



El desafío de la descentralización administrativa en materia de ordenación territorial hacia los Gobiernos Regionales en Chile

Karen Martínez Vicencio¹; Alejandro Vallina Rodríguez²; Jaime Gallardo Vicencio³

Recibido: 6 de diciembre del 2022 / Enviado a evaluar: 12 de diciembre del 2022 / Aceptado: 18 de julio del 2023

Resumen. El proceso de descentralización administrativa de Chile, entendido como una reforma y modernización del Estado, se orienta hacia la desconcentración administrativa y funcional. Ello favorece el fortalecimiento de las regiones en una gradualidad de cambios normativos e institucionales que respaldan una transición hacia la autonomía administrativa de los territorios regionales. El proceso de transferencia de competencias, desde distintos ministerios u organismos técnicos especializados en materia de ordenamiento territorial, entre otras, otorga nuevos ámbitos de acción y atribuciones hacia los Gobiernos Regionales. Mediante un análisis normativo, revisión bibliográfica y análisis crítico, se expondrá el proceso y caso de la Región Metropolitana de Santiago, y aquellas dificultades ante una revocación de competencias (recentralización) debido al desafío que ha impuesto el mecanismo que ampara el traspaso de funciones en materia de ordenación territorial que, estando radicadas en las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, han sido traspasadas a los Gobiernos Regionales.

Palabras clave: Descentralización administrativa; gestión territorial; Planificación territorial; Chile.

[en] The challenge of administrative decentralization in terms of territorial planning towards the Regional Governments in Chile

Abstract. The administrative decentralization process in Chile, understood as a reform and modernization of the State, is oriented towards administrative and functional decentralization. This favors the strengthening of the regions in a gradualness of regulatory and institutional changes that support a transition towards the administrative autonomy of the regional territories. The process of transfer of powers, from different ministries or technical agencies specialized in matters of territorial planning, among others, grants new limits of action and attributions to the Regional Governments.

¹ SEREMI RM MINVU (Chile). Universidad Autónoma de Madrid (España).
E-mail: klmartin@uc.cl

² Universidad Autónoma de Madrid (España).
E-mail: alejandro.vallina@uam.es

³ División de Planificación y Desarrollo Regional. Gobierno Regional Metropolitano (Chile)
E-mail: gallardo.jaime@gmail.com

Through a regulatory analysis, bibliographic review and critical analysis, the process and case of the Santiago Metropolitan Region will be exposed, and those difficulties faced with a revocation of powers (recentralization) due to the challenge imposed by the mechanism that protects the transfer of functions in matter of territorial planning that, being located in the Regional Secretariats of the Ministry of Housing and Urban Planning, have been transferred to the Regional Governments.

Keywords: Administrative decentralization; territorial management; territorial planning; Chile.

[fr] Le défi de la décentralisation administrative en termes d'aménagement du territoire vers les gouvernements régionaux au Chili

Résumé. Le processus de décentralisation administrative au Chili, compris comme réforme et modernisation de l'État, est orienté vers la décentralisation administrative et fonctionnelle. Cela favorise le renforcement des régions dans une progressivité des changements réglementaires et institutionnels qui accompagnent une transition vers l'autonomie administrative des territoires régionaux. Le processus de transfert de compétences, de différents ministères ou agences techniques spécialisées dans l'aménagement du territoire, entre autres, accorde de nouveaux champs d'action et attributions aux Gouvernements Régionaux. À travers une analyse réglementaire, une revue bibliographique et une analyse critique, le processus et le cas de la région métropolitaine de Santiago seront exposés, ainsi que les difficultés rencontrées avec une révocation des pouvoirs (recentralisation) en raison du défi imposé par le mécanisme qui protège le transfert des fonctions en matière d'aménagement du territoire qui, étant situées dans les secrétariats régionaux du ministère du logement et de l'urbanisme, ont été transférées aux gouvernements régionaux.

Mots-clés: Décentralisation administrative; gestion territoriale; Aménagement du territoire; Chile.

Cómo citar. Martínez Vicencio, K., Vallina Rodríguez, A. y Gallardo Vicencio, J. (2023): El desafío de la descentralización administrativa en materia de ordenación territorial hacia los Gobiernos Regionales en Chile. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 43(2), 359-383.

Sumario. 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Sobre el proceso de descentralización chileno; El desafío del traspaso de competencias públicas hacia los Gobiernos Regionales. 4. Descentralización en materia de ordenamiento territorial; El rol de los Gobiernos Regionales. 5. Discusión de la problemática: Sobre el proceso de transferencia en la Región Metropolitana de Santiago. 6. Conclusiones y recomendaciones. 7. Listado de Acrónimos/Siglas. 8. Referencias.

1. Introducción

En el contexto nacional, por descentralización se entenderá al “proceso de reforma del Estado, a través del que se modifica el aparato institucional y se traspasan competencias y responsabilidades a instituciones territoriales, propiciando que las regiones puedan asumir decisiones y acciones relevantes respecto de su propio desarrollo” (SUBDERE, 2023). Por otra parte, autores como De la Vallina (1962), han determinado que la descentralización “se refiere a la administración autárquica, esto es, a la Administración dotada de personalidad jurídica distinta de la del Estado, pudiendo ser de dos tipos: territorial o institucional”. A su vez, Villagrán (2011) indica que, mediante la descentralización, se crean organismos autónomos que, sin injerencias del poder radicado en el gobierno central, pueden administrar funciones

específicas, en tanto que el gobierno central se ocupa de temas de interés general de una nación, manteniendo, por tanto, el poder de control en aquellos organismos descentralizados.

La modernización estatal que redefine la distribución de funciones públicas en pro del fortalecimiento de las regiones en Chile se encuentra amparada por el artículo 3 de la actual Constitución Política de Chile, que indica en primera instancia que “El Estado de Chile es unitario”, y posteriormente, que “La Administración del estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” (C.P., 1980). Es decir, que se puede concluir que existe una combinación entre la unidad del Estado como principio básico en la articulación del poder político y, la descentralización o desconcentración como instrumento de gestión administrativa, lo que incide directamente en la articulación de una administración pública descentralizada o desconcentrada del y desde el gobierno central (Ferrada, 1999). En este sentido, cabe aclarar que desconcentración y descentralización administrativa no son sinónimos, entendiéndose que la transferencia de recursos económicos o poderes políticos hacia niveles de gobierno interior no corresponde a un proceso de descentralización, sino a uno de desconcentración. Además, es preciso indicar que esta última presupone una dilatación de la burocrática estatal en bloque piramidal, puesto que se externalizan tareas del gobierno central hacia los locales, lo que no implica necesariamente el empoderamiento de los territorios (Mardones, 2008).

Tal como indica Ferrada (1999), siendo Chile un Estado unitario, se advierte que la descentralización de la Administración estatal será progresiva en el tiempo, sin afectar ello a la unidad soberana (políticamente) y, en lo administrativo, propenderá a ser más eficiente y eficaz en beneficio de los ciudadanos. De esta manera, diversos autores plantean diferencias epistemológicas en la comprensión del concepto asociado a la descentralización. Mientras unos indican que esta deriva de la mera relación con el espacio (o territorio) (Palma, 1990), otros indican que hace referencia al traspaso de competencias de un órgano superior a otro que posee distinta personalidad jurídica (Ortiz, 1988; Ferrada, 1999; De la Vallina, 1961; Soto, 1992). Al respecto, parece haber cierto grado de consenso en torno a la idea de la descentralización, como una noción que contempla la distribución espacial del poder entre el Estado y otros organismos o entes, existiendo cierta autonomía en los territorios bajo el principio de lealtad primaria de las autoridades subnacionales hacia sus territorios y ciudadanía, y no hacia el gobierno central (Mardones, 2008). En tanto, la desconcentración, significaría la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica en un mismo ente (Rufián, 1991) e, implica necesariamente una distribución del espacio administrativo, no contempla una distribución del poder ya que este sigue formando parte de la administración central, es decir, no posee una visión territorial (Palma, 1990).

Desde el punto de vista de la gestión y la administración pública, el proceso de descentralización implica procesos de desconcentración administrativa, que puede ser funcional o territorial. La desconcentración funcional (Ferrada, 1990), se entiende como la transferencia de competencias desde un órgano central hacia otro especializado e inferior (De La Vallina, 1961) dentro de la administración (institutos, fundaciones, etc.), manteniendo el mismo ámbito territorial y otorgando cierta autonomía a estos (Palma, 1990). En tanto, se entenderá por desconcentración territorial a la transferencia de competencias desde un órgano central hacia uno subordinado jerárquicamente que se encuentra presente en otra base territorial y, posee cierta autonomía en su propio ámbito de acción espacial (Ferrada, 1999; Palma, 1990).

De esta forma, aquellos elementos esenciales que amparan o fortalecen al proceso de descentralización, implican que la adjudicación de competencias (o traspaso de competencias) desde el gobierno central hacia un órgano de menor jerarquía, deben haber sido creados por ley. Adicionalmente, es necesario que el órgano que recibe la competencia posea personalidad jurídica de derecho público, y que tenga asignación de poder en la toma de decisiones para asegurar su viabilidad, es decir, que exista coherencia entre las competencias y/o atribuciones de dicho organismo y, también, de la competencia que ha sido traspasada (Villagrán, 2011). En este sentido, cabe indicar que el modelo por el que ha optado Chile se correspondería con un proceso de progresiva descentralización administrativa con base en las regiones, sin alterar con ello el poder o la soberanía del Estado radicado en el gobierno central (Ferrada, 1999). Así mismo, se advierte que el proceso de descentralización en Chile se ha restringido a la descentralización administrativa, dejando de lado en el curso a la descentralización política y la descentralización fiscal, lo que hace prevalecer el “modelo centralista” con motivo del mantenimiento de la estabilidad política, la protección de la unidad nacional y la eficiencia económica (BCN, 2019).

En este contexto, la centralización hace referencia al modo en que se organiza la acción administrativa del Estado, lo cual refleja un problema asociado directamente hacia la confluencia central en cuanto a la estructura organizativa y de atribución (poder), que es independiente de las competencias de los distintos centros o entes que componen la administración pública. Por ello, la descentralización y el regionalismo responden a la distribución de la actividad administrativa y la distribución de esta sobre los distintos organismos públicos (Ariño, 1988). En este sentido, la descentralización implica que la administración autárquica, dotada de personalidad jurídica distinta a la del Estado, pueda ser de tipo territorial o institucional. Por el contrario, la desconcentración, hace referencia al modo de distribución de funciones en favor de diversos órganos de administración del Estado (De la Vallina, 1961), es decir, se basa en el principio de delegación de la distribución de funciones (Gallo, 2011).

2. Metodología

La metodología utilizada para analizar el desafío que impone el traspaso de competencias en materia de ordenamiento territorial, en el marco del proceso de descentralización administrativa en Chile, posee un enfoque cualitativo que comprende una revisión bibliográfica y normativa que permita reconocer y analizar factores que han favorecido el tránsito desde un país marcadamente centralista hacia el progresivo fortalecimiento de la autonomía de las regiones. En este contexto, el trabajo de investigación revisará el marco legal que ha permitido generar una renovación hacia la descentralización o desconcentración de funciones públicas mediante la transferencia de competencias emanadas desde ministerios u organismos públicos hacia los gobiernos regionales. Para analizar la temática se hará hincapié en aquellas competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial que, estando radicadas en las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, han sido traspasadas a los Gobiernos Regionales.

Finalmente, y a partir de las relaciones entre la investigación y la experiencia, se expondrá un análisis crítico del traspaso de competencias, basado en la experiencia del proceso de transferencia, analizado desde el punto de vista de dos profesionales de los organismos indicados anteriormente, con el fin de exponer dificultades y retos que ha enfrentado la transferencia de competencias, entendiéndose esta, como una herramienta que ampara el modelo de descentralización político administrativa de Chile, haciendo hincapié en la Región Metropolitana de Santiago.

3. Sobre el proceso de descentralización chileno; El desafío del traspaso de competencias públicas hacia los Gobiernos Regionales

El proceso de descentralización político administrativo en Chile comienza a ser una preocupación pública desde la década de los años sesenta. Desde entonces, y hasta la fecha, se han incentivado cambios o modificaciones en la legislación, incluyendo la creación administrativa de nuevos instrumentos descentralizados en cuanto a inversión pública (SUBDERE, 2000). Así mismo, parte de la problemática en torno al proceso de descentralización, deriva de un contexto nacional predominantemente centralista (BCN, 2019), que se refuerza en el carácter presidencialista del régimen político (SUBDERE, 2000) y se retroalimenta, de la débil representación que adquieren las regiones ante el excesivo encorsetado que el nivel central de la Administración impone en cuanto a gestión, administración y planificación (BCN, 2011).

En lo referente a la división administrativa y la gestión del territorio, la estructura que actualmente destaca en la realidad de Chile deriva de lo establecido mediante la Constitución de 1980 (texto original). Es en esta Carta Magna donde se especifica que, en cuanto al gobierno y la administración interior del Estado de Chile, el territorio estará dividido en regiones y provincias, mientras que, la administración local,

corresponde a las provincias, que se dividirían, a su vez, en comunas. En este sentido, el gobierno y la administración superior de cada región, lo asumía la figura del Intendente, designado por el Presidente de la República, y que ejercía funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones de éste (Bofill, 2022). Cabe señalar que, para ese entonces, la figura de Gobernador era la autoridad máxima de una provincia, que correspondía a un cargo de confianza elegido directamente por el Presidente de la República y, además, circunscribía el ámbito de sus labores a las relativas al orden público y supervigilancia de los servicios públicos que operasen en su jurisdicción (SUBDERE, 2001). Todas estas limitantes de los Gobernadores estaban definidas conforme a lo establecido por el Intendente, de quien, además, se encontraba subordinado en sus funciones (Bofill, 2022), lo cual reforzaba la concentración del poder en el nivel central.

Desde el año 1990, iniciado el periodo de la democracia en Chile, se identifican cambios en el ámbito constitucional que permiten avanzar en el proceso de descentralización territorial. Como hito principal, la Ley N°19.097 (1991) Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal, de cuyos resultados comienzan a materializarse cambios en el acápite (respecto al texto original de la C.P. del año 1980) que hacía referencia al “Gobierno y Administración Regional”, sustituyéndose la lógica funcional del perfil asociado a la figura del Intendente, dejando de ser un “agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”⁴ a ser un “representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción” (del Presidente de la República). Además, se otorga la administración superior de cada región a un Gobierno Regional, entendido como un órgano que posee personalidad jurídica de derecho público con patrimonio propio, constituido por el mismo Intendente y un Consejo Regional (presidido por el Intendente, quien coordina, supervigila o fiscaliza), que se configura como un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional. Por lo demás, mediante Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), se reafirma la desconcentración territorial de los Ministerios mediante la creación de las secretarías regionales ministeriales (SEREMIAS) y direcciones regionales de ciertos servicios públicos (Ferrada, 2010).

Así mismo, los Gobiernos Regionales, quedan definidos como un organismo autónomo encargado de la administración regional y del desarrollo armónico y equitativo del territorio en el aspecto económico, social y cultural (BCN, 2009). Lo anterior, se ve reforzado por la promulgación de la Ley N°20.390 (2009) Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, que introduce cambios en la Constitución Política fortaleciendo la acción de los Consejos Regionales mediante la elección directa de consejeros regionales (y otorgado con ello una representación activa de la ciudadanía), entre otros cambios en materia de

⁴ Artículo 100 Constitución Política 1980. Texto original.

asignación administrativa y presupuestaria. Asimismo, a nivel municipal (comunal), también se reconocen esfuerzos que acompañan el proceso de descentralización, entre estos; sufragio universal en la elección del Alcalde y Concejales, modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que permite mayor flexibilidad administrativa, mayor control y participación ciudadana y nuevas competencias que tienen por origen, modificaciones en la Constitución Política de Chile (SUBDERE, 2001).

Toda la reformulación normativa y orgánica incorporada desemboca en sustanciales modificaciones, puesto que mientras que el Gobierno Regional se conforma como un órgano administrativo descentralizado, el Intendente pierde su función privativa sobre la administración directa de la región (supeditada, siempre, al ejercicio del Presidente de la República), pasando a formar parte del Gobierno Regional, ejerciendo labores de supervigilancia (entre otras) dado su rol de presidente del Consejo Regional. Es decir, que la influencia del Intendente en la región (y, por tanto, del nivel central) continuó hasta el año 2009 conforme a la publicación de la publicación de la Ley N° 20.390 Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional que, dejó en manos de los miembros del Consejo Regional (elegidos por sufragio universal) la elección de un presidente que emanaría desde sus miembros, reemplazándose así, definitivamente, el rol y la competencia del Intendente/a en la materia.

Lo indicado anteriormente se ve reforzado mediante la Ley N°19.097 (1991), que incorpora la idea de base sobre el concepto de transferencia de competencias desde distintos órganos hacia los gobiernos regionales en virtud del proceso de descentralización de la administración del Estado, lo cual ha sido recientemente regulado en el año 2018 mediante la Ley N°21.074 Fortalecimiento de la regionalización del país (Henríquez, 2020). Cabe señalar que, en Chile, la descentralización ha sido entendida bajo tres dimensiones: administrativa, fiscal y política. La primera, hace referencia a la distribución de competencias entre distintos niveles del gobierno (nacional, regional y municipal). La segunda, se vincula con la distribución de competencias entre niveles de gobierno o administraciones territoriales en materia de ingreso y gasto público. La tercera, alude a niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación en los distintos niveles de la administración mediante procesos de elección de autoridades y toma de decisiones públicas (BCN, 2019).

De forma paralela, en el año 2017, se genera otro hito legislativo que otorga un avance en torno a la elección directa de la figura político-administrativa que representa y administra cada región. Al respecto, mediante la ley N°20.990 Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional, se define que el Gobernador Regional es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, constituido por este y por el Consejo Regional.

Tabla 1. Funciones del Gobernador Regional y del Delegado Presidencial Regional

Funciones más representativas	
GORE	<ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos. • Someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones. • Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del respectivo gobierno regional. • Representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el consejo. • Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza. • Velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa. • Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional. • Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales. • Presidir el consejo regional.
Delegado Presidencial Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior. • Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes. • Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley. • Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región. • Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes. • Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio. • Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales. • Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

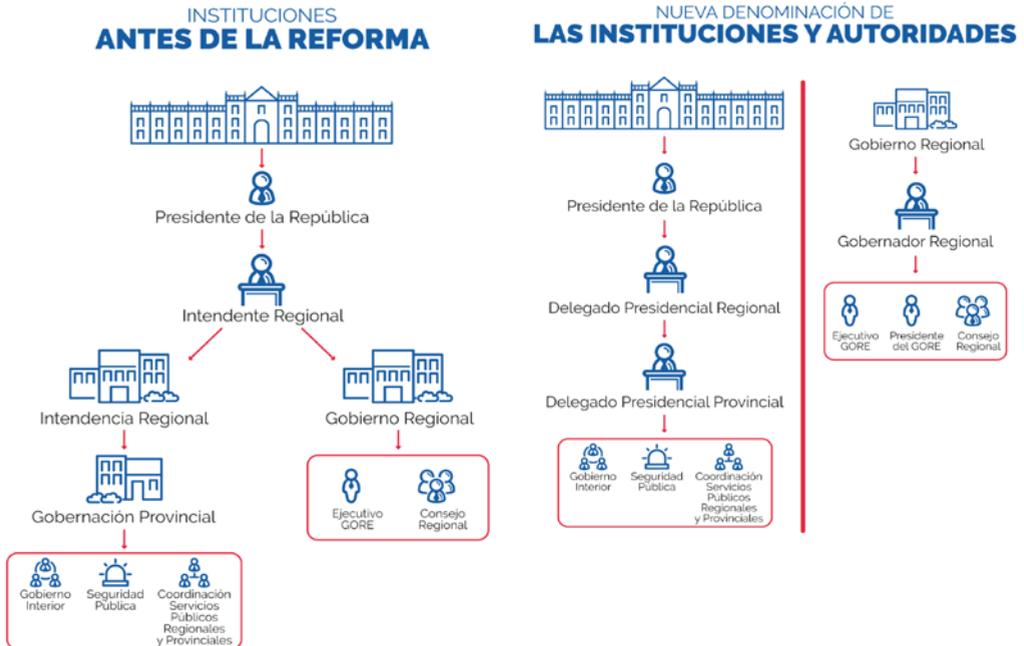
Fuente: BCN, 2023

Por lo demás, es la ciudadanía la que decide democráticamente quien será el Gobernador Regional, dejando de ser un cargo subordinado al Intendente, figura que, además, se suprime y es reemplazada directamente por el “Delegado Presidencial

Regional” (representante del Presidente de la República en la región), quien preside la delegación presidencial regional y ejerce el gobierno interior de la región mediante labores de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos en el cumplimiento de las funciones administrativas en la región. Además, los gobernadores provinciales, pasan a ser “Delegados Presidenciales Provinciales”, órgano territorialmente desconcentrado del Delegado Presidencial Regional, que ejerce labores de supervigilancia de los servicios públicos (Tabla 1).

En este sentido, se aprecia una desvinculación de la influencia directa del gobierno central en las regiones dado, principalmente, por aquellas funciones que son ejercidas directamente por las delegaciones presidenciales (regionales o provinciales), quienes están a cargo de materias que son de interés del gobierno central, entre éstas: el gobierno interior, la seguridad pública, emergencias y coordinación de servicios públicos que operan en la región. Por lo tanto, se advierte el traspaso desde un modelo de administración piramidal con influencia del nivel central en las regiones, hacia un modelo vertical de doble entrada que, permite desvincular a las regiones de las funciones propias de la delegación presidencial (regional y provincial) derivadas del interés propio del nivel central, otorgando a las regiones, autonomía en materias que son propias de estas, de sus organismos y hacia sus representantes en virtud de sus atribuciones y competencias (Figura 1).

Figura 1. Estructura e institucionalidad antes y después de la Ley 20.990.



Fuente: SUDBERE, 2023

El tránsito desde un Estado predominantemente centralista (Bofill, 2022) hacia el relevo del protagonismo de las regiones en sus propios territorios, deriva de cambios en diversos cuerpos legales que emanan de la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la regionalización del país, aprobada el año 2018. Con ella, se estableció el procedimiento en que los gobiernos regionales, recibirían competencias y atribuciones que hasta entonces se encontraban radicadas en otros ministerios o servicios públicos. Así mismo, dicha ley, establece que las materias que podrán ser transferidas desde distintos organismos públicos, se vinculan con temáticas asociadas específicamente al: ordenamiento territorial, el fomento de las actividades productivas y, el desarrollo social y cultural de la región correspondiente. De esta forma, por tanto, se establecen modificaciones en distintos cuerpos legales (Tabla 2) que permitirían fortalecer y ampliar el ámbito de acción de los gobiernos regionales en términos la gestión, administración y autonomía de sus territorios. En este sentido, el proceso de descentralización se ha articulado principalmente con base en modificaciones especializadas a la Constitución Política de Chile, lo que ha permitido generar cuerpos legales que han modificado la administración regional y, por tanto, las relaciones de poder político de tipología horizontal y vertical (Henríquez, 2020).

Tabla 2. Cuerpos legales modificados por la Ley N°21.074 (2018).

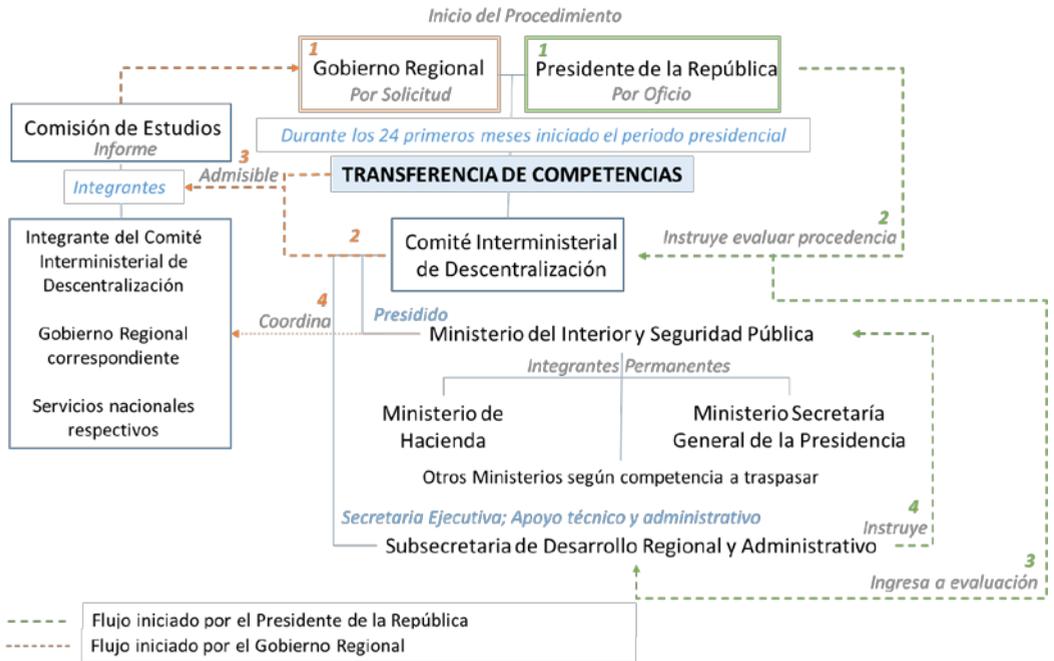
Ley Principal	Cuerpos legales que modifica
Ley N° 21.074 Fortalecimiento de la regionalización del país	Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
	DFL N°458 Ley General de Urbanismo y Construcciones
	Código Procesal Penal
	Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
	Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
	DFL N° 850 de 1988 Orgánica Ministerio de Obras Públicas
	Ley N° 19.379 Fija plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto normativo, la transferencia de competencias corresponde al “traspaso de facultades, funciones o atribuciones centralizadas en ministerios o servicios públicos nacionales, hacia los gobiernos regionales, según principios de pertinencia, colaboración, gradualidad y responsabilidad” (SUBDERE, 2023). Por su parte, la aprobación del Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias (Decreto N°656, 2020), permite regular el procedimiento que establece la transferencia de competencias, sus principios orientadores, disponibilidad de recursos económicos y personal necesario, órganos intervinientes, modalidad, plazos, informes técnicos de revisión, seguimiento y revocación, entre otros elementos asociados al proceso que,

permitirían levantar, reconocer, evaluar y asignar la competencia desde un ministerio a un gobierno regional específico.

Figura 2. Flujograma simplificado procedimiento previo a la transferencia de competencias



Fuente: Elaboración Propia.

En cuanto al procedimiento de transferencia de competencias, este puede ser iniciado a solicitud directa de un Gobierno Regional o por oficio emitido por el Presidente de la República. Sea cual fue el solicitante, la transferencia debe ser solicitada dentro de los primeros veinticuatro meses una vez iniciado el periodo presidencial, y requiere de un proceso de revisión técnica y administrativa en el marco de principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos en coherencia a políticas públicas nacionales vigentes. En el proceso se conforma un Comité Interministerial de Descentralización, denominado “Comité Interministerial”, que asesora mediante recomendación al Presidente de la República. Este comité se encuentra presidido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública e, integrado por el Ministro de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia como integrantes permanentes, es decir, de nivel central. Además, se podrá considerar la participación de otros ministerios a definir según temática de competencia que se evalúa traspasar (Decreto N°656, 2020).

El cumplimiento de las funciones que sean definidas por el Comité Interministerial es ejercido mediante una Secretaría Ejecutiva correspondiente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la cual otorga apoyo y coordinación técnica y administrativa mediante la dictación de directrices que orientan la materialización de los acuerdos tomados por dicho comité ello, conforme al procedimiento de transferencia de competencias, además de la revisión de disponibilidad presupuestaria y de personal. Por lo demás, la Secretaría Ejecutiva posee una labor de coordinación de instrucciones y generar directrices directamente hacia los ministerios que poseen integración permanente en el Comité (Decreto N°656, 2020). Cabe indicar que, si el procedimiento ha sido iniciado por un Gobierno Regional, se conformará una Comisión de Estudios conforme a la materia asociada a la competencia solicitada (Figura 2).

El procedimiento indicado anteriormente, comprende un proceso de revisión y evaluación técnica desarrollado por el Comité Interministerial y la Comisión de Estudios (según corresponda quien haya iniciado el proceso) que incluye plazos administrativos, labores y responsabilidades de cada participante o actor que forma parte del proceso de evaluación, generación de antecedentes e informes y actas que apoyen o fundamenten el desarrollo idóneo del proceso hasta su culminación (Decreto N° 656, 2020). En este contexto, desde el año 2021, han sido transferidas quince competencias radicadas en distintos ministerios u organismos hacia el Gobierno Regional (SUBDERE, 2020), específicamente desde: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (una competencia desde la Corporación de Fomento de la Producción CORFO y, una competencia desde el Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC), Ministerio de Desarrollo Social y Familia (una competencia desde el Fondo de Solidaridad e Inversión FOSIS), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (siete competencias) y, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (cinco competencias radicadas en las Secretarías Regionales Ministeriales).

Cabe indicar que el procedimiento de transferencia de competencias radica en un exhaustivo proceso de revisión técnica y procedimental que ampara el traspaso de estas. Así mismo, la ley N°19.175 (1992) y el reglamento que define dicho procedimiento establece que las transferencias deben considerar la disponibilidad de recursos económicos y de personal necesario para ejercicio de las funciones, dependiendo ambos de si la transferencia es traspasada de manera temporal o definitiva. En cuanto a los recursos (humanos, de capital, u otros) de una competencia temporal, el ministerio o servicio respectivo deberá transferir, mediante convenio, el presupuesto anual disponible para dicha competencia al gobierno regional. Si la competencia y su traspaso son definitivas, se definirá por leyes de presupuestos del Sector Público y se asignaran rebajas a los presupuestos de los ministerios o servicios que tenían asignada la competencia. Respecto al personal, se estiman comisiones de servicio para aquellas competencias temporales o con personal propio del gobierno regional o según defina el decreto que define la competencia (Decreto N°656, 2020). Cabe indicar que, una vez transferida la competencia desde un ministerio o servicio al Gobierno Regional, se estima el desarrollo de un proceso de seguimiento mediante el

desarrollo de informes técnicos a cargo de la SUBDERE, en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Gobierno Regional respectivo y el ministerio o servicio correspondiente. En este contexto, una transferencia podrá ser revocada por decisión directa del Presidente de la República o a solicitud del Gobierno Regional. En el primer caso, corresponderá por el incumplimiento de las condiciones establecidas en el ejercicio de la competencia transferida, deficiente prestación del servicio a la comunidad o, por ejercicio de las competencias transferidas de una forma que sea incompatible con las políticas nacionales cuando éstas hayan sido dictadas en forma posterior a la transferencia, sin ajustes necesario. En tanto, el Gobierno Regional, podrá solicitarlo fundadamente por decisión y mayoría absoluta del Consejo Regional. Ambas modalidades, deberán ser analizadas por el Comité Interministerial de Descentralización que, bajo estudio fundado, podrá sugerir la revocación de la competencia al Presidente de la República (Decreto N° 656, 2020).

4. Descentralización en materia de ordenamiento territorial; El rol de los Gobiernos Regionales

Actualmente, las competencias y atribuciones en materia habitacional y urbanística se encuentran radicadas en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que, conforme a lo señalado por el Art. 4 de Decreto Ley (V. y U.) N° 1305 de 1975, se indica que “corresponderá al Ministerio formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo” (Tabla 3).

Tabla 3. Funciones SEREMIAS de Vivienda y Urbanismo.

Funciones primordiales SEREMI MINVU
Concretar la política nacional de vivienda, urbanismo y equipamiento en sus regiones
Planificar el desarrollo urbano regional e intercomunal y apoyar la planificación comunal
Planificar la actividad regional en materia habitacional
Programar la inversión regional en materia de vivienda, urbanización y equipamiento, dentro de las disponibilidades presupuestarias
Controlar y evaluar la labor que se cumple por el Sector dentro de la región
Promover y difundir las políticas habitacionales
Velar por el estricto cumplimiento por parte del SERVIU de los planes, programas, normas e instrucciones impartidas por el Ministro y por el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo y, especialmente, porque sus inversiones se ajusten a los presupuestos aprobados para ellos
En general, dar cumplimiento a las tareas que les encomienden las leyes y los reglamentos vigentes

Fuente: Elaboración propia, 2023

En cuanto a las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo, estas corresponden a “organismos desconcentrados regionalmente del Ministerio” (Decreto 397, 1977).

En el marco de las atribuciones y competencias de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, una vez aprobado el reglamento que define el procedimiento de transferencia de competencias, a la fecha han sido traspasadas cinco competencias que se vinculan directamente a materias de planificación y ordenamiento territorial. A continuación, se incluye una breve revisión de estas:

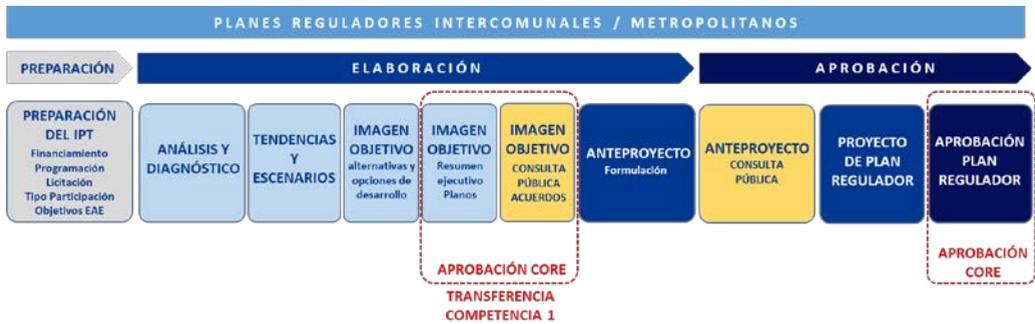
a) Mediante Decreto N°237 publicado en el D.O. a fecha 13/07/2021 se transfiere la primera competencia a los Gobiernos Regionales que, hace referencia al ejercicio del proceso de formulación de la Imagen Objetivo en la Etapa de Elaboración del instrumento de planificación de nivel intercomunal y/o metropolitano, es decir, sobre el Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal y, sus modificaciones, conforme a lo establecido por artículos 28 octies⁵ y 36⁶ inciso primero de la LGUC. En específico, se establece una instancia de revisión, reformulación o ajustes (si procede) y aprobación o rechazo en el desarrollo de la imagen objetivo (realizada por las SEREMIS) en los Gobiernos Regionales con participación de los consejeros regionales. La transferencia no contempla asignación de recursos humanos y financieros, los cargos derivan del presupuesto propio de los gobiernos regionales respectivos. Además, es transferida de forma temporal por 5 años sin perjuicio de revocación.

La competencia traspasada se desarrolla en una fase inicial del desarrollo de un instrumento de planificación de nivel intercomunal y/o metropolitano, correspondiente a la etapa de elaboración de este, mediante la cual se somete a evaluación la propuesta de la imagen objetivo. Esta es desarrollada en función de los objetivos de planificación en base a estudios fundados de diagnóstico territorial y, luego de haber seleccionado la alternativa de estructuración que finalmente, se convierte en imagen objetivo (Figura 3).

⁵ Artículo 28 octies LGUC: Asociado al proceso de elaboración de Imagen objetivo en el desarrollo de instrumentos de planificación territorial de escala intercomunal y/o metropolitana, además del proceso de consulta pública de esta.

⁶ Artículo 36 LGUC: El anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado.

Figura 3. Procedimiento técnico normativo: Etapas elaboración IPT Intercomunal y/o Metropolitano



Fuente: División de Desarrollo Urbano MINVU

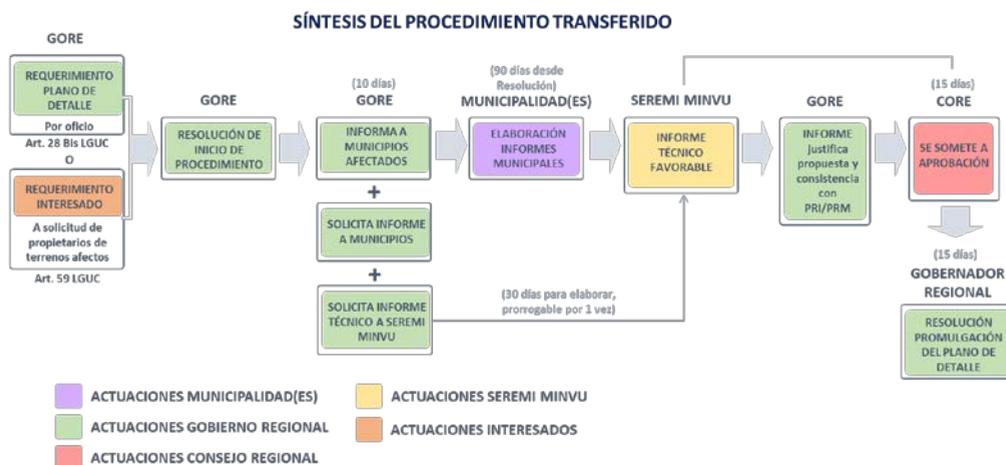
b) Mediante Decreto N°238 publicado en el D.O. a fecha 13/07/2021 se transfiere la segunda competencia a los gobiernos regionales que hace referencia a elaborar planos de detalle sobre aquellos espacios afectos a declaratorias de utilidad pública que hayan sido definidos por los planes reguladores intercomunales conforme a los artículos 59 inciso segundo⁷ y 28 bis⁸ LGUC (Tabla 5). El ejercicio de la competencia es exclusivo del Gobierno Regional, no contempla asignación de recursos humanos y financieros, los cargos derivan del presupuesto propio de los gobiernos regionales respectivos. Además, es transferida de forma temporal por 5 años sin perjuicio de revocación mediante informe fundado y, su ejercicio, posee una gradualidad de acompañamiento por parte de las Seremis, incluyendo, capacitaciones que permitan fortalecer las capacidades existentes en los gobiernos regionales.

El procedimiento que define el desarrollo, aprobación y promulgación del plano de detalle, comprende la solicitud expresa del propietario de un predio que se encuentre afecto a declaratoria de utilidad pública (por vía o áreas verdes) definido por el instrumento de planificación territorial de nivel metropolitano o intercomunal que, en su elaboración, participa activamente el municipio afectado, es puesto a aprobación del Consejo Regional y requiere un Informe Técnico de la SEREMI respectiva debido a que la elaboración del plano de detalle, corresponde a un proceso técnico que debe presentar consistencia con lo normado (Figura 4).

⁷ Artículo 59 inciso segundo. Los propietarios de terrenos afectos a declaratoria de utilidad pública podrán solicitar a la municipalidad o a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, que a través de planos de detalle se grafique con exactitud la parte de sus terrenos afecta a utilidad pública cuando el plan intercomunal o comunal no lo haya establecido, debiendo tales planos aprobarse dentro de los seis meses siguientes.

⁸ Artículo 28 bis (extracto): Los planos de detalle serán elaborados por el municipio o por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según especifiquen planes de nivel comunal o intercomunal.

Figura 4. Procedimiento de transferencia asociado al desarrollo del plano de detalle



Fuente: División de Desarrollo Urbano MINVU

c) Mediante Decreto N°239 publicado en el D.O. a fecha 13/07/2021 se transfiere la tercera competencia a los Gobiernos Regionales que hace referencia a calificar las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal (Artículo 39 LGUC⁹); y las comunas que, para los efectos de la confección del plan regulador comunal, estén sujetas a la aprobación previa del plan regulador intercomunal. El ejercicio de la competencia es exclusivo del Gobierno Regional, no contempla asignación de recursos humanos y financieros, los cargos derivan del presupuesto propio de los gobiernos regionales respectivos. Además, es transferida de forma temporal por 5 años sin perjuicio de revocación, incluyendo capacitaciones que permitan fortalecer las capacidades existentes en los gobiernos regionales.

d) Mediante Decreto N°296 publicado en el D.O. a fecha 31/12/2021 se transfiere la cuarta competencia a los Gobiernos Regionales que hace referencia (Artículo 40 LGUC¹⁰) a la facultad de designar comisiones para asesorar en los estudios de la Planificación Urbana Intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de estos a través de los planes de obras estatales y municipales dispuesta.

⁹ Artículo 39. Las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo calificarán en cada caso: (a) Las áreas sujetas a Planificación Urbana Intercomunal; (b) Las comunas que, para los efectos de la confección del Plan Regulador Comunal, estén sujetas a la aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal.

¹⁰ Artículo 40. Las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrán designar comisiones para asesorar en los estudios de la Planificación Urbana Intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales.

El ejercicio de la competencia es compartido entre ambos servicios, contempla la asignación de comisiones asesoras ad honorem desde las SEREMIAS. Además, es transferida de forma temporal por 5 años sin perjuicio de revocación.

e) Mediante Decreto N°297 publicado en el D.O. a fecha 31/12/2021 se transfiere la quinta competencia a los Gobiernos Regionales que hace referencia (Artículo 55, incisos 2°, 3° y 4°, e inciso 2°¹¹; Artículo 56 inciso 2°¹²) a cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, mediante la elaboración de informes y autorizaciones previas. El ejercicio de la competencia es exclusivo del Gobierno Regional, no contempla asignación de recursos humanos y financieros, los cargos derivan del presupuesto propio de los gobiernos regionales respectivos. Además, es transferida de forma temporal por 1 año sin perjuicio de revocación y, se estima que las Seremis deben presentar asesoría técnica permanente.

La competencia traspasada, deriva en la obtención de un Informe de Factibilidad para la Construcción (IFC) para edificaciones o construcciones emplazadas en el área rural (a solicitud de un particular), se enmarca dentro de las disposiciones establecidas en el inciso cuarto del Artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) que, permitirían informar favorablemente anteproyectos o proyectos de edificación con fines ajenos a la agricultura, en coherencia al cumplimiento de la normativa definida por el Plan Intercomunal aplicada al área en la que se emplaza cierto proyecto presentado por un particular.

5. Discusión de la problemática: Sobre el proceso de transferencia en la Región Metropolitana de Santiago

El traspaso de competencias desde las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo hacia los gobiernos regionales define la ejecución inmediata (una vez promulgado por decreto) de nuevas funciones que deben ser desarrolladas por equipos técnicos que, si bien poseen otras funciones en el ejercicio de sus labores diarias, no se encuentran totalmente capacitados para el desarrollo de labores que tienen una curva de aprendizaje de bastante enjundia y complejidad técnica y que, por

¹¹ Artículo 55 (incisos 2°, 3° y 4°), (inciso 2°). Corresponderá a la Secretaría Regional de la Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal.

¹² Artículo 56 inciso 2° La apertura de nuevos caminos o calles que desemboquen en los caminos de carácter nacional o regional, requerirán autorización de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, previo informe de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, cuando ellos incidan en las áreas de los Planos Reguladores Intercomunales.

tanto, requieren una gradualidad en procesos de preparación técnica, transferencia de conocimiento, adquisición de insumos técnicos (ej. Información cartográfica, normativa urbana, etc.), y (re)organización interna de equipos e incorporación de personal especialista en temáticas que, hasta entonces, no habían sido desarrolladas por los gobiernos regionales.

Frente a esta problemática, se hace preciso advertir que, si bien existen condiciones especiales de gradualidad que presuponen un acompañamiento técnico desde las Seremis hacia los gobiernos regionales, estos últimos requieren de la instalación de capacidades y recursos humanos permanentes que se desempeñen en las funciones que le son traspasadas, debido a que el personal ya instalado ve ampliamente sobrepasado el desarrollo de sus funciones, puesto que las nuevas funciones se incorporan como parte de las labores que desarrollan los equipos y recursos humanos presentes. En este sentido, las competencias que han sido traspasadas en materia de ordenamiento y planificación territorial no han contemplado la asignación de recursos financieros y recursos humanos, lo que ha dificultado el ejercicio y la labor de procesos de desconcentración administrativa efectiva.

Figura 5. Comparativo de equipo técnico y administrativo que aborda el traspaso de competencia IFC



Fuente: Elaboración Propia

A modo de ejemplo, en la Seremi MINVU de la Región Metropolitana de Santiago, el personal encargado de ejecutar la quinta competencia transferida (Decreto N°297), posee un equipo interdisciplinario que apoya el desarrollo de la labor. Además del equipo técnico especializado y asignado para dar respuesta a solicitudes asociadas al Informe de Factibilidad para la Construcción (IFC), existe un equipo jurídico que apoya la labor de interpretación, en materia de derecho, de la normativa establecida por el instrumento de planificación de nivel metropolitano o intercomunal (Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en este caso). Adicionalmente, este equipo presta apoyo jurídico ante recursos de reposición interpuestos por particulares que podrían no estar de acuerdo con las respuestas otorgadas por el servicio. Además, la labor de un equipo de cartografía permite contar con apoyo técnico de información georreferenciada que otorga precisión a respuestas entregadas en caso complejos (Figura 5).

Cabe señalar que el funcionamiento interno de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo ha sido definido mediante un reglamento¹³ que, además de establecer las facultades y competencias del propio servicio, define unidades o departamentos con labores que han sido establecidas en coherencia a las funciones que derivan del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Urbanismo y Construcciones a este. Por el contrario, los gobiernos regionales han mantenido la estructura organizacional definida con anterioridad al traspaso de competencias, por lo que, en la práctica, las funciones traspasadas en materia de ordenamiento territorial han sido asumidas por la División de Planificación y Desarrollo Regional¹⁴, encargada hasta entonces principalmente de “elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio (...)”. Es decir, que las funciones recaen en una unidad que posee atribuciones en la generación de instrumentos de gestión territorial con enfoque en las políticas públicas, y no formada en la aplicación de instrumentos de planificación territorial que definen la normativa urbana en la región. Lo anterior, establece una brecha técnica que requiere el apoyo continuo de las seremis, y, la instalación de capacidades técnicas permanentes conforme a la asignación de recursos financieros que se mantengan y diversifiquen a los equipos técnicos ya instalados.

¹³ Decreto 397 Reglamento Orgánico de las Secretarías ministeriales de Vivienda y Urbanismo de fecha 24.11.1976 y publicado en el D.O. a fecha 08.02.1977

¹⁴ La estructura organizacional de los gobiernos regionales queda definida por DFL 1 – 19175 Fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Mediante artículo 68, se define el gobernador regional para el cumplimiento de las funciones asignadas, tendrá la siguiente estructura organizacional: División de Planificación y Desarrollo Regional, División de Presupuesto e Inversión Regional, División de Administración y Finanzas, División de Fomento e Industria, División de Infraestructura y Transportes y, División de Desarrollo Social y Humano.

Tabla 4. Competencias radicadas en SEREMIAS MINVU que son traspasadas al GORE

Ministerio de Vivienda y Urbanismo		
Decreto	Competencia Traspaso	Materia
Decreto N°237 publicado en el D.O. a fecha 13.07.2021	Elaborar el anteproyecto de plan regulador intercomunal o plan regulador metropolitano, o sus modificaciones, según corresponda, en aquella etapa del procedimiento de formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, y dirigir su proceso de consulta pública.	Proceso de planificación territorial intercomunal Incide sobre una etapa en específico del proceso o desarrollo del instrumento de planificación territorial de escala intercomunal y/o metropolitano (Imagen Objetivo).
Decreto N°238 publicado en el D.O. a fecha 13.07.2021	Elaborar planos de detalle de espacios declarados de utilidad pública en los planes reguladores intercomunales; graficar con exactitud la parte de los terrenos afecta a utilidad pública cuando el plan intercomunal no lo haya establecido.	Aclaración e interpretación sobre consultas de particulares. Incide directamente en el desarrollo de planos de detalle solicitados por particulares que se encuentren afectos a DUP definidos por instrumento de planificación territorial de escala intercomunal y/o metropolitano.
Decreto N°239 publicado en el D.O. a fecha 13.07.2021	Calificar las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal; y las comunas que, para los efectos de la confección del plan regulador comunal, estén sujetas a la aprobación previa del plan regulador intercomunal	Proceso de planificación territorial intercomunal Incide en la reducción del tiempo de aprobación de instrumentos de planificación territorial e nivel comunal (Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales)
Decreto N°296 publicado en el D.O. a fecha 31.12.2021	Podrá designar comisiones para asesorar los estudios de planificación urbana intercomunal, y posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales.	Apoyo técnico en temáticas sobre planificación territorial Comisiones asesoras en estudios de planificación urbana de nivel comunal, asesoría técnica.
Decreto N°297 publicado en el D.O. a fecha 31.12.2021	Cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal.	Proceso que certifica ocupación territorial en el área rural Incide directamente sobre proyectos particulares que mediante la obtención de un certificado (Informe Factibilidad para la Construcción, IFC) podrían emplazarse en áreas rurales

Fuente: Elaboración propia, 2023

Cada uno de los decretos promulgados que han transferido competencias a los gobiernos regionales han definido procesos de seguimiento que podrían dar lugar a la revocación de la transferencia en caso de constatarse, mediante un proceso de revisión y evaluación, que en el ejercicio de esta, se constata la concurrencia de las siguientes causales: a) Incumplimiento de las condiciones que se hayan establecido para el ejercicio de la competencia, b) Deficiente prestación del servicio a la comunicad, c) Ejercicio incompatible con las políticas públicas nacionales cuando éstas hayan sido dictadas en forma posterior a la transferencia, sin que se realicen los ajustes necesarios. Además, se contempla la opción que el Gobierno Regional solicite fundamentadamente la revocación, petición que será revisada tanto por el Comité Interministerial y la comisión de estudios, que definirá las condiciones necesarias para corregir el ejercicio de la competencia en un plazo adecuado, de constatarse que no se han realizado dichas condiciones, se informa al Presidente de la República, quien resolverá la procedencia de la revocación.

Respecto a las temáticas que aborda la línea de ordenamiento territorial en las competencias que fueron traspasadas, es posible indicar que estas, poseen diversa incidencia en materia de ejecución de labores asociadas a la planificación y el ordenamiento territorial en la región. Por una parte, mediante Decreto N° 237, se ha incluido la participación del Gobierno Regional en una etapa asociada a la elaboración del instrumento de planificación territorial de nivel intercomunal con la intervención del Consejo Regional (órgano colegiado elegido por sufragio con facultades normativa, resolutivas y fiscalizadoras). En tanto, mediante Decreto N°238, se otorga servicio a la comunidad mediante la interpretación de la normativa del instrumento de planificación territorial nivel metropolitano que, por lo demás, actualmente es competencia de las Seremis de Vivienda y Urbanismo. A través del Decreto N°239 y N°296, se establecen procesos de apoyo técnico en materia de instrumentos de planificación territorial y, mediante Decreto N°297, se ejercen labores que definen procesos de ocupación territorial en las áreas rurales en conformidad a la normativa definida por el instrumento de planificación territorial nivel metropolitano (Tabla 4).

Finalmente, cabe indicar que, según Ortiz (1988), diversos elementos que podrían incidir en el éxito del proceso de descentralización; primero, la elección popular de la autoridad local/regional, lo cual, otorgaría mayor independencia en la toma de decisiones; segundo, la forma en que ha sido atribuida la competencia a cierto organismo, el cual, debe tener poder de decisión final y exclusiva en referencia a la atribución; tercero, poder de control y dependencia de los entes locales (titularidad) en las decisiones por sobre la organización central del Estado. Por su parte, Rufián (1991) indica que la descentralización “implica redistribuir la legitimidad democrática entre varios entes del propio Estado” y, que para que esta exista “se requiere la presencia simultánea de tres requisitos: entes con personalidad jurídica; con autoridades elegidas democráticamente, y que actúen con independencia de la administración central que solo pueda ejercer control sobre sus actos de legalidad”.

6. Conclusiones y recomendaciones

El proceso de descentralización en Chile se ha visto amparado por leyes que han modificado la actual constitución política del país en virtud de que la administración del estado, propenda hacia la descentralización o desconcentración de funciones mediante la creación de órganos que adquieren competencias o atribuciones a nivel regional (desvinculándose del nivel central, ciertamente) y, que a su vez, comienzan a recibir funciones desde otros organismos públicos, traspasándose competencias que advierten sobre la desconcentración de funciones públicas y poder en la toma de decisiones. El traspaso de competencias, entendido como una herramienta mediante la cual, se pretende reforzar el proceso de descentralización administrativa y así, otorgar mayor representatividad a las regiones en las decisiones de sus territorios, conlleva un reto ante la necesidad de contar con recursos humanos y financieros que permitan sostener el éxito de la competencia y no solo sobre la titularidad de esta. Lo anterior, requiere el reforzamiento de los equipos técnicos y un proceso de monitoreo, capacitación y acompañamiento constante desde las seremis. Además, es necesario ampliar los plazos de evaluación y seguimiento, puesto que, en dos años, el ejercicio de la competencia puede incluso, no haber sido ejercida por parte del Gobierno Regional como, por ejemplo, lo que ha ocurrido con la competencia indicada por Decreto N°237 ya que, hay regiones que no cuentan con instrumento de planificación territorial de escala intercomunal y/o metropolitano o, que inclusive, no han iniciado actualizaciones o modificaciones a los mismos.

Por lo demás, en el ejercicio del traspaso de competencias, se advierte la necesidad de establecer procesos de trabajo interno que permitan definir procedimientos o metodologías de trabajo que apunten a abordar el correcto ejercicio de las competencias por parte de los gobiernos regionales, lo que puede generar la necesidad de reorganizar los organigramas de los equipos de trabajo o la creación de nuevas unidades o departamentos que apoyen la práctica y gestión de las competencias transferidas, como por ejemplo, unidades jurídicas o de cartografía. Como complemento a ello, el traspaso y la creación de bases de datos, corresponde a un insumo básico que respalda la ejecución de labores técnicas que requieren revisión de información normativa y georeferenciada que las seremis han acumulado ya sea, en el ejercicio de la competencia traspasada o, por la ejecución de atribuciones propias del servicio. El riesgo del proceso de descentralización administrativo ante una posible revocación de las competencias dado el incumplimiento del ejercicio de estas por parte de los gobiernos regionales pone en conflicto el avance en procesos de autonomía de las regiones, lo que incide directamente en procesos inversos asociados avocación (en la desconcentración) y recentralización (en la descentralización). Los organismos implicados en la identificación y el proceso de traspaso de competencias deben identificar con anticipación, los posibles conflictos y dificultades que tendrán los gobiernos regionales en el ejercicio de la competencia, como lo puede ser, la

necesidad de recursos para la contratación de personal y/o o recursos para la adquisición de insumos técnicos que apoyen el ejercicio de la labor.

Una vez traspasadas las competencias a los gobiernos regionales, se debe evaluar el funcionamiento de procesos internos que podrían entorpecer la ejecución de las competencias transferidas y/o, alterar la esencia de estas. Aquellos procedimientos que podrían generar conflictos de interés en respuesta a visiones ideológicas, contrapuestas para una temática en particular, debilitan la aplicación de un procedimiento que debe resolverse en el marco del derecho y no sobre la base de opiniones que impidan el ejercicio y fragmenten la orientación de la competencia. En este contexto, aquellos procesos que incorporan la participación del Consejo Regional podrían presentar dificultades técnicas, puesto que este corresponde a un órgano con miembros elegidos por la ciudadanía y que, en el ejercicio de esa representatividad, sus facultades resolutorias evidencien esta influencia al margen de la aplicación, estrictamente, normativa de las funciones derivadas de la competencia traspasada.

Por otra parte, un hito relevante e incipiente en cuanto a gestión territorial de las regiones en el proceso de descentralización del estado, deriva de la conformación (reconocimiento) de *áreas metropolitanas*, entendidas como “la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superan los doscientos cincuenta mil habitantes” (Decreto 98, 2020). Si bien, actualmente se ha definido el procedimiento técnico para identificar, comprender y decretar un área metropolitana, en base a una metodología estricta, la normativa no ha avanzado en otorgar herramientas que permitan avanzar en la administración, gestión, planificación de estas áreas, siendo entonces, una oportunidad para la actual figura del Gobierno Regional, el ejercicio de la gobernanza metropolitana en la ejecución de competencias que posean una visión global con enfoque regional de los territorios bajo sus jurisdicciones, siendo entonces, la viabilidad técnica, la coherencia temática y el impacto real de las competencias traspasadas, lo que incidirá directamente en el fortalecimiento de procesos de regionalización.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

BCN Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
DO Diario Oficial de la República de Chile
GORE Gobierno Regional
MINVU Ministerio de Vivienda y Urbanismo
SEREMI Secretaría Regional Ministerial
SUBDERE Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa

8. Referencias

- Ariño, G. (1988): Principios de descentralización y desconcentración. *Documentación Administrativa* 214(1): 11-34
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5009/5063>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2023): Guía legal sobre Elección democrática de gobernadores regionales. Recuperado el 12 de marzo de 2023 de <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales>
- Bofill, E. (2022): La acusación constitucional a autoridades regionales y provinciales en la constitución del 80. *Revista de ciencias sociales*, 81: 79-110.
<https://dx.doi.org/10.22370/rscs.2022.81.3564>
- Chile. Ley n°/19097, de fecha 11 de noviembre de 1991, Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y administración comunal. *Diario Oficial*, 12 de noviembre de 1991. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30464>.
- Chile. Ley n°/19175, de fecha 05 de noviembre de 1992, Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. *Diario Oficial*, 11 de noviembre de 1992. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30542>
- Chile. Ley n°/20390, de fecha 16 de octubre de 2009, Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional. *Diario Oficial*, 28 de octubre de 2009. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1007453>
- Chile. Ley n°/20990, de fecha 29 de diciembre de 2016, Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. *Diario Oficial*, 05 de enero de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1098725>
- Chile. Ley n°/21074, de fecha 02 de febrero de 2019, Fortalecimiento de la regionalización. *Diario Oficial*, 15 de febrero de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>
- Constitución Política de la República [Const]. 11 de agosto de 1980 (Chile).
- De La Vallina, J. L. (1961): "La desconcentración administrativa". *Revista de Administración Pública*, 35: 75- 138.
- Diario Oficial*, 4 de noviembre de 1994. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1011608>
- Ferrada, J. C. (1999): El Estado administrador de Chile: De unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista de Derecho*, vol. X: 115- 123
<http://revistas.uach.cl/html/revider/v10n1/body/art11.htm>
- Ferrada, J. C. (2010): La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada. En *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas (73-96)*, editado por L. Estupian y J. Gaitan. Universidad del Rosario.
- Gallo, P. (2011): Descentralización y desconcentración ¿Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?. *República jurídica administrativa*, 3: 65-77.
- Henríquez, O. (2020): Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 21: 5-28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100005>

- Ley N° 21.074. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009. Descentralización en Chile. Avances y temas pendientes. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27720/1/BCN_Estado_Descentralizacion_Chile_2019_def.pdf
- Ley N° 21.074. Biblioteca del Congreso Nacional del Chile, 2011 <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/7497/>
- Mardones, R. (2008): Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, 34(102): 39-60. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>
- Palma, E. y Rufián, D. (1990): La desconcentración administrativa y las prestaciones sociales. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 109(5-6): 449-461. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/16696/v109n%285-6%29p449.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Región Metropolitana de Santiago. Resolución GORE Metropolitano n°/20, de fecha 6 de octubre de 1994, aprueba Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).
- Rufián, D. (1991), 14 de junio. “Descentralización y desconcentración de la política social. Análisis de experiencias y recomendaciones”. Recuperado el 14 de marzo de 2023 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29861/S9100027_es.pdf
- Soto, E. (1992): La desconcentración en el derecho administrativo chileno. *Revista De Derecho Público*, (51-52): 103–125. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i51/52.43465>
- SUBDERE. 2000, junio. “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”. Recuperado el 1 de marzo de 2023 de https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65837_recurso_1.pdf
- SUBDERE. 2001, junio. “El Chile descentralizado que queremos un proyecto de todos”. Recuperado el 3 de marzo de 2023 de https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/347/eL_CHILE_DESCENTRALIZADO_QUE_QUEREMOS%5B1%5D.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Villagran, M. (2011): La descentralización en Chile. *Revista Actualidad Jurídica*, n°23: 383-394. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ-Num-23-P383.pdf>