

# La descentralización en Chile

**Marcelo Villagrán Abarzúa**

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Magister Juris Marburgensis LL.M. y Doctor iuris

Philipps-Universität Marburg, República Federal de Alemania

Profesor Corporativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad Autónoma de Chile

**Resumen:** Chile se ha caracterizado por ser un país política- y administrativamente centralizado, a pesar de llevar más de un siglo intentando aumentar las atribuciones de organismos autónomos. Sin embargo, la tradición pública chilena, así como el alto grado de desconfianza en los niveles inferiores de la administración han impedido su consagración. De esta forma, los esfuerzos del constituyente por sentar las bases de un sistema descentralizado administrativamente no han conseguido los efectos esperados. El autor junto con explicar el significado y alcance de la descentralización en la doctrina, así como los argumentos que la respaldan, analiza su desarrollado en Chile. El texto expone las razones que evitan su aplicación al ámbito político y las dificultades que existen para su consagración a nivel administrativo.

\*\*\*

## I. Introducción

La descentralización ha sido en Chile un tema relevante de las agendas políticas de los últimos gobiernos y a pesar de las modificaciones legales se puede concluir que a la fecha no se ha logrado superar el centralismo político y administrativo que existe en el país. Es imperativo cautelar que más allá de crear controles a nivel regional y/o municipal que fortalecen las relaciones de dependencia, se generen las bases de un sistema que avance hacia una descentralización.

En este sentido, resulta importante conocer el significado y alcance de la descentralización y los argumentos que esgrime la doctrina para apoyar su fortalecimiento. Del mismo modo se analizarán en este artículo las características del proceso de descentralización experimentado en Chile, que dista en muchos aspectos de lo que acostumbran otras culturas, así como la normativa vigente que la regula.

## II. Significado y alcance de la descentralización

Por medio de la descentralización se persigue crear organismos autónomos capaces de desempeñar sin injerencias del poder central funciones administrativas específicas. De esta forma el gobierno central se preocupa sólo de los temas de interés general de la nación, reservándose un poder de control sobre los organismos descentralizados.

La descentralización "...parte del principio de que quien mejor conoce las necesidades mejor puede resolverlas, y al así efectuarlo, da respuestas a los problemas de la eficacia y la eficiencia, además de posibilitar la participación democrática"<sup>1</sup>. Suele definirse descentralización como "...la asignación o difusión de funciones y poderes desde una autoridad central hacia órganos de gobierno regionales o locales"<sup>2</sup>.

Los elementos esenciales de la descentralización son la adjudicación de competencias a un organismo determinado creado por ley, el dotarlo de personalidad jurídica de derecho público, de poder de decisión y de viabilidad, vale decir, que las competencias guarden relación con las características del organismo, que se le dote de un adecuado y real sistema de financiamiento, y que el control que se ejerza sobre el organismo no limite su autonomía<sup>3</sup>.

El constitucionalista chileno José Luis Cea, por su parte, establece que los organismos descentralizados presentan cuatro características copulativas, esto es: 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 autonomía por sus propios órganos internos; y poseen un sistema de control interno, lo cual no obsta a la existencia de una tutela legal externa<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Hernández, Antonio María: *Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios*, 1ª edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000, pp. 33 y siguiente.

<sup>2</sup> Tapia Valdés, Jorge: "Descentralización, Regionalización y Neosubsidiariedad", en: *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga Urbina (Editor), 1ª edición, LexisNexis, Santiago de Chile, 2005, pp. 167-187, p. 181. El autor enfatiza que se trata de la transferencia de facultades de gobierno, vale decir, de la capacidad de adoptar decisiones en materias políticas y con significativo grado de discrecionalidad, lo que lo lleva a concluir que en Chile sólo existe una desconcentración de facultades administrativas. Ello impediría hablar de descentralización, a pesar de que la delegación de funciones sea amplia y apoyada de transferencias importantes de recursos provenientes del poder central. Por el contrario la descentralización se caracteriza por la entrega que hace el Estado de sus funciones propias a otros órganos que por su especial ubicación están en mejores condiciones de ejercerlas, democratizando así la relación de poder y de gobierno.

<sup>3</sup> De las Heras de Pablo, Guillermo: "La suspensión y revocación de los actos administrativos municipales. El artículo 31 del D.L. 575 y algunas consideraciones sobre la descentralización territorial del municipio", en: *XVIII Jornadas Chilenas de Derecho Público*, 1ª edición, Universidad de Concepción, Concepción, Chile, 1987, pp. 203-211, p. 204.

<sup>4</sup> Cea Egaña, José Luis: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo 1, 1ª edición, Ediciones Universidad

Una verdadera descentralización del Estado debe incluir, por tanto, el dotar a los organismos de la capacidad para tomar decisiones independientes dentro del marco que fije la ley, incluyendo los recursos financieros que garanticen dicha autonomía. Sin una independencia económica no será posible alcanzar una independencia en la gestión.

El proceso de descentralización no atenta ni pone en riesgo al Estado unitario, muy por el contrario, le otorga legitimidad y lo democratiza, impidiendo todo brote de autoritarismo de parte de las autoridades, que provoca una sensación de subyugación al interior de la población. En este orden de cosas el concepto de Estado Unitario "...no se contrapone con la idea de que en él exista una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización que permita un desarrollo racional, armónico y equilibrado de las regiones y una efectiva participación de sus habitantes en el conocimiento y solución de los problemas"<sup>5</sup>.

La unidad del Estado debe verse fortalecida por la participación de todos sus integrantes en la consecución de sus fines propios. Sólo el trabajo conjunto y coordinado de toda la nación permitirá la formación de un Estado sólido y próspero. Lo anterior no obsta a que se ejerza un control y supervisión desde el centro, el que debe ceñirse a los aspectos de legalidad en la actuación, toda vez que un control de gestión se contrapone a la idea de la descentralización, al incorporar criterios políticos, económicos o técnicos de carácter subjetivo que atentan contra la libertad propia de este tipo de sistemas. Esto no obsta a una coordinación, colaboración y asesoría de los órganos centrales de forma que se respeten los programas y metas de desarrollo a nivel nacional. Es importante hacer énfasis en todo momento en la aplicación del principio de subsidiaridad y de solidaridad, los que deben existir en todo sistema descentralizado.

### **III. Argumentos que apoyan la descentralización**

Existen en la doctrina una serie de argumentos que apoyan la descentralización y resulta por ello necesario pasar a revisarlos, de forma tal de poder sacar algunas conclusiones sobre su real grado de influencia.

---

Católica de Chile, Santiago de Chile, 2002, pp. 201 y siguiente.

<sup>5</sup> Vío Valdivieso, Rodolfo: *Manual de la Constitución 1980*, 1ª edición, Ediciones Colchagua, Santiago de Chile, 1988, p. 169. La unidad y coordinación del Estado requerida para su correcto funcionamiento no se encuentra en riesgo por el hecho de descentralizar su administración, debido a la constante tutela, asesoría y apoyo que ejerce el gobierno central. En cambio, si existe un control jerárquico se bloquearía la autonomía otorgada y no permitiría diferenciar a estos organismos autónomos de aquellas unidades administrativas dependientes directamente del Estado. Una exitosa descentralización consigue traspasar la potestad de tomar decisiones a una organización diferente a la del centro originario, de forma tal de poder actuar con libertad en el campo de competencias previamente otorgadas.

En primer lugar se establece que la descentralización es un factor clave en el fortalecimiento de la democracia. Si bien es cierto que la descentralización no es requisito de la esencia de un Estado democrático, no lo es menos que mediante una mayor 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. Es por ello del todo lógico que un país descentralizado logrará mayores niveles democráticos que uno centralizado.

En segundo lugar, se plantea que la eficiencia y eficacia administrativa de un Estado dependen del grado de descentralización, de forma tal que aumentarán éstas a medida que más descentralizada sea su organización. Al realizar esta afirmación hay que ser bastante cuidadoso, toda vez que si bien los resultados de la ciencia administrativa pública indican que la eficiencia y eficacia de la gestión de un país aumentan a medida que el Estado actúa de forma más descentralizada por la proximidad y conocimiento que se obtiene de quien demanda los servicios, por mejorar la capacidad de reacción del Estado, por eliminar factores burocráticos, optimizar la utilización de recursos financieros y humanos, etc., no podemos olvidar que existen una serie de otros factores que afectan la gestión de una administración y que hacen fracasar muchas veces los ideales teóricos. Entre ellos baste con mencionar los casos de corrupción que se producen por la falta de control, la falta de capacidad en el personal inferior de la administración que le impide tomar las decisiones acertadas, el egoísmo que se genera a nivel local de velar por sus intereses propios y no perseguir los de toda la nación y los conflictos y rivalidades entre los distintos niveles de la administración. Por supuesto que son situaciones salvables, pero deben tomarse en consideración a fin de realizar todos los esfuerzos legales y administrativos necesarios para evitar que se produzcan y con ello no afectar los resultados. En conclusión, se puede mencionar que tomando las precauciones del caso, la descentralización es factor de eficiencia y eficacia administrativa.

En tercer lugar, se afirma que la descentralización favorece el acercamiento de los ciudadanos a lo público. No confundamos esta afirmación con el reforzamiento democrático, toda vez que la existencia de una democracia representativa no involucra una participación directa de la población en los asuntos públicos, lo cual no obsta a la existencia de un alto grado de democratización en un país. Acá analizaremos concretamente si la descentralización colabora a aumentar los índices de participación directa de los habitantes de un país en los asuntos públicos. Si tomamos en cuenta que el nivel más adecuado para materializar la participación ciudadana es el municipal, al existir una relación cercana de la comunidad con la municipalidad, la descentralización que entregue un gran número de competencias a este nivel local podrá facultar, a su vez, que se abran los espacios a la población para materializar una intervención en asuntos

públicos. Sin embargo, no basta con un proceso descentralizador fuerte, sino que se debe garantizar que las municipalidades generarán esas instancias de participación ciudadana, de forma de no cortar la cadena de actuación que construye el Estado a través de la descentralización y que se extiende en un Estado Unitario desde el Presidente de la República hasta los propios habitantes de su territorio.

El propio Gobierno, a través del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo de la época Marcelo Schilling, expresó el año 1997 que basaron su convicción en la política de descentralización en tres elementos claves. Primero, en que ella perfecciona y consolida la democracia al aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos. Segundo, en la hipótesis de que mediante ella se puede mejorar la gestión, por la mayor coordinación de las políticas públicas, de los actores públicos y una mejor focalización del gasto. Finalmente, en que la descentralización dotaría a la administración pública de mayor flexibilidad para enfrentar la velocidad de los cambios de hoy en día<sup>6</sup>.

Mientras la centralización de la administración busca mejorar la coordinación de los órganos del Estado y mantener la unidad de acción en el trabajo que realicen, la descentralización permite al Ejecutivo llegar a todos los puntos en que se extiende el territorio de un Estado, mediante sus agentes directos e inmediatos organizados jerárquicamente. Hablamos, por tanto, de centralización administrativa en la medida que los servicios públicos estén radicados en la capital o dependan directamente del poder central, sin contar con facultades de decidir libremente sobre la inversión de los recursos y la formación de programas adaptables a las necesidades de la localidad. La centralización genera servicios lentos y dispendiosos, aumentando desmedidamente la burocracia. La descentralización, en cambio, favorece la rapidez y la eficiencia en las gestiones, permitiendo también una fiscalización más directa por parte de los interesados y una mejor distribución de los recursos conforme a las necesidades que se pretende satisfacer<sup>7</sup>.

La centralización hace perder uno de los elementos más fundamentales de una verdadera democracia. Genera insatisfacción y frustración en los individuos ante la imposibilidad de remediar los errores de la administración, la que queda totalmente fuera de su control. Los mecanismos de participación y la elección misma son vistos como herramientas demasiado lejanas para ejercer una verdadera presión, de forma que la impotencia se transforma en desinterés y alejamiento de la vida pública, lo que conlleva al debilitamiento del Estado. Además, al

<sup>6</sup> Schilling Rodríguez, Marcelo: "Balance y perspectiva de la descentralización chilena", en: *Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Editor), 1ª edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, 1998, pp. 30-35, p. 33.

<sup>7</sup> Estévez Gazmuri, Carlos: *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1949, pp. 368 y siguiente.

encontrarse concentrados todos los poderes de decisión en un mismo lugar, los jefes de negocios tienden a trasladarse a él, para el despacho de sus asuntos, debilitando con ello a las regiones, que se ven carentes de dirigentes capaces de sacarlas del letargo en el que se encuentran sumidas.

Mediante la descentralización del país se persigue acercar los poderes de decisión a la comunidad y mejorar la gestión, aspectos que van de la mano, toda vez que al identificarse mejor las necesidades de una localidad es posible en la teoría planificar programas más efectivos y que demanden menos costos administrativos para la satisfacción de esas necesidades.

#### **IV. Descentralización a la chilena**

Lamentablemente el concepto concebido por la doctrina se aleja profundamente de la realidad que nos muestran los procesos de descentralización que se han iniciado en Chile. Se utiliza esa denominación al referirse a la asignación de funciones netamente ejecutivas a organismos que por su ubicación territorial privilegiada tienen una relación más cercana con la población. Estamos ante una descentralización territorial de funciones administrativas y no de carácter político, debido a que los organismos a pesar de gozar de personalidad jurídica de derecho público y de patrimonio propio, carecen de las atribuciones para ejercer independientemente su función.

En razón de que en Chile se persigue alcanzar sólo una descentralización administrativa, es importante analizarla más profundamente. Se puede decir que este tipo de descentralización corresponde al manejo de los intereses locales por autoridades independientes del poder central y sujetos en cuanto a sus facultades de administración a una ley de carácter general<sup>8</sup>. La descentralización administrativa de un país permite distinguir los intereses públicos generales de los locales, de tal forma de entregar con independencia la dirección de los asuntos de la localidad a quienes mayor cercanía y conocimiento tienen, logrando con ello no sólo fortalecer la democracia a nivel local, sino que también la eficiencia.

La descentralización del país conlleva aceptar la limitación al carácter absoluto de la soberanía, en cuanto poder supremo originario y no condicionado, concepto que ya impone la subsidiariedad en la Constitución, al obligar al Estado a reconocer y apoyar a los cuerpos intermedios para que autónomamente se dediquen al logro de sus fines específicos<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Estévez Gazmuri, Carlos: *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1949, p. 359.

<sup>9</sup> Tapia Valdés, Jorge: "Descentralización, Regionalización y Neosubsidiariedad", en: *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga Urbina (Editor), 1ª edición, LexisNexis, Santiago de Chile, 2005, pp. 167-187,

## V. Regulación de la descentralización en Chile

Desde los inicios de la historia institucional chilena se ha pensado que la centralización política es fundamental para la conservación y fortalecimiento del régimen unitario de gobierno. Es por ello que residen en el Presidente de la República las facultades de gobierno y administración interior del Estado y la descentralización se tolera sólo respecto a la facultad de administración, que corresponde a la prestación que realiza el Estado de diversos servicios a los ciudadanos.

El sistema de descentralización existente en Chile sufrió su última importante modificación por la ley de reforma constitucional N° 20.050, de 26 de agosto de 2005. Esta ley modificó por segunda vez el artículo 3° de la Constitución desglosando su contenido en tres incisos. Se elimina la oración "su territorio se divide en regiones", por considerarla redundante, al estar igual declaración mencionada en el artículo 110. El nuevo inciso tercero del artículo 3° de la Constitución señala que "los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional". Esta norma contempla un mandato amplio que excede al legislador, siendo obligación de "todos" los poderes del Estado la promoción de la "regionalización del país". La descentralización adquiere, a su vez, un contenido vasto que supera al de la mera administración, toda vez que utiliza el vocablo "país", como lo dejó de manifiesto durante la discusión del proyecto el H. Senador Diez<sup>10</sup>. El presente objetivo sólo puede "...lograrse mediante la creación de nuevas personas jurídicas de derecho público, dotadas de autarquía –en el sentido técnico de la expresión– o a través de la transferencia de atribuciones desde la Administración Central a los gobiernos regionales"<sup>11</sup>.

p. 183.

<sup>10</sup> Núñez, Manuel A.: "Estado Unitario: Unidad del Estado y Unidad de Constitución", en: *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga Urbina (Editor), 1ª edición, LexisNexis, Santiago de Chile, 2005, pp. 149–165, p. 154.

<sup>11</sup> Hernández Empanza, Domingo: "Notas sobre algunos aspectos de la reforma a las bases de la institucionalidad, en la reforma constitucional de 2005: Regionalización, probidad y publicidad de actos", en: *La Constitución Reformada de 2005*, Humberto Nogueira Alcalá (Editor), 1ª Edición, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Librotecnia, Santiago de Chile, 2005, pp. 19–37, pp. 24 y siguiente. Según el autor la reforma sólo realiza en materia de descentralización una declaración de principios, lo cual se manifiesta en el hecho de que del Capítulo XIV del "Gobierno y Administración Interior del Estado" sólo se reformó un artículo, manteniendo la rigidez del modelo en vigor desde 1991, desestimando modalidades de participación directa de la ciudadanía en la designación de las autoridades regionales, al igual que la concesión de algún tipo de potestades legislativas circunscritas al territorio regional. Para Tapia Valdés la reforma de 2005 no tenía inicialmente en mente modificar la regionalización y descentralización del país, preceptos que finalmente fueron tratados por su estrecha relación con la elección de senadores y al intento de sacar del ámbito constitucional el tema del sistema binominal mayoritario. Tapia Valdés, Jorge: "Las reformas constitucionales de 2005, un triunfo del centralismo", en: *La Constitución Reformada de 2005*, Humberto Nogueira Alcalá (Editor), 1ª edición, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Librotecnia, Santiago de Chile, 2005, pp. 39–52, p. 39.

En este orden de cosas, la reforma introducida en el artículo 3° de la Constitución no genera un avance en materia de regionalización y viene a reafirmar los principios que ya habían sido incorporados por la reforma de 1991 en el actual artículo 115 inciso primero, los cuales, sin la acción diligente del legislador, difícilmente puedan generar los efectos esperados.

De igual forma se elimina del texto constitucional toda alusión al número de regiones que contiene el país, de forma de flexibilizar la estructura regional y dejarla entregada, al igual que las provincias y comunas, al ámbito de una ley orgánica constitucional. Con ello se quita la protección especial que el constituyente entregó a las regiones, al considerarlas base del sistema institucional del país y pilar del gobierno y administración interior del Estado, permitiendo con ello la creación de nuevas regiones mediante la fragmentación de las existentes.

El artículo 3° inciso segundo de la Constitución establece el principio de la descentralización administrativa del Estado chileno al señalar que “la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. Este mandato constitucional establece una distribución de las competencias del Estado hacia órganos u organismos más específicos, con lo cual se actuará con mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las tareas. La centralización o concentración de competencias se contempla de esta forma como un mecanismo de carácter excepcional y supletorio. De acuerdo a lo resuelto por las Comisiones Unidas del Senado durante el estudio de la reforma constitucional de 1991, al referirse al concepto de descentralización administrativa consignado en este artículo, “...debe entenderse como una transferencia de competencias desde el nivel central a entes jurídicamente diferenciados de aquél (es decir, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio) y que no le están jerárquicamente subordinados, sino sometidos a su supervigilancia”. En cambio, al emplear la frase “o desconcentrada en su caso” significa “...que no toda la Administración se descentralizará progresivamente en el tiempo, pues hay servicios o actividades que deben quedar bajo la tuición o dependencia del Presidente de la República, como son los asuntos relativos a las Fuerzas Armadas, las relaciones internacionales, el orden público, la política económica y otras de diversa índole que por sus características propias no es posible separarlos del nivel central”. Finalmente, señalan que la noción de desconcentración “...está concebida en el sentido de asignar atribuciones a un órgano inferior para resolver sobre determinadas materias, manteniendo la supeditación jerárquica de éste a otro superior, el cual le podrá impartir criterios generales de acción, pero no arrogarse la resolución de los asuntos confiados al inferior”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Citado en el primer informe de la comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas del Senado, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal, boletín N° 357-06, de fecha 5 de agosto de 1991.

En la desconcentración la radicación de funciones en el órgano de inferior jerarquía es en términos permanentes, por lo que involucra regularmente una modificación legal. No debemos confundirla con la delegación, que es esencialmente revocable, pudiendo la autoridad delegante dejarla en cualquier momento sin efecto.

Es así como queda clara la voluntad del constituyente derivado de hacer más imperativo el mecanismo de la descentralización, optando por la desconcentración no como fórmula alternativa, sino sólo en los casos en que no pueda recurrirse al anterior.

Es así como el sistema chileno contempla cinco mecanismos de descentralización administrativa. El primero de ellos es la descentralización administrativa propiamente tal, que se traduce en la creación de servicios públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, que solamente se encuentran bajo la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. El segundo mecanismo es la desconcentración, que consiste en la asignación de atribuciones que realiza la ley a un órgano de inferior jerarquía para resolver sobre determinadas materias o en un determinado territorio, manteniendo la dependencia y subordinación al organismo superior<sup>13</sup>. Por su parte, la delegación es la entrega de facultades esencialmente revocables que realiza un superior jerárquico a un funcionario de su dependencia mediante un acto administrativo, la que puede ser de atribuciones y facultades, de firma y de representación. El cuarto mecanismo establecido en el artículo 37 de la Ley 18.575 es encomendar acciones y entregar en administración autorización que para las municipalidades se encuentra establecida en el artículo 8° inciso primero de la Ley 18.695. Consiste en la facultad que tienen los servicios públicos previa autorización legal de encomendar la ejecución de acciones o la administración de bienes de su propiedad a las Municipalidades o entidades de derecho privado, para lo cual deberán celebrarse contratos que aseguren los objetivos del servicio y el debido resguardo del patrimonio del Estado. El último mecanismo es la transferencia de competencias, que consiste en transferir las funciones de un servicio público a otro en aquellos lugares en los que no existe, para lo cual los jefes superiores de los servicios deberán celebrar un convenio, el que será aprobado por decreto supremo suscrito por los Ministerios respectivos o por resolución del intendente, en el caso de servicios de competencia regional<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En acta del Consejo de Estado durante la revisión del anteproyecto de Constitución presentado por la comisión redactora, se señaló al analizar el artículo 107 del anteproyecto (artículo 114 actual) que la "desconcentración" implica "...solamente delegación de facultades de los servicios nacionales en las autoridades regionales, delegación a la cual puede ponerse término por el servicio central".

<sup>14</sup> Baeza Fernández, Rodrigo: *Manual Jurídico Municipal*, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Centro para el Desarrollo Comunal y Regional, Serie Estudios Municipales N° 13, Santiago de Chile, 2004, p. 25.

## VI. Análisis de la descentralización en Chile

Muchos de los problemas del centralismo que afectan a Chile superan incluso el ámbito normativo. El país no requiere sólo de una legislación que otorgue garantías de descentralización, siendo incluso más importante generar primero la convicción en las autoridades, funcionarios y sociedad en general de que los pasos que se dan en este sentido son los adecuados y necesarios para un mejoramiento sustancial en la gestión de la administración pública. Para el ex Contralor General de la República de Chile Arturo Aylwin Azócar, los cambios legislativos deben consistir sólo en profundizar de manera gradual y flexible el proceso descentralizador y en solucionar los problemas de interpretación o manejo indebido de las funciones públicas. Para él "...la experiencia comprueba que más allá de las normas, subsisten hábitos de centralismo, que importan desconocimiento de las mismas o renuencia a acatarlas (...) como el no ejercicio de facultades que se tienen, como ocurre a veces con las Secretarías Regionales Ministeriales, la no dictación de los reglamentos regionales que consulta la legislación, la escasa celebración de convenios de programación entre Ministerios y los Gobiernos Regionales y el menguado número de convenios intermunicipales para realizar servicios, obras o acciones comunes"<sup>15</sup>.

Se requiere de una voluntad política y administrativa que encamine a Chile hacia la descentralización. Para ello es necesario que las normas existentes y que permiten su concreción sean cumplidas por los agentes responsables de este proceso. Además, los actores directamente afectados deben conocer bien las repercusiones de la descentralización y capacitarse en forma adecuada para permitir su éxito. Cada órgano de la administración del Estado debe conocer y respetar el rol que le asignan la Constitución y las leyes, tomando la precaución de no entrometerse en áreas de competencia de otros órganos. Muchos abusan de su poder político o decisorio e intervienen insolentemente los ámbitos de actuación de otros órganos.

Es por ello importante definir de manera coherente y a nivel nacional la política que se seguirá en esta materia. A pesar de lo planteado por las autoridades políticas respecto al proceso de descentralización que vive el país y lo señalado en los discursos presidenciales desde el retorno de la democracia, vemos con sorpresa que las más importantes inversiones y planes del Estado se realizan en la Región Metropolitana. No sorprende en este sentido los anuncios realizados por algunas autoridades en orden a crear y desarrollar en Chile una gran macrozona central, que en el marco de la globalización entregue a la capital las competencias necesarias para competir con las ciudades más importantes del

<sup>15</sup> Aylwin Azócar, Arturo: "Minuta sobre algunos aspectos políticos institucionales del proceso de descentralización", en: *Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Editor), 1ª edición, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Santiago de Chile, 1998, pp. 36-44, pp. 39 y siguiente.

globo, de forma de transformarla en un gran centro financiero y de negocios altamente competitivo<sup>16</sup>. La inversión privada de los últimos años ha demostrado esa tendencia y los grandes proyectos que se vislumbran en el futuro próximo no hacen más que confirmar esa tendencia. Si a eso sumamos la existencia en Santiago de los principales centros universitarios y de investigación, junto con los principales actores políticos y privados, llegamos a la clara conclusión de que existe una clara contradicción entre el discurso oficial y la realidad.

Al analizar la estructura de la administración del Estado se puede apreciar claramente su carácter vertical en cuya cúspide destaca el papel del Presidente de la República, quien se es Jefe de Estado y de Gobierno, quedando todos los órganos bajo su subordinación y jerarquía. No existe en este sistema la posibilidad de una autonomía real, en la que se le entreguen a otros órganos del Estado funciones de gobierno. El Poder Ejecutivo funciona de este modo en forma cohesionada a través de su cúpula, quien es la responsable y encargada del gobierno y administración interior del Estado. Sólo para facilitar su tarea y conseguir llegar a todos los sectores de la sociedad concibe una descentralización o desconcentración de funciones, pero sólo en materias administrativas.

## VII. Conclusiones

Uno de los grandes desafíos del nuevo Gobierno en Chile y uno de los problemas que ha afectado a esta nación desde los albores de su vida independiente es la enorme hegemonía que ejerce la Región Metropolitana sobre el resto del territorio. Una de las principales causas que motivaron los ensayos federales de 1826 fue poner fin a esta hegemonía de la capital, "...que ponía en manos de aquella la casi totalidad de las entradas de la nación, dejando en un abandono completo las provincias"<sup>17</sup>. Se debe propender entonces a generar los mecanismos de desarrollo que permitan a todas las fuerzas vivas de los distintos sectores de la República un crecimiento similar.

En sesión de 20 de junio de 1991, durante el estudio de la reforma constitucional de 1991, las comisiones unidas escucharon al Ministro del Interior de la época, don Enrique Krauss Rusque, sobre el contenido y propósitos que

<sup>16</sup> González Torres, Rodrigo: "Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile", en: *Reflexión y análisis del proceso de descentralización en Chile*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Editor), 1ª edición, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Santiago de Chile, 1998, pp. 57-64. p. 59.

<sup>17</sup> Roldán, Alcibiades: *Elementos del Derecho Constitucional de Chile*, 2ª edición, Soc. Imprenta-Litografía Barcelona, Santiago-Valparaíso, Chile, 1917, p. 92. En ese tiempo se creía que el poder central de un Estado unitario ahogaría las libertades públicas, en cambio, mediante el federalismo se desarrollarían las provincias concluyendo con la hegemonía que tenía la capital. Estévez Gazmuri, Carlos: *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1949, p. 30.

inspiraron la iniciativa en informe. Respecto de la descentralización del país señaló que “más allá de las características estructurales del sentido unitario y centralista que peculiariza la evolución política, económica y social del país, no sólo las aspiraciones programáticas de la Constitución de 1925, sino otras experiencias concretas a lo largo de diferentes gobiernos, han ido demostrando que, al menos intuitivamente, el país político ha entendido que el centralismo es un factor negativo que frustra las aspiraciones de la ciudadanía”<sup>18</sup>.

Resulta por ello importante marcar el camino que tendrán que seguir las autoridades para descentralizar efectivamente Chile y evitar que los principios y mandamientos constitucionales queden finalmente como propuestas programáticas sin ejecución. Tenemos ya la experiencia del pasado que nos señala que una declaración constitucional a favor de la descentralización no es suficiente para garantizar su implementación. Es necesario, por tanto, que el legislador dicte los instrumentos idóneos para materializar estos principios constitucionales, lo que permitirá de una vez por todas dotar a Chile de una administración descentralizada. En este orden de cosas el proceso de descentralización no logra entregar mayor gobernabilidad a las bases de forma de generar fórmulas de participación eficientes y democráticas que favorezcan la gestión y eficiencia estatal.

La descentralización existente en Chile la podemos calificar de relativa, ya sea por la designación por parte del gobierno central de parte de sus autoridades, por la falta de facultades exclusivas en las que no intervenga la administración central, por la falta de un financiamiento que garantice la independencia y por el control exhaustivo al que están sometidas estas instituciones por parte del Estado. La distribución de las funciones permitirá asumir a la comunidad local un rol activo en la ejecución de las políticas públicas y una mayor eficiencia en toda la administración. Sólo así se conocerán y aprovecharán las ventajas de asignar funciones desde una autoridad central hacia órganos regionales o locales y se abrirá quizás la puerta a la discusión de una descentralización política que ayude a fortalecer la estructura del Estado.

<sup>18</sup> Citado en el primer informe de la comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas del Senado, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal, boletín N° 357-06, de fecha 5 de agosto de 1991.