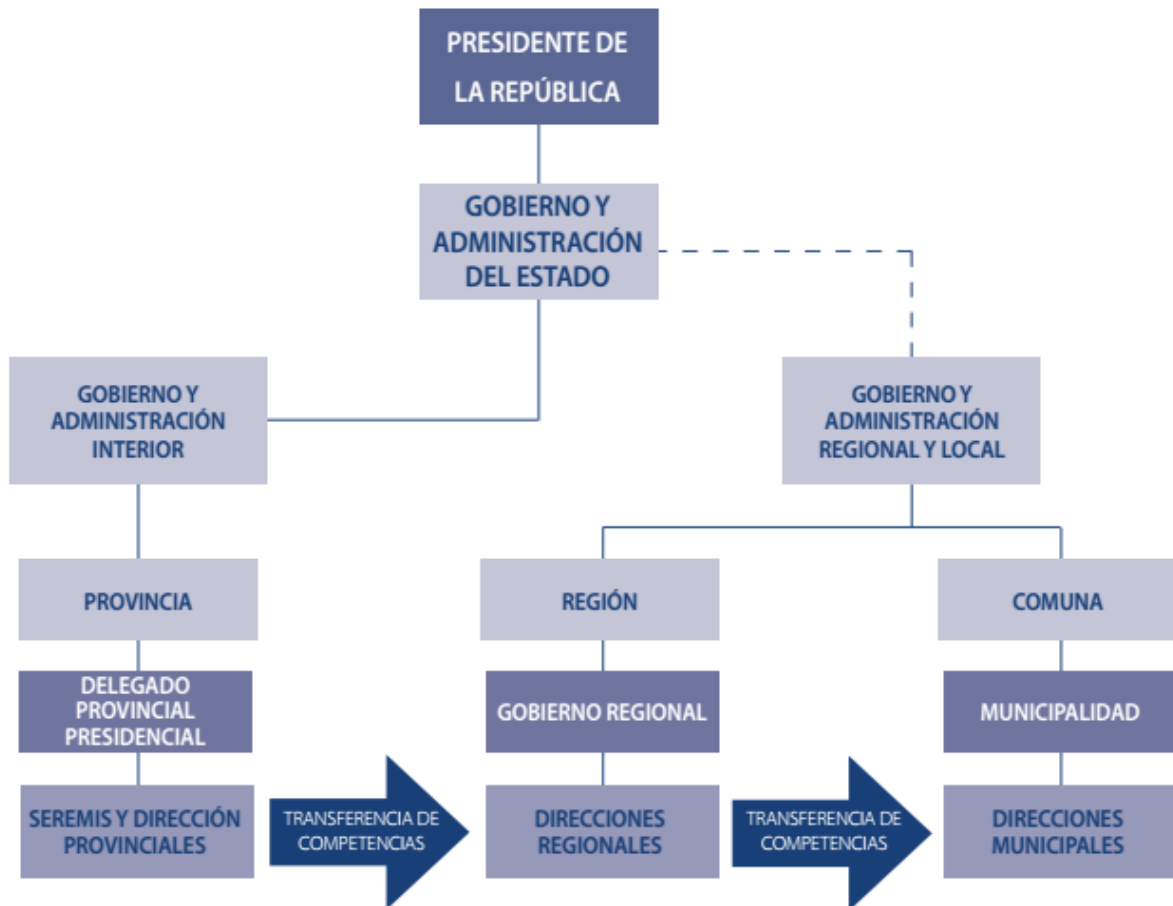
respectivas áreas, cargos de exclusiva confianza nombrados por el mismo Intendente.

El consejo Regional que por su parte tiene las competencias resolutivas, normativas y fiscalizadoras del gobierno regional y al igual que el Intendente tendrá la facultad de proponer acuerdos y normas que se aprobarán por el mismo concejo, el cual será el que defina el orden y la oportunidad en que se adoptaran estos acuerdos, por su parte el Intendente deberá ejecutarlos en el plazo que el consejo haya fijado, de lo contrario deberá dar cuenta al Secretario General del Concejo. Se sugiere en caso de ser necesario, la facultad para que el concejo pueda recurrir a la Contraloría General de la República para que realice investigaciones y determine Responsabilidades Administrativas si fuera el caso.

El Consejo Regional tendrá el poder de fiscalizar al Intendente junto con sus autoridades y los servicios del Ejecutivo Regional, pudiendo citar a informar a sus autoridades como medida de fiscalización, podrá censurar al Secretario General, podrá solicitar Referéndum Revocatorio del Intendente, además de ser el ejecutivo del gobierno regional y Delegados Provinciales susceptibles de ser acusados constitucionalmente por infracciones a la Constitución o las leyes, todas estas facultades estarían reguladas bajo ciertas bases para su ejecución.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 38-39p.

a) Estructura del Estado Descentralizado



Fuente: Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, 2014.

5.3. Descentralización Administrativa

La comisión desde su investigación para determinar los puntos críticos del problema del centralismo y elaborar un plan descentralizador pudo ser testigo de la problemática regional respecto del centralismo administrativo que sufren tanto los Gobiernos Regionales como las Municipalidades.

Por un lado, son ajenos a las toma de decisiones en materia de Políticas Públicas y programas, los cuales muchas veces resultan inadecuados a las problemáticas locales o no poseen la cobertura necesaria para abarcar a toda la región y solo se benefician las grandes ciudades, también el sistema propicia que se generen grandes descoordinaciones entre los servicios centralizados y el gobierno regional y/o las municipalidades.

Tanto los Gobiernos Regionales como los Municipios poseen muy poca autonomía teniendo solo un papel colaborador en iniciativas y programas impulsados por el Gobierno Central y sus Ministerios. En el caso de los gobiernos regionales si bien por Ley poseen amplias funciones y materias a intervenir, sus atribuciones son mínimas.

No ha existido evolución en la estructura administrativa de la dotación de personal, prácticamente no se ha modificado desde que fue entregada en 1993 y por otro lado dependen del gobierno central en materia del presupuesto nacional, su volumen y autonomía.

Si bien el objetivo era realizar una descentralización progresiva, los gobiernos regionales se encuentran inalterados desde sus inicios y se ha ido optando durante estos años por desconcentrar, hoy la estructura institucional fragmentada genera una serie de descoordinaciones en ámbitos operativos y logísticos, programas y políticas ajenos a las realidades locales, de poca calidad y con problemas de cobertura, incentivando y aumentando las desigualdades con Santiago donde se concentra la población, los recursos y la productividad.

La comisión, bajo esta realidad, propone dos medidas esenciales para abordar el problema de la centralización administrativa, las que corresponden al desarrollo de un Programa de Transferencia de Competencias, Servicios y

Programas Públicos y La Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas.¹⁰¹

El programa de transferencia de competencias, servicios y programas públicos a los gobiernos regionales y municipales

Para su formulación debe considerar las distintas realidades territoriales de las regiones, además de los distintos niveles de capacitación de los Gobiernos Regionales y sus Municipalidades. Dentro del programa se debe considerar un traspaso transversal de competencias, programas y servicios para todas las regiones, contando con una base de instrumentos para poder realizar una buena gestión y junto con esto definir el mecanismo de regulación para las peticiones y traspasos de competencias.

Dentro de las regiones se deben establecer cuatro Direcciones Regionales las cuales se harán cargo de los Servicios Públicos y programas que sean traspasados en materia técnica, financiera y administrativa. Las áreas a asumir serán: Fomento Productivo e Innovación; Desarrollo Social; Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente; y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Bajo estas temáticas las direcciones se harán cargo de satisfacer necesidades colectivas de sus áreas respectivas siendo los encargados de ejecutar los planes, políticas o programas que se acuerden por el Gobierno Regional. Las autoridades a cargo de las Direcciones serán designadas por el Intendente y las que los sigan serán asignados a través del Sistema de Alta Dirección Pública.¹⁰²

¹⁰¹ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 41-42p.

¹⁰² Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 42-43p.

La administración de las áreas metropolitanas.

La segunda medida esencial tiene como objetivo la administración de las áreas metropolitanas enfrentar algunas problemáticas que emergen por ser grandes ciudades, dentro de estos problemas se encuentra la gestión ambiental, el desarrollo urbano y el transporte. Para abordar los problemas que van surgiendo dentro de esta área y ya que confluyen tantas temáticas como el ámbito social, la política, la economía, entre otras, es por lo cual se propone un administración en conjunto, entre el Gobierno Regional junto con las Municipalidades involucradas.

Es así como se podrán concentrar los esfuerzos por abordar la gestión del espacio urbano y también la planificación de temas como el sistema de transporte público, incluyendo temas relacionados a la infraestructura, la regulación del transporte y también temas de viabilidad.

Con este enfoque se propone que a las regiones que tengan estas Zonas Metropolitanas como Valparaíso, Concepción y Santiago, se modifiquen las Direcciones Regionales conformándose en cinco, se mantendría Fomento Productivo e Innovación, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología pero se modificaría la Dirección de Infraestructura, Habitabilidad, Desarrollo Urbano, Transporte y Medio Ambiente, y quedaría Infraestructura y desarrollo por un lado y por otro Transporte y Viabilidad Urbana, esto con el objetivo de constituir autoridades metropolitanas de transporte.

Las Direcciones Regionales de las Áreas Metropolitanas deberán impulsar distintos planes como un Plan de Medio Ambiente del área metropolitana, Plan de gestión de Vivienda y Habitación, Plan de Inversiones Metropolitanas que abarcarán temáticas como aguas lluvias y parques urbanos, la planificación del sistema de transporte urbano, regulación del sistema de transporte, planes de viabilidad, de infraestructura en transporte, por nombrar algunos de los puntos críticos a abordar dentro de la gestión metropolitana.

Para considerar a un área como Metropolitana sería necesario que estas cumplan con ciertas características, como el hecho de ser una ciudad mononuclear o que supere los 250.000 habitantes, o que la extensión de un territorio abarque una, dos o más centros de población, que compartan infraestructura y servicios.

En el ámbito administrativo se propone que exista un administrador del área metropolitana que sería elegido por el Gobierno Regional mediante votación en conjunto con un Consejo de Alcaldes, este consejo estaría integrado por los Alcaldes de aquellas comunas que la integren y este consejo sería presidido por el Alcalde de la Capital de la Región.

Dentro de sus competencias estaría el pronunciarse respecto de temáticas como infraestructura, medio ambiente, transporte, el plan regulador y temas relacionados al presupuesto, hacer ver al gobierno regional aquellas problemáticas relevantes en materia de desarrollo o gestión del área metropolitana, coordinación para la gestión entre comunas con el fin de abordar temas de carácter supra-comunal.

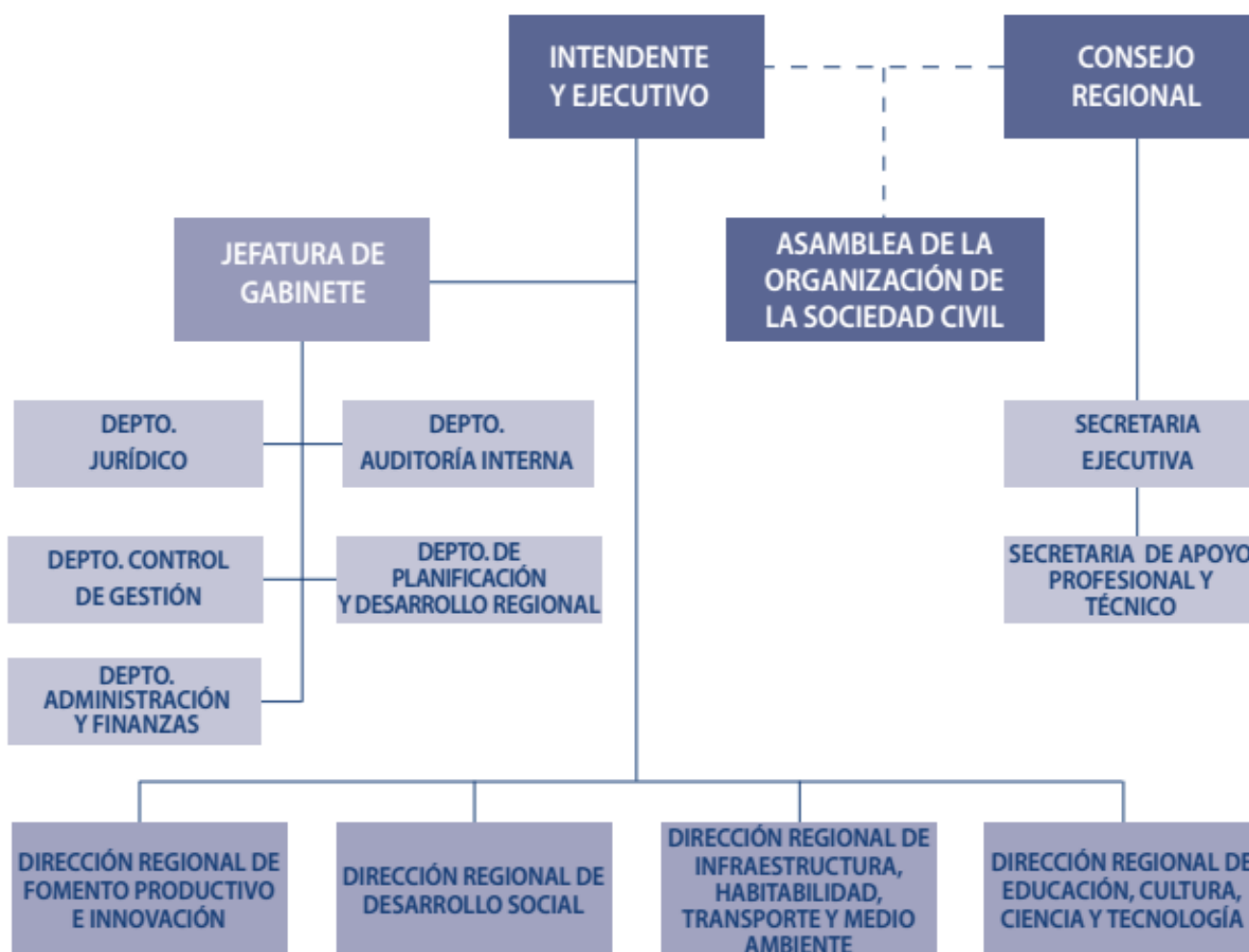
La comisión además propone una serie de medidas potenciadoras, como la capacidad de modificar de la estructura orgánica y la Ley de Plantas de los Gobiernos Regionales, lo que abordaría la definición de los cargos de confianza y de quienes serían seleccionados bajo el Sistema de Alta Dirección Pública.

Por otro lado en pos de mejorar problemas y climas laborales que involucran a funcionarios municipales, gobiernos regionales u otros organismos es que se puedan abordar temas relacionados con las plantas municipales, la dotación de personal de los gobiernos regionales y el beneficio de asignación de zona de los empleados públicos.

Definir que cualquier creación o modificación de algún Organismo Público que tengan alguna función o competencia en el ámbito territorial sea considerada

como descentralizada, y como última acción se propone establecer una tipología municipal para tratarlas con mayor equidad y respetar sus identidades locales diferenciándose entre Municipios Autónomos Indígenas o Municipios Autónomo Insular, Municipio Comunitario Integrados y Municipios Complejos.¹⁰³

c) Diagrama Nueva estructura del Gobierno Regional



¹⁰³ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 47-49p.

5.4. Descentralización Fiscal y Económica

El principio de igualdad horizontal es uno de los fundamentos principales de la descentralización, el cual habla de la idea de asegurar la provisión de bienes públicos por parte del Estado en proporciones similares respecto de cantidad y calidad a los habitantes de los territorios sub-nacionales, el asegurar que todos los ciudadanos independiente de donde vivan tengan igualdad en el acceso a servicios y oportunidades y el ejercicio de sus derechos. Lo que responde a la necesidad de tomar responsabilidad sobre la actual desigualdad que se genera desde el momento de nacer, el lugar donde se viva determina el acceso a oportunidades.

La Descentralización Fiscal propuesta por la comisión en su plan lo aborda desde dos visiones, desde un enfoque de gastos, el cual está relacionado con la entrega de mayor autonomía en la toma de decisiones a nivel regional y local respecto del gasto público total.

El segundo enfoque corresponde a un enfoque de ingresos que corresponde a ampliar la capacidad de generar ingresos propios de forma sub-nacional respecto de los ingresos totales, mientras más grandes sean los ingresos generados de forma regional respecto del nacional mayor será la descentralización.

La Descentralización Fiscal busca que la gestión local de los recursos mejore la eficacia y eficiencia de su uso, que se disminuyan los procesos entre levantar las demandas y la implementación de las soluciones, las cuales estarán más acorde a las necesidades con menor dispersión de los recursos públicos,

mejorando por otra parte el seguimiento y control de los resultados ya que el ciclo se acorta al no tener que pasar por el Gobierno Central.

También busca poder tomar decisiones autónomas en materia de dotación de recursos frente a las necesidades de cada región, lo que permitirá que entre estas exista mayor equidad, pudiéndose implementar políticas diferenciadas acordes a las distintas realidades regionales, provinciales y comunales.

Otro aspecto positivo es que una Descentralización Fiscal permite que sean las mismas regiones las que generan sus riquezas, llamado principio de devolución, generándose una dinámica de solidaridad con municipios y regiones pobres generándose un co-responsabilidad al traspasar recursos a nivel nacional mejorando la recaudación lo que garantizaría la eficiencia en servicios y resultados.

El plan de descentralización considera dos medidas esenciales para abarcar la descentralización fiscal, por un lado La Ley de Rentas Regionales y El Fondo de Convergencia.¹⁰⁴

La Ley de Rentas regionales

Tiene como objetivo por un lado el aumentar progresivamente el gasto autónomo sub-nacional que hoy es de un 18% a un 35% de la recaudación fiscal al año 2020, lo cual se haría mediante un traspaso de impuestos mineros territoriales, endeudamientos sub-nacionales con topes máximos de un 7% del presupuesto anual, también mediante el fortalecimiento de las finanzas municipales aumentando los ingresos mediante transferencias centrales, recaudación por patentes, multas, tasas portuarias e impuestos a empresas forestales.

¹⁰⁴ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 57-58p.

La creación de esta Ley busca garantizar tres aspectos principales: Que cada región posea patrimonio propio, que la administración de este patrimonio se encuentre a cargo del Gobierno Regional de forma autónoma y como tercer punto la capacidad de endeudamiento de los Gobiernos Regionales.

La comisión propone algunos instrumentos para cumplir con las tres metas descritas anteriormente, en primer lugar propone una coparticipación en la recaudación fiscal nacional proponiendo aumentar en un 2% cada año para alcanzar la meta de recaudación en el 2020 de un 15%, como segunda medida aumentar los ingresos municipales de los 12.000 millones de dólares a 13.500 millones, lo que se haría mediante devolución de extensiones del impuesto predial, por otro lado por actualización del catastro y por nuevas tasas municipales.

La tercera medida correspondería al traspaso de Impuestos Mineros Territoriales al sistema regional, traspasándose el actual impuesto específico minero al sistema regional elevándolo del actual 3,8% a un 5%.

Se propone que este traspaso se divida y destine de la siguiente forma: un 20% a la o los Municipios en localización de faenas mineras, un 20% a las comunas restantes al lugar de localización de las faenas, un 10% destinado a los Fondos Regionales de Innovación en Ciencia y Tecnología y el otro 50% sería destinado al fondo de Convergencia.

Esta Ley de Rentas Regionales incluiría la recaudación de casinos, acuícola, agua, patente minera y se agregaría una patente eléctrica municipal, una tasa portuaria territorial y un cobro por tala grande de plantaciones forestales.

Para el fortalecimiento de las finanzas municipales el plan de descentralización busca el aumento de ingresos propios adquiridos a nivel sub-nacional respecto de los ingresos totales, para lo cual se propone que el gobierno central transfiera el 100% de los montos de extensión del impuesto territorial a los

municipios y el Fondo Común Municipal en la actualidad el 70% de los predios estaría exento de este impuesto.

Cuando los Municipios superen los 20 mil habitantes deberán contar con una oficina de catastro para mantener el re avalúo vigente respondiendo al principio de co-responsabilidad. En los demás sería responsabilidad del Servicio de Impuestos Internos.

Se propone eliminar el límite de patentes comerciales y fijar en un tope mínimo de 1 UTM, la cual se aplicaría por sucursal, oficina, establecimiento, locales o alguna otra unidad de gestión empresarial con la finalidad de eliminar la inequidad de pagos entre pequeñas empresas y las de mayor tamaño.

Se propone la creación de patentes eléctricas, la que debería pagar cada central de generación en los Municipios en los cuales se localicen con una asignación de un 30% para Municipios y el otro 70% para la Región. Y también se propone la creación de la Tasa portuaria Territorial para las empresas portuarias concesionarias y no concesionarias, medido por tonelada, proponiendo una puesta en marcha gradual a 5 años, esta tasa será distribuida en un 50% para la Comuna donde este localizado el puerto y el otro 50% para la Región.

Y el impuesto especial a la tala de plantaciones forestales, considerando a las empresas con más de 200 hectáreas plantadas, con un impuesto de 20 UTM por hectárea talada.¹⁰⁵

El Fondo de Convergencia

Se creará este fondo con la finalidad de la implementación de políticas adaptadas para territorios rezagados que poseen realidades diferenciadas en materia de desarrollo y competitividad buscando nivelarlos en una primera etapa, la cual se estima que será un proceso de mediano a largo plazo.

¹⁰⁵ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 59-61p.

Las zonas rezagadas serán aquellas zonas que cumplan con niveles de aislamiento y brechas importantes en el ámbito socioeconómico respecto al nivel nacional, esta categorización se realizara mediante indicadores objetivos, cuantitativos y cualitativos, de esta forma se establecería un estándar nacional dentro del cual deberán permanecer los distintos territorios.

La tarea del Fondo de Convergencia será permitir la generación de inversiones públicas y privadas en busca de un desarrollo desde el interior de las mismas regiones, funcionará como un menú flexible de proyectos y programas que estarán a cargo de cada región mediante planes de desarrollo territorial. Su financiamiento provendrá en un 50% del presupuesto nacional, un 25% del presupuesto de cada región y un 25% de derechos y patentes del respectivo territorio.

La definición e implementación de la cartera de proyectos corresponderá a los gobiernos regionales, serán propuestos por el intendente bajo el plan de desarrollo territorial de zonas rezagadas. Aquellas zonas rezagadas implementaran mesas territoriales de carácter público-privadas para colaborar y validar la elaboración de estos planes territoriales, ejerciendo y colaborando en la gestión y el control social del cumplimiento de los planes.

Se establecería un estándar nacional como base para definir en qué rangos deberán oscilar aquellas zonas rezagadas.¹⁰⁶

Medidas potenciadoras

Además de estas dos propuestas fundamentales, se proponen medidas como complemento empoderando a los Gobiernos Regionales en la promoción del desarrollo económico y manejo de sus recursos naturales, si bien es una de las misiones de los gobiernos regionales, estos poseen pocas capacidades y recursos, frente a lo cual se hace necesario que dentro del proyecto de Ley se

¹⁰⁶ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 61-62p.

incluya un fortalecimiento en materia de competencias del ámbito administrativo y financiero.

Dentro de las medidas a tomar el plan propone incentivar la localización de actividades productivas en regiones mediante incentivos tributarios para empresas y personas que busquen desarrollar proyectos en dichas regiones, proponiéndose reducir gradualmente impuestos de primera y segunda categoría a cambio de subir estos mismos impuestos en la región metropolitana para generar un equilibrio y redirigir las actividades productivas a regiones.

Otra medida complementaria es poseer más transparencia y decisión regional respecto de las inversiones y gastos, mediante un presupuesto regionalizado transparentando de los presupuestos ministeriales los montos con los que contará cada región, Eliminar el gasto condicionado, y traspasarse al Fondo Nacional de Desarrollo Regional con libre disposición, modificar el sistema nacional de inversiones estableciendo criterios de rentabilidad económica y social respondiendo a las realidades territoriales.

Establecer un control regional de bienes de interés común, pasando las regiones a ser co-propietarias junto al estado del subsuelo, aguas, parques nacionales, ríos, lagos, bahías y borde costero lo que implicaría mayores competencias a los gobiernos regionales en materia de administración y planificación territorial, al igual que en las rentas.

Creación y gestión de empresas por parte del Gobierno Regional y Municipal en ciudades y comunas con más de cien mil habitantes pudiendo ser asociadas a privados o entre ellas.

Beneficio a proveedores locales en Chile Compras, dándoles puntaje adicional en procesos de licitaciones a aquellas empresas que pertenezcan al mismo territorio.

Entre las otras propuestas se encuentra asegurar precios y subsidios convergente en electricidad, agua y pasaje escolar; crear una Ley Espejo para inversiones en metro-trenes en regiones respecto de las realizadas dentro de la Región Metropolitana; establecer servicios de municipalidades garantizados los cuales deberán cumplir con estándares mínimos de gestión; transformar el Fondo Común Municipal en un Fondo de Solidaridad Municipal focalizando los recursos a los Municipios más pobres generando una solidaridad intermunicipal; creación de una nueva Ley sobre denominaciones de origen, indicaciones geográficas y sellos de calidad con el fin de crear un sistema que norme, regule y establezca procedimientos que den garantías.¹⁰⁷

5.5. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales.

Para lograr un exitoso proceso descentralizador a nivel político, administrativo y fiscal y el mejoramiento del desempeño de las políticas, la comisión considera como eje fundamental la integración y participación de las personas, considerando como condición indispensable el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales. Por lo que en este apartado el plan propone **un fortalecimiento de la de los gobiernos municipales y regionales y la sociedad regional**, donde los primeros tengan la capacidad de producir, retener y renovar los componentes técnicos y políticos a la altura de los desafíos y la legitimación de los gobiernos regionales dependerá de una sociedad más informada y participativa.¹⁰⁸

Fortalecimiento de la Sociedad Regional

Se proponen dos medidas esenciales, por un lado la creación de Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano para el desarrollo de comunas y

¹⁰⁷ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 62-64p.

¹⁰⁸ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 69-71p.

regiones y el establecimiento de un Sistema Regional de Gestión del Conocimiento.

La creación de un Sistema Regional de Gestión de Capital Humano Calificado (KHC) tiene como fundamento la necesidad de los territorios de contar con capital humano calificado para mayores niveles de desarrollo, los índices señalan que la Región Metropolitana entre el año 2008 y 2012 creció en un 20% en su PIB en contraste con las demás regiones que oscilaron en un promedio de un 12%, esto se produce ya que existe una desigualdad de capital humano calificado entre la Región Metropolitana y las demás regiones constituyendo el principal factor que diferencia entre las regiones ricas de las pobres.

La concentración de personas calificadas en la Región Metropolitana se produce por una especie de círculo vicioso, ya que estas buscan mayores remuneraciones y ambientes estimulantes los cuales se pueden encontrar en territorios con alta densidad de interacciones y de capital humano calificado.

Las consecuencias de esta naturaleza centrípeta desencadenan baja productividad en los territorios con baja población calificada lo que genera diferencias entre aquellos con buena productividad de las áreas rezagadas, también tiene efectos en los niveles de innovación de las regiones siendo siempre la Región Metropolitana la primera, esto evidenciaría la necesidad de fortalecer capacidades técnicas y profesionales a nivel regional.

Desde la arista de los servicios públicos los funcionarios de regiones se encuentran menos preparados para asumir nuevas responsabilidades a diferencia del nivel central que si gozan de recursos para programas de capacitación.

Para combatir estas dificultades es que es necesario un Sistema Regional de Gestión del Capital Humano Calificado, para mejorar la competitividad regional mediante incentivos que busquen atraer capital humano calificado a las regiones evitando la migración de talentos y la concentración de estos en la Región

Metropolitana. Para lograr la movilidad de personas calificadas se proponen sistemas de incentivos regionales de forma gradual y progresiva con enfoque en estudiantes destacados y profesionales calificados.

Dentro del plan se enumeran una serie de propuestas potenciadoras como la implementación de becas de estudios de pregrado y especializaciones, fortalecimiento de becas Chile a nivel regional, ampliar el programa de Conicyt de capital humano avanzado, incentivos en reducción de deudas del crédito solidario, subsidios de viviendas, asignación de puntaje adicional para profesionales de las mismas regiones para la postulación del Sistema de Alta Dirección Pública, fortalecer y propiciar una mejor empleabilidad del capital humano existente mediante capacitaciones y programas de cualificación y por otro lado generar un retorno desde el extranjero de capital humano calificado residente y establecer redes de cooperación para las regiones.

Formar capital humano con pertinencia regional se fundamenta en la idea de que se vuelve esencial que los habitantes de las regiones tengan un sentido de pertenencia regional con conocimiento de ella, respecto de su historia y valoración, se hace necesario para esto recuperar la educación cívica a nivel escolar fomentándose mediante visitas a instituciones públicas, asistencia a consejos municipales, asegurar un porcentaje de los libros repartidos por el Ministerio de Educación tengan contenidos regionales, para lo cual se sugiere promover la renovación curricular con contenidos de relevancia del entorno local y regional.

A nivel de educación superior se propone impulsar a nivel regional la formación de capital humano calificado, considerando las realidades regionales, tanto las oportunidades de desarrollo y capacidades disponibles como las necesidades, brechas y potencialidades en concordancia con el proyecto de desarrollo territorial.

Las instituciones de educación superior deberán reformular su formación basándose en las necesidades profesionales de cada región, acompañado y sustentado por un estudio de necesidades de capital humano calificado por región realizado por el instituto nacional de estadísticas y el Ministerio de Educación que se hará cargo del financiamiento de las carreras, generación de políticas que fomenten una educación con pertinencia regional con contenidos específicos de cada región, que busque el desarrollo territorial endógeno.

Otra medida está en la preocupación por la renovación y reconversión de capital humano en regiones, enfrentando la falta de fluidez de la vida post laboral y la baja renovación de recursos humanos mediante un sistema de incentivos donde por ejemplo se permita el retiro anticipado progresivo con aportes monetarios como complemento a la jubilación, o asumir medias jornadas laborales en aquellos servicios que tengan necesidades de capital humano, becas para adquirir nuevas competencias.

El establecimiento de un programa para futuras contribuciones a la comunidad enfocado en jubilados y también para ajustar la pertinencia profesional fomentando la empleabilidad mediante programas de reconversión, otra forma sería crear talleres para personas en proceso de jubilación para que accedan a toda la información sobre opciones de jubilación e identificar oportunidades de colaborar en organizaciones de la sociedad civil como las ONGs, generar red de jubilados calificados para contribuir en proyectos, consultorías o entrenar a nuevas generaciones después de su retiro.¹⁰⁹

Creación de un Sistema Regional de Gestión del Conocimiento

Otro eje esencial considerado por la comisión que dentro de sus acciones se encuentre el establecimiento de una institucionalidad regional descentralizada para el desarrollo de Ciencia, tecnología e Innovación. Lo cual se sustenta en la

¹⁰⁹ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 72-79p.

necesidad de generar un equilibrio a lo largo del territorio nacional promoviendo un desarrollo económico y social.

Existen una serie de falencias que evidencian la necesidad de esta institucionalidad, en la actualidad el sistema de ciencias y tecnologías se encuentra concentrado en Santiago específicamente en dos instituciones de educación superior.

Por lo anterior en regiones se han identificado problemas como la falta de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación por parte de las instituciones públicas, falta de coordinación en el apoyo entre las instituciones públicas y también con el sector privado, ausencia de incentivos para la inversión del sector privado en ciencia, tecnología e innovación, también se hacen necesarios mecanismos que permitan un financiamiento a largo plazo para centros regionales de investigación científica y tecnológica en mira a una mayor creación de conocimientos a nivel regional.

La creación de este sistema de gestión de conocimiento busca que se constituya una institucionalidad descentralizada en materia de tecnología, ciencia e innovación que incluya representantes del área pública, privada, académica y étnica, la cual sea dependiente del gobierno regional.

Esta institucionalidad en el aspecto administrativo, mientras no exista un traspaso de competencias, será dependiente administrativamente del gobierno regional pero su conformación será autónoma, donde sus autoridades serán elegidas mediante el sistema de Alta dirección Pública. Institución que representará una instancia pública-privada para el desarrollo de políticas y programas regionales, junto con ser la plataforma de seguimiento y evaluación de los proyectos financiados.

El financiamiento de esta institución provendrá del erario público y de aquellos recursos contemplados en las glosas de distintas instituciones como CONICYT, Ministerio de educación, SUBDERE Y Gobiernos regionales.

El consejo que constituirá la institución se encontrará compuesta por miembros asignados por el Gobierno Regional, por Universidades Públicas y autónomas, por científicos y académicos vinculados a la región y por empresarios, este consejo tendrá como tarea la administración y el llamado a concurso para los fondos.

Respecto a la creación de instrumentos que fomenten el desarrollo de capacidades y de recursos humanos calificados se propone la creación de centros de pensamiento estratégicos o su fortalecimiento, para lo cual se creará un Fondo Nacional para la creación y fortalecimiento de estos centros a los cuales podrán postular universidades regionales. Estos Centros Regionales de Innovación deberán ser protagonistas al momento de comprender los cambios económicos y sociales de cada territorio, entregando una perspectiva a nivel de región para las políticas públicas en pro de una mejor gobernanza.

Como complemento al fondo nacional se creará un sistema de incentivos destinado a universidades estatales regionales para que estas focalicen su atención en la generación de bienes públicos, incentivar su colaboración en las políticas públicas regionales y también generar conocimientos acordes a los desafíos y competencias de cada región.

El fortalecimiento de los vínculos entre instituciones de educación superior y el entorno regional, las instituciones de educación superior son quienes proveen de recursos humanos calificados siendo ellos los encargados de formar profesionales y técnico lo que incide directamente en el desarrollo territorial, si existe una desconexión con el entorno, por lo que es fundamental que se generen conocimientos con enfoque en los mismos territorios, generar un trabajo recíproco entre las instituciones educacionales y las instituciones públicas como el Ministerio

de educación, la Comisión Nacional de Acreditación con la finalidad de aunar fuerzas coordinar bases institucionales, normas y sistemas de financiamiento.

Actualmente la ley de donaciones se concentra en la Región Metropolitana específicamente en cuatro instituciones, por lo cual la comisión propone generar incentivos que corrijan las donaciones buscando favorecer a instituciones de educación superior de regiones.

Dentro de las acciones que buscan corregir el sistema de donaciones se encuentra el modificar la Ley N° 18.681 que establece normas complementarias de administración financiera, donde se establezcan mayores porcentajes de descuentos sobre lo donado cuando se realicen a instituciones de educación superior regionales, evitar que las donaciones se realicen por parte de empresas relacionadas con la propiedad de las instituciones para evitar que se genere un beneficio tributario y a su vez de patrimonio; estas donaciones no pueden condicionar o limitar la autonomía de las actividades de investigación.

El mecanismo de donación funcionaría con un 50% de lo donado ira a donde decida el donante y el otro 50% a un fondo de redistribución para aquellas entidades con menores donaciones; se diferenciaran las entidades de educación superior en tres categorías, quienes posean mayor cantidad de alumnos vulnerables recibirán un 60% del beneficio fiscal, el segundo grupo recibirá un 40% del beneficio y el tercer grupo recibirá solo un 20% de aporte tributario.¹¹⁰

Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública Regional

El plan de descentralización lo plantea como el segundo pilar dentro del fortalecimiento de capacidades locales y regionales, que tiene como misión fortalecer la institucionalidad pública regional.

¹¹⁰ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 79-86p.

Con la finalidad de establecer relaciones entre el Gobierno Regional con los organismos y servicios sectoriales en pro del cumplimiento de objetivos establecidos tienen gran impacto en el resultado, es por lo cual que se debe generar una plataforma efectiva de cooperación entre el nivel regional y el nacional.

La comisión basándose en experiencias internacionales propone instaurar un “Contrato Región” entre los gobiernos regionales, municipalidades y servicios públicos desconcentrados, Francia inicio con este tipo de contratos en la época de los ochenta y varios Países Europeos han adquirido sus modalidades, más recientemente Colombia en el 2011 partió con un plan piloto de este modelo.

Los contratos Región se caracterizan por dos cosas para nuestro interés, se le da un rol protagónico a los Gobiernos Regionales en la labor de definir los objetivos prioritarios y como segunda característica y la posibilidad de que estos gobiernos regionales integren varios servicios de distintos sectores.

El objetivo principal de los Contratos Región es promoción de las inversiones regionales más integrales que sean acorde a las realidades de cada territorio mediante acuerdos entre los Gobiernos Regionales quienes lideraran y coordinaran dichas iniciativas y los servicios públicos desconcentrados y las Municipalidades.

Otra acción en pos del fortalecimiento de la institucionalidad regional tienen que ver con la capacidad de gestión pública, la comisión propone institucionalizar los actuales sistemas de acreditación de gestión de calidad de los gobiernos regionales y municipales.

La institucionalización de los sistemas de acreditación responden al inminente traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales, para así regular y proyectar estos sistemas de medición de calidad en pos de un mejoramiento continuo de la gestión institucional.

Este organismo debería ser autónomo respecto del ámbito técnico y decisional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, todo establecido mediante Ley la cual se propone que vaya acompañada de un reglamento que defina funciones, atribuciones, la estructura organizacional, incompatibilidades, financiamiento, patrimonio y forma de funcionar.

Respecto de su estructura organizacional esta debería contar como mínimo con un Consejo de Acreditación, una Secretaría Ejecutiva y Órganos Evaluadores, además de considerar la participación de actores públicos, privados y académicos.

111

Creación de sistemas regionales integrados de información territorial

Diversos servicios del sector público han creado bases de datos con información útil para análisis y estudios respecto de sus competencias, generándose que cada organismo tenga su propia base de datos cerrada, sin coordinación y unificación de la información entre ellos lo que genera ineficiencias, duplicidad de funciones o contradicciones.

Como solución a este sistema es que se sugiere dentro del plan de descentralización un Sistema de Información Territorial, el cual posea toda la información de los servicios públicos a nivel nacional y regional buscando un intercambio fácil de datos públicos a nivel interinstitucional.

Este sistema de información debe poseer gran capacidad para incluir gran cantidad de datos y a la vez poder captarlos, almacenarlos, analizarlos y desplegarlos. Esta base de datos servirá para la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, programas o políticas públicas, junto con facilitar la toma de decisiones públicas y privadas, sirviendo por otro lado para generar un control social y una rendición de cuentas.

¹¹¹ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 87-89p.

El sistema tendrá como obligación la difusión de datos estadísticos de carácter público en todos los niveles, tanto nacional, regional como comunal. Esto en pos de incluir a la sociedad civil y que esta pueda participar de cierta forma en el control y toma de decisiones.

En cada Región se hará necesario un servicio público encargado de la gestión, estandarización y coordinación de los datos a nivel territorial, esta institución será la encargada de formular la arquitectura de la información, los servicios, productos y estándares de calidad tanto de la información territorial como la de los catastros, de la cartografía digital y la información censal.¹¹²

5.6. Participación Ciudadana y Control Democrático

Parte de los efectos y fundamentos de la descentralización es acercar las instituciones a la ciudadanía pero para generar un fortalecimiento de la democracia se deben generar medidas y políticas que fortalezcan a la ciudadanía en miras de implementar una descentralización participativa, donde la diversidad de regiones y territorios sea reconocido por el sistema de decisiones públicas y se reconozca un rol protagónico a la participación de la ciudadanía. El reconocimiento de los territorios con sus particularidades y multiculturalidad permitirá que se implemente una descentralización bajo un principio integrador que reconozca y respete la diversidad tanto territorial como cultural y étnica.

Para esta descentralización participativa se plantean varias medidas como la democratización de la política regional y local, la participación directa en los asuntos de interés regional y local, fortalecimiento de la sociedad civil, la inclusión de consulta para proyectos de ley que apunten a la descentralización.¹¹³

¹¹² Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 89-91p.

¹¹³ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014. 93-94p.

Democratización de la Política Regional y Local

La primera acción para una democratización sería la flexibilización en la creación de partidos políticos regionales, con el fin de activar la política regional, para lo cual se deberá modificar la Ley de Partidos Políticos permitiendo la creación de Partidos Regionales.

Respecto a las modificación de la Ley la comisión sugiere modificar el *“Artículo 3°.- Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas”*.

Y modificarlo a: *“Los partidos políticos Nacionales existirán cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país. Los partidos políticos Regionales existirán cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos una Región”*.

También modificar el *“Artículo 7°.- Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5° y 6°, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas, se solicitará al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación”*

Para los fines se modifica quedando así: *“Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos 5° y 6°, y reunido el número de afiliados a que alude este último artículo en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país, para los partidos nacionales o en una región para los partidos regionales, se solicitará al Director del Servicio Electoral que proceda a inscribir el partido en*

el Registro de Partidos Políticos. La solicitud deberá ser firmada por el presidente y por el secretario del partido en formación”

Y por último sugieren Modificar el inciso 2° del “Artículo 42.- Los partidos políticos se disolverán: “2° Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados, en cada una de a lo menos ocho Regiones o en cada una de a lo menos tres Regiones contiguas, en su caso”.

Quedando: 2°.- Por no alcanzar el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en una elección de Diputados o Concejales, en cada una de a lo menos ocho Regiones en el caso de los partidos nacionales o en una Región en el caso de los partidos regionales.

Por otro lado con el fin de respetar a los pueblos originarios y sus organizaciones, estos podrán participar de elecciones sin el deber de conformar partidos políticos en consecuencia al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs Nicaragua.

Garantizar la renovación en los cargos de representación popular, estableciendo como limite la reelección de intendentes y alcaldes solo por un periodo consecutivo, los concejales y consejero regional podrán ser reelectos por dos periodos consecutivos y en las juntas de vecinos se podrá participar en el directorio solo hasta 10 años consecutivos.

Instauración de voto programático, mediante este mecanismo tanto Presidentes, Intendentes como Alcaldes deberán inscribir sus programas de gobierno ante el SERVEL estableciendo compromisos que oscilaran entre 10 a 50 medidas con plazos a cumplir. Por parte del Intendente este deberá rendir cuentas al Consejo Regional y a la Asamblea de la Sociedad Civil Regional al igual que los Alcaldes quienes deberán hacerlo frente al concejo y al Consejo

Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Estos mecanismos permitirán un mayor control ciudadano de las promesas de campañas de las autoridades.¹¹⁴

Participación directa en los asuntos de interés regional y local

La Democracia Directa en Chile es prácticamente mínima, solo a nivel Municipal se han realizado procesos como el Plebiscito pero con debilidades por baja participación y falta de financiamiento. Además la estructura jurídica e institucional no facilita la ejecución de estos mecanismos en otros niveles (nacionales o regionales).

A nivel Constitucional la Democracia Directa no se encuentra mencionada de forma explícita por lo cual se ve limitada la participación ciudadana y el fortalecimiento de la Democracia Directa, tampoco existen competencias para un control ciudadano efectivo ya que no existe la posibilidad de revocar mandatos locales o regionales y por ultimo no existe una institución de representación de la sociedad civil a nivel regional solo se puede encontrar a nivel local representado por los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, creado por la ley 20.500.

Para lo cual el plan de descentralización contempla fortalecer la democracia directa instaurando:

- **Referéndum Revocatorios de mandato**, de las máximas autoridades ejecutivas locales y regionales bajo ciertos requisitos como un porcentaje mínimo de un 10% electores de acuerdo y este Referéndum será válido solo si votan como mínimo un 50% de los votantes de la elección de la autoridad en primera vuelta y también el concejo o el consejo regional podrán someterlo a Referéndum con 3/5 de los votos del consejo pertinente.

¹¹⁴ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), pág. 97-99.

- **Instauración de Plebiscito**, generando una instancia de opinión y participación de la ciudadanía pudiendo pronunciarse respecto de aprobar o rechazar materias como reglamentos, normativas de jurisdicción municipal o regional, proyectos energéticos o instrumentos de planificación. Pudiéndose invocar con el 5% de las firmas del padrón electoral ante el SERVEL, podrá ser convocado por el Alcalde o Intendente, por 2/3 del concejo o por 2/3 de la asamblea regional, tal plebiscito será vinculante cuando como mínimo voten un 50% de los electores.
- **Referéndum Revocatorio de Reglamentos**, para derogar normativas ordenanzas o reglamentos respecto de competencias regionales o municipales, las condiciones para convocar a referéndum serán las mismas que para los plebiscitos.

Establecimiento de una asamblea de organizaciones de la sociedad civil regional

Se creara con la finalidad de contar con un pilar ciudadano en la gestión pública regional, su composición seguirá las regulaciones de las COSOC, estarán compuestas en un tercio por organizaciones territoriales que conforman los COSOC, un tercio representando a las organizaciones funcionales que conforman los COSOC y un tercio por organizaciones de interés regional. Las regiones que posean población indígena sobre un 5% también las incluirán con cupos adicionales.

Dentro de las atribuciones que le corresponden la asamblea de organizaciones podrá pronunciarse sobre la cuenta pública anual del Intendente, formular observaciones sobre el presupuesto anual de inversión, estrategias de desarrollo regional, cartera de inversiones y plan regulador regional y comunal, solicitud de plebiscitos previo respaldo de dos tercios, se agregará la capacidad de pronunciarse respecto del programa del Intendente, promoción de mecanismos de participación ciudadana y dar cuenta sobre la labor de la asamblea de forma periódica.

Reforma constitucional para consagrar el derecho a la participación en los tres niveles del estado, para garantizar la participación ciudadana el plan contempla que se consagre a nivel constitucional reconociéndolo como derecho, *“La Constitución debe garantizar el derecho a la participación política y social en los distintos niveles de la administración del estado: Local, Regional y Central.”*¹¹⁵

5.7. Fortalecimiento de la sociedad civil regional

Mediante **la institucionalización de la educación ciudadana para la democracia, participación y multiculturalidad**. Es necesario preparar a la ciudadanía para vivir con justicia social, en una sociedad inclusiva y con respeto de la diversidad.

Se propone establecer dos horas pedagógicas obligatorias a educación ciudadana en básica y media, en favor de fomentar la participación y tolerancia a la diversidad, instancias de consulta a grupos indígenas respecto de programas y reformas curriculares, permitir la inclusión de contenidos a nivel regional con orientación a la pertenencia territorial, formación de docentes para estos cambios, incluir en textos escolares a pueblos originarios, afro descendientes y migrantes, formación de líderes y dirigentes sociales desde la escuela.

Fortalecimiento de medios de comunicación locales y regionales, fomentando la identidad, integración, acceso a información y participación ciudadana.

Se plantea la necesidad de garantizar constitucionalmente el derecho a información y comunicación a nivel privado, público y comunitario, regional y multicultural. Establecer un mínimo de concesiones de televisión y radio para medios regionales, locales y comunitarios.

¹¹⁵ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), pág. 99.103.

Apoyo a los medios de comunicación mediante fondos concursales para equipamientos e infraestructura, incluyendo subsidios. Establecer Ley Espejo, lo que se gaste en difusión a través de medios masivos por parte del estado el 50% será asignado al fortalecimiento de medios regionales o locales.

Evaluación técnica y consulta a regiones durante el proceso de formación de leyes que impacten a las regiones y al avance del proceso descentralizador. ¹¹⁶

CONCLUSIONES

1. *Panorama de organización administrativa actual en Chile.* Este trabajo de recopilación y análisis sobre los sistemas de administración del estado, nos permitió ahondar en la realidad centralizada en la cual está inmersa la organización administrativa de Chile. Si bien, por mandato del artículo 3° de la Constitución, existen en materia de administración interior del Estado, en regiones y comunas, a través de los gobiernos regionales y municipalidades, un sistema administrativo “parcialmente autónomo o semi-atónomo, vale decir, que va más allá incluso de la descentralización en el grado de autarquía que confiere (y de rango constitucional), y por otro lado el sistema de desconcentración en el caso de los gobernadores y secretarías regionales ministeriales, así como también el sistema de delegaciones del ejercicio de atribuciones al interior de los entes administrativos, se trata aún de figuras acotadas, es decir, más bien de excepción a la regla general.

Destacamos el estudio de la OCDE, que señala que estamos posicionados como uno de los países más centralizados geográficamente, y que la primera señal de ello es la falta de poder de decisión de la ciudadanía en la elección de sus autoridades a nivel regional; la falta de autonomía en la toma de decisiones quedando a disposición del gobierno central y sus ministerios, siempre supeditado a las asignación de recursos de los entes centralizados.

¹¹⁶ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), pág. 104-106.

Lo anterior ha generado, fomentado y exacerbado las desigualdades entre regiones, incluso al interior de ellas, propiciando la concentración de la actividad económica y de desarrollo en las provincias regionales, y a nivel nacional en la Región Metropolitana.

2. Esfuerzos político-legislativos concretos y en actual trámite para vigorizar la descentralización. Comentarios críticos. Este estudio teórico y práctico que tomó como documento base la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional para el Proceso Descentralizador del País, elaborado el año 2014, de buena forma intentó abarcar todas las aquellas aristas y puntos críticos que han llevado a exacerbar el estado centralizado del país.

A. Es meritorio destacar que se incluyeron diálogos con las 15 regiones, reuniéndose con ciudadanos y actores claves para poder acoger aquellas demandas, solicitudes, necesidades, falencias y realidades en las que cada región en particular se encuentra.

B. Dentro de los puntos a destacar de la propuesta en materia de descentralización política, se plantea la necesidad de un cambio constitucional de fondo como es el reconocimiento del Estado de Chile como descentralizado. Consideramos que sin éste reconocimiento expreso por nuestra carta fundamental es inviable cualquier medida que tienda a descentralizar la administración del Estado.

C. En éste sentido, creemos que las elecciones directas de las autoridades regionales tienen como finalidad la representación de las necesidades e interés prioritarios de las regiones, para aquello, toma relevancia la flexibilidad en la creación de partidos políticos con el propósito de activar una participación política regional real, cercana e independiente no “tradicional”, esto último, y a pesar de creer que es una idea que genera descentralización, no es fácil de implementar. En la práctica, el solo hecho de que proliferen nuevos partidos, con nuevas ideas y renovadas imágenes, no son bien vistas por aquellos llamados partidos

“tradicionales” que claramente con esta flexibilización pueden ver deslegitimada su representación.

D. La alternancia en el poder de los intendentes y alcaldes debe ser efectiva, con el fin de generar oposiciones críticas que se traduzcan en mejores propuestas, que a su vez, mejoren la calidad de vida de las personas, en ese sentido, y para efecto de favorecer la democracia a nivel local creemos que intendentes y alcaldes deben ser elegidos por mayoría simple y en primera vuelta.

E. Para comenzar a echar a andar la reforma es necesario establecer límites mínimos para garantizar el manejo de buenos gobiernos regionales, por lo que es fundamental establecer exigencias a los candidatos a Intendentes, como por ejemplo; haber cursado una carrera universitaria completa, conocimientos de administración pública y además consideramos que si bien la propuesta de la comisión establece que los candidatos acrediten residencia en la región por un periodo no menor a dos años, éste debe ser mayor con el objeto de privilegiar a candidatos locales, que estos sean conocidos y que tengan residencia efectiva, ya que de este modo creemos que es la única forma de acceder al real conocimiento de las problemáticas de la región y en específico de las necesidades locales.

F. Es claro que la elección directa de las autoridades regionales debe ser acompañada por un traspaso de competencias, que asegure en los primeros años un mínimo de autonomía regional, por lo que se hace imprescindible que existan autoridades regionales designadas por el Intendente electo que encabecen las materias críticas como Salud, Educación, Vivienda y Economía donde puedan tomar acción y decisiones coordinadamente y en conjunto con los Ministerios a cargo pudiendo atender con prioridad las necesidades que cada región presente.

G. Cuestión no menos importante, y que no recoge la propuesta de la comisión asesora, es la “rendición de cuenta” del ejercicio de las máximas autoridades regionales. Si bien, consideramos que es necesaria una rendición directa y jerarquizada, es menester también que éstas se rindan en foros, publicaciones u otros medios equivalentes y eficaces que permitan que la

comunidad pueda generar un control ciudadano necesario para el ejercicio informado de la democracia local.

H. Se destaca la incorporación de facultades normativas mediante el consejo regional y potestad reglamentaria, la posibilidad de generar iniciativas de ley, tener poder de decisión en el ordenamiento y planificación territorial, entre otras. Concordamos con la definición y separación de funciones de los gobiernos regionales de las del gobierno nacional de manera constitucional, en pos de una verdadera autonomía política donde el Tribunal Constitucional sea quien resuelva los conflictos.

I. La creación de direcciones encargadas de temas fundamentales para el desarrollo regional y local como son; transporte, vivienda, educación, salud, cultura, turismo entre otras, creemos que generarán en la comunidad una mayor participación e identificación, ya que el propósito de ellas será recoger las necesidades regionales y locales para transformarlas en planes y programas tendientes a satisfacer las reales problemáticas locales, cuestión que no ocurre en la actualidad con iniciativas ineficientes e ineficaces que mal utilizando recursos.

J. Todo lo anterior no se concibe sin llevar a cabo una modificación al sistema de asignaciones de recursos, agilizar la propuesta respecto del gasto y el ingreso será fundamental para sustentar las modificaciones políticas y administrativas.

Se propone una Ley de Rentas Regionales, la que tiene que dice relación con el aumento del gasto de forma progresiva, éste gasto sólo se puede aumentar si es posible generar mayores ingresos locales, en este sentido se pretende elevar gradualmente el impuesto minero (royalty) de una tasa actual promedio de 3,8% a una de 5% en 2020 y el traspaso de estos recursos a las regiones. A su vez, las municipales podrán fortalecer sus finanzas aumentando los ingresos mediante transferencias centrales, recaudación por patentes, multas, tasas portuarias e impuestos a empresas forestales.

Los recursos provenientes del impuesto específico a la minería, podrían significar unos US\$ 1.000 millones al año 2020, y se repartirían con la siguiente fórmula: 25% para el o los municipios donde se inserta la minera; 25% para la región respectiva, y un 50% para el nuevo Fondo de Convergencia Regional para combatir brechas sociales en las regiones más rezagadas.

El Fondo de Convergencia es un sistema solidario interregional. Lo tiene institucionalizado España y otros países europeos. No es solo inversión física; la idea es que sea más flexible y se pueda invertir en programas pactados con un ministerio. Así, por ejemplo, si en el Hospital de Magallanes faltan especialistas por falta de recursos, éste fondo podría solventar aquel gasto, así como en otras zonas más pobres, como Maule Sur o La Araucanía, donde el acceso a salud es precario y el desempleo está bajo el promedio nacional, es en estas situaciones que se requieren estos programas sociales.

K. También es necesario que desde un comienzo se echen a andar medidas para inversiones en regiones y fomento de actividades productivas promoviéndose la localización de estas en regiones mediante incentivos tributarios y el desincentivando de las actividades productivas en la región metropolitana, efectos que se verán a largo plazo por lo que es importante ponerlos en marcha lo antes posible.

L. Se destaca la idea de reconocer lo importante y necesario que es para el desarrollo de las regiones la propuesta de generar instancias de fortalecimiento de la sociedad a nivel regional mediante el sistema de “Gestión de Capital Humano”, en pos de una formación y capacitación acorde con los cambios a implementar a nivel institucional y de desarrollo regional, mediante un sistema regional de gestión del conocimiento que tiene como objeto el desarrollo en materia de ciencia, tecnología e innovación, aspectos que por un lado ayudarán a generar nuevos nichos de pensamiento con la finalidad que se traduzcan en proyectos viables, que permitan aprovechar y potenciar las características de cada región, con el

propósito de retener a los futuros talentos locales y regionales e intentar evitar el éxodo que se produce hacia la capital u otros centros urbanos importantes que poseen mejores accesos a educación y que finalmente se traduce en mejores oportunidades de desarrollo laboral.

M. El último punto que se aborda como eje fundamental para la descentralización, es el fortalecimiento de la participación ciudadana. Al respecto, una de las principales críticas al sistema centralizado imperante es la falta de concordancia entre las políticas y planes implementados con la realidad de cada una de las regiones y sus localidades, el actor fundamental para el éxito de los planes y programas junto con la dirección de la región es la voz de los ciudadanos, por lo que destacamos la propuesta de la participación directa en asuntos de interés regional y local mediante referéndum revocatorios de mandatos y de reglamentos, junto con la instauración de plebiscitos.

El planteamiento de este proceso descentralizador conlleva diferentes etapas de realización simultáneas, sobre todo un alto compromiso por parte de los legisladores para llevarlas a cabo, dependiendo directamente su realización de cuan prioritario sea en la agenda legislativa.

Existen medidas que se pueden ir adelantando al completo cambio descentralizador propuesto, como las modificaciones en temas educativos respecto de fomentar la identidad regional incorporando temáticas regionales dentro de las asignaturas, del mismo modo comenzar con el sistema de gestión del conocimiento, fortaleciendo las universidades regionales, generando cunas de investigación en pro del desarrollo educacional a nivel regional.

Adoptar medidas de control democrático y participación ciudadana, mediante plebiscitos y referéndum que permitan a la ciudadanía tomar parte de forma activa del proceso descentralizador en la toma de decisiones, debe ser la columna vertebral de este proceso.

Debemos destacar que sin bien la propuesta de la comisión aborda aristas fundamentales que han influido en la excesiva centralización del país, deja entrever que no existe mayor cambio en los principios que fundamentan una administración descentralizada. Si seguimos pensando que las grandes ciudades son las encargadas de alimentar a las más pequeñas y que gracias al “chorreo” Chile puede ser un país más justo y equilibrado, erramos el camino. Recomendamos realizar cambios con precaución pero sin caer en lo que denominamos la “burocratización de los cambios”.

Valoramos que se han visto voluntades políticas por concretar las elecciones directas de la máxima autoridad regional para el año 2017 y también la de legislar en el traspaso de competencia que prontamente será votado por la Cámara de Diputados. Ambos son dos ejes esenciales para iniciar este proceso descentralizador.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO Sanz, Ixone. La descentralización española y el estado autonómico actual: una visión presupuestaria. [en línea] Revista Internacional de Presupuesto Público [Fecha de consulta: 10 de abril 2016]. Disponible en: <<http://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>>

APARICIO, Sonia. Café para Todos [en línea] elmundo.es [Fecha de consulta: 10 de abril 2016]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia.html>

ARAGÓN Reyes, Manuel. La Construcción del Estado autonómico. [en línea] Dialnet.es [Fecha de consulta: 10 de abril 2016]. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2675013.pdf>>

ARIÑO Ortiz, Gaspar. Principios de descentralización y desconcentración. Madrid, España: Comares, 1988. 215p.

AYLWIN Azocar, Patricio y AZOCAR Brunner, Eduardo. Manual de Derecho Administrativo. Santiago, Chile: Universidad Nacional Andrés Bello, 1996. 384p.

CAMACHO Cepeda, Gladys. Los principios de la eficacia y eficiencia administrativas, en la Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000, Santiago, Chile: Jurídica Conosur, 2000. 780p.

CÁMARA Chilena de la Construcción. Propuestas Para un Chile Descentralizado 2030. Santiago, Chile, 2014.140p.

CEA Egana, José Luis. Derecho Constitucional Chileno. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2008. 773p.

CELIS Danzinger, Gabriel Enrique. Organización Administrativa del Estado, Santiago, Chile: El Jurista, 2016. 264p.

COMISIÓN Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. [Fecha de consulta 10 de abril de 2016]. Disponible en: <<https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>>

CLAPS Gallo, Domingo. Bases institucionales de los Gobiernos Regionales. Santiago, Chile: Jurídica, 1997. 230p.

FERNANDEZ Ruiz, Jorge. El Estado Empresario. Ciudad de México D.F, México: Porrúa, 2009. 267p.

FERRADA Borquez, Juan Carlos. El Estado Administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado, *Rev. derecho (Valdivia)*. [en línea], 10(1):115-123 [Fecha de consulta 06 Julio 2016. Disponible en: <http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501999000200011&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950>

FLORES Giménez, Fernando. La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. [en línea] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [Fecha de consulta: 11 de abril 2016]. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr21.pdf>>

MARTÍNEZ Marín, Antonio. Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios. Madrid, España: Tecnos, 1996. 561p.

MONTERO Taborga, Marcela. Proceso de Descentralización y Autonomías: España y Bolivia en Perspectiva Comparada. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Instituto de estudios Internacionales, 2009. 303p.

SIERRA Rojas, Andrés, Función jurídica de control de la administración pública. Ciudad de México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. 338p.