



ESTATUTOS PREFERENTES ENTREGADOS AL INTENDENTE REGIONAL

Christian García C.

Contador Auditor, Universidad de Magallanes.
Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Magallanes.
Asesor tributario en el sector privado sobre estatutos
tributarios y aduaneros preferentes.

Paulina Mansilla G.

Alumna Tesista de la Universidad de Magallanes,
para optar al título de Abogada y Licenciada en Derecho.

Resumen: La desaparición del cargo de Intendente, con motivo de las primeras elecciones de Gobernadores Regionales y la designación de Delegados Presidenciales Regionales, supone un problema para las zonas extremas del país, a cuya custodia se ha encomendado una pléyade de regímenes de franquicias, mediante la desconcentración funcional por ley o a través de delegación, tareas que no pueden ser asumidas por ninguna otra autoridad, en atención a las prevenciones efectuadas por los artículos 6° y 7° de la Constitución, advirtiéndose un vacío que debe ser resuelto por ley, para dirimir cual superioridad asumirá el conocimiento de tales estatutos preferentes.

Palabras Claves: Intendente, Gobernador Regional, Gobierno Regional, Delegado Presidencial Regional, Descentralización, Desconcentración, Deslocalización, Delegación, Convenio, Traspaso de Competencias, Estatuto Preferente, Gobierno Interior y Administración Superior de la Región, Gubernamentalidad, Gobernanza, Autonomía, Autarquía, Democracia.

Abstract: The disappearance of the mayor's office as the result of the first elections of the Regional Governors and the nomination of the Presidential Regional Delegates, involves a problem for the outermost regions of the country; a plethora of franchise regimes have been entrusted to their custody, through functional deconcentration by law or through delegation; tasks that cannot be assumed by any other authority in accordance with the provisions of Articles 6 and 7 of the Constitution; implying a void that must be solved by the law in order to conclude what superiority will assume the knowledge of suchlike preferential statutes.

Key Words: Governors, Regional Governor, Regional Government, Presidential Regional Delegate, Decentralization, Deconcentration, Relocation, Delegation, Agreement, Transfer of Competences, Preferential Status, Internal Government and Higher Administration of the Region, Government, Governance, Autonomy, Autarchy, Democracy.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el gobierno interior de cada región, está en poder del Intendente Regional, como representante del Presidente de la República en el territorio, apoyado por el Servicio de Gobierno Interior del cual es su superior en la zona. En cambio, la administración superior de la región, está en manos del Gobierno Regional, compuesto por el Intendente Regional como su órgano ejecutivo, a cargo del Servicio de Gobierno Regional, donde se suma el Consejo Regional, fiscalizando las labores de la Máxima Autoridad Regional.

Con ocasión de los próximos comicios, el representante del Presidente de la República y superior del Servicio de Gobierno Interior en la región se denominará Delegado Presidencial Regional, mientras el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y jefe del respectivo servicio será de elección popular, con el nombre de Gobernador Regional. Así, la plaza de Intendente Regional, actualmente a cargo de dos servicios públicos, desaparece definitivamente, creándose dos nuevas autoridades que asumen tales jefaturas: una designada y la otra por elección popular. Para que lo anterior fuera posible, se modificó la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, entregándoles a cada una de estas dos nuevas autoridades sus correspondientes funciones, atribuciones y competencias, en lo que dice relación con las labores de gobierno interior y de administración superior en la respectiva región.

Sin perjuicio de lo anterior, otras normas también entregan al Intendente Regional funciones y atribuciones en el conocimiento de regímenes especiales, tributarios, aduaneros y de fomento, como se aprecia en la desconcentración funcional consagrada en las leyes Nos 18.392 y 19.149, en la ley contenida en el Artículo 7° de la ley N° 20.655; en los D.F.L. N° 2, de 2001 y N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda, al igual que en la delegación otorgada en Decreto Supremo de Hacienda N° 275, de 1977, respecto de la Zona Franca de Punta Arenas, problema que abarcaría a las regiones de Magallanes y de la Antártica Chilena; Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Los Lagos, Tarapacá, y Arica y Parinacota, que atendida la entrega de las atribuciones referidas mediante la desconcentración funcional por ley, o mediante una delegación en el caso de la Zona Franca de Punta Arenas, ningún órgano más que el Intendente Regional tiene la competencia para resolver las materias encomendadas por cada respectiva norma, al tenor de las prevenciones efectuadas por los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

El problema que se plantea entonces, es que una vez desaparecida la plaza de Intendente Regional, no existe sucesor para continuar con el conocimiento de los estatutos preferentes tributarios, aduaneros y de fomentos ya citados, lo que supone que varias de las cláusulas de estos cuerpos normativos serán impracticables.

2. BREVE EXPLICACIÓN DE LOS ESTATUTOS ESPECIALES

2.1 Zona Franca

La legislación de Zona Franca (D.F.L. N° 2, Ministerio de Hacienda, 2001), entrega un supuesto de extraterritorialidad aduanera a un perímetro delimitado, autorizado para las ciudades de Iquique y Punta Arenas, cuyos recintos son concesionados por el Estado a terceros para su administración y explotación, instalándose en ellos los usuarios que gozarán de las franquicias.

Su artículo 5°, permite el establecimiento de espacios fuera del recinto franco y dentro de la región respectiva, que se considerarán parte integrante de aquel, gozando, por tanto, de todos los beneficios del régimen preferente a que se refiere dicha normativa, mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda, antecedido de un informe emitido por el Intendente Regional.

Por otro lado, su artículo 11, prescribe que la administración y explotación de las zonas francas será entregada por el Estado de Chile, a través del Ministerio de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan con las bases que determine dicho

ministerio y el de Economía, complementando el artículo 14 que el Presidente de la República podrá delegar en las autoridades regionales respectivas, las facultades de esas carteras. En ejercicio de dicha atribución, el Primer Mandatario delegó en el Intendente de Magallanes y de la Antártica Chilena (Decreto N° 275, Ministerio de Hacienda, 1976), la concesión, administración y supervigilancia de la Zona Franca de Punta Arenas, entregada en la actualidad a la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada (Resolución N° 30, Intendencia Regional, 2007), por el plazo de 23 años.

El artículo séptimo de la ley 20.655, (Ley N° 20.655, Incentivos Zonas Extremas, 2013), aprobó la ley que autoriza la instalación de recintos francos en regiones geográficamente aisladas, condicionada a la emisión de un decreto del Ministerio de Hacienda, expedido previo informe del de Obras Públicas, trámite cumplido por la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (Decreto N° 1.296, Ministerio de Hacienda, 2013), habilitando la instalación de una zona franca, fijándose luego sus límites periféricos (Decreto N° 79, Ministerio de Hacienda, 2017).

El artículo 2° de la ley contenida en el Artículo séptimo de la ley N° 20.655, establece que la administración y explotación de la zona franca será entregada por el Estado de Chile, a través del Intendente de la respectiva región y previa autorización del Ministro de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan con las bases que para tales efectos determinen dichas autoridades.

Como se aprecia, en lo que dice relación con la Zona Franca, a los Intendentes les corresponde: 1) informar al Ministerio de Hacienda para tramitar la autorización de recintos remotos, y 2) determinar las bases para la concesión de las zonas francas en regiones geográficamente aisladas. Adicionalmente, al titular de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena le corresponde la supervigilancia¹ de la concesión² de la Zona Franca de Punta Arenas.

2.2 D.F.L. 15

El D.F.L. N° 15, de 1981 (D.F.L. N° 3, Ministerio de Hacienda, texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 15, 2001), corresponde al reglamento

1 Mediante Resolución Ex. N° 301, de 2016, el Intendente Regional ordenó a la Sociedad Administradora terminar con los subarrendamientos al interior del recinto franco, actividad que no se encuentra contemplada dentro del sistema de Zona Franca.

2 El Intendente Regional selló un acuerdo con la Sociedad Administradora para culminar un largo proceso de revisión y de interpretación de las cláusulas del contrato de concesión, cobrando las multas y diferencias generadas por las obligaciones del privado, así como programando las fechas de término de las inversiones, que consta en escritura pública de 13.03.2017, en Notaría de Igor Trincado Urra, de Punta Arenas, Repertorio N° 702-17.

del Fondo de Fomento y Desarrollo creado por el artículo 38 del Decreto Ley N° 3.529, (D.L. N° 3.529, Normas de Administración Financiera, 1980), consistente en la entrega de una bonificación de hasta un 20% sobre el valor de las inversiones y reinversiones realizadas en las regiones de Tarapacá; Arica y Parinacota; Aysén, del General Carlos Ibáñez del Campo; y Magallanes y de la Antártica Chilena, así como, en las provincias de Chiloé y de Palena, con vigencia hasta el año 2035.

Los proyectos de inversión y reinversión que postulen a bonificación, se someten a la consideración de un comité resolutivo (siendo alguno de sus miembros nombrados por el Intendente Regional), que se pronuncia sobre la procedencia en el otorgamiento de la bonificación, atendida la naturaleza de la inversión o reinversión, velando por el cumplimiento de los requisitos técnicos de los proyectos y que sean prioritarios en el desarrollo regional, fijando las bases de la postulación, que deberán contener los criterios y fórmulas de evaluación y priorización de los proyectos, las formalidades de presentación de los antecedentes y toda otra información conveniente para facilitar el proceso de postulación.

El Intendente Regional dicta una resolución, según lo resuelto por el referido Comité, de acuerdo con los recursos financieros disponibles y según la priorización dada por la evaluación de los proyectos, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9°, 13 y 15 del anotado D.F.L. N° 15.

2.3 Ley Navarino

La ley N° 18.392 (Ley N° 18.392, Ley Navarino, 1985), estableció un régimen preferencial tributario y aduanero para, *grosso modo*, el área al sur del Estrecho de Magallanes y hasta el Polo Sur, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, con vigencia hasta el año 2035, para determinadas empresas que se instalen físicamente en terrenos de la zona especial, siempre que su establecimiento y actividad signifique la racional utilización de los recursos naturales y la preservación de la naturaleza y del medio ambiente.

Para que las empresas accedan al goce de los beneficios, tanto en el momento de su instalación en el área especial, como para cualquier ampliación o renovación de la misma, sólo es posible mediante la resolución dictada por el Intendente Regional y reducida a escritura pública por el Tesorero Regional en representación del Estado de Chile y la interesada, sobreviniendo el carácter de contrato. En consecuencia, las empresas no tienen derecho al régimen especial, per se, sino que acceden a él por la autorización expresamente otorgada por el Intendente Regional.

Por otro lado, el inciso segundo del artículo 82 de la ley N° 18.591 (Ley N° 18.591, Normas Complementarias de Administración Financiera, 1987), introdujo la caducidad de pleno derecho de los contratos antes señalados, al vencimiento de dos años contados desde la reducción a escritura pública de la resolución que autorice la instalación de la respectiva empresa, si dentro de dicho plazo no se hubiere concretado el inicio de sus actividades o éstas se discontinuaren por más de un año, en cualquier tiempo.

Además la Contraloría General (Dictamen N° 4.920, 09.02.2017) ha señalado que los requisitos para acceder al sistema de franquicias, deben concurrir no sólo en el momento en que se conceda la autorización de instalación en el área preferencial, sino también durante todo el tiempo en que las empresas aprovechen los beneficios del estatuto especial, correspondiéndole al Intendente analizar y definir en cada caso específico la concurrencia de tales supuestos y, asimismo, disponer el término de los contratos³ cuando compruebe que aquellos han dejado de cumplirse, en forma imperativa, en atención al principio de legalidad y al debido resguardo de los intereses fiscales.

En resumen, el rol del Intendente Regional en la ley N° 18.392, comprende las siguientes funciones:

- i. Evaluar las postulaciones de las interesadas en el goce del estatuto preferente;
- ii. El rechazo de las pretensiones que no reúnan las condiciones que la misma norma expresa para merecer los beneficios;
- iii. La aprobación de la instalación de las empresas que reúnan los requisitos exigidos por la norma, dictando una resolución que indique el lugar de establecimiento, autorizando el desarrollo de la actividad, condicionando el goce de los beneficios a la garantía medioambiental;
- iv. Velar por el correcto uso de los recursos fiscales, verificando y controlando que las beneficiarias observen las obligaciones comprometidas, tanto en su particular proyecto de inversión, como en general, respecto de las imposiciones que la misma ley enuncia; y, finalmente,
- v. Disponer el término de los contratos que dejen de cumplirse.

3 Entre los años 2016 a 2018, el Intendente Regional incoó cerca de 200 procedimientos administrativos para resolver la continuidad de las franquicias a beneficiarias de la Ley Navarino, resolviendo la caducidad de pleno derecho para alrededor de 140 empresas, por no concretar el inicio de actividades o por haberlas discontinuado. Solo uno de aquellos procedimientos versaba sobre la vulneración a la garantía ambiental, sobreseyendo de los cargos al administrado en Res. Ex. N° 548, de 2018.

2.4 Ley Tierra del Fuego

La ley N° 19.149, (Ley N° 19.149, Ley Tierra del Fuego, 1992), en su título I, que comprende los artículos 1° al 10°, instruyó un régimen preferencial tributario y aduanero, similar al de la Ley Navarino, concebido únicamente para empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, que estará vigente hasta el año 2036, cuyo acceso está sujeto a la resolución del Intendente, la que reducida a escritura pública por el Tesorero Regional, tiene el carácter de un contrato de invariabilidad de los beneficios.

El sistema preferente es otorgado por el Intendente mediante resolución, a las empresas que se establezcan en los terrenos de las anotadas comunas, que desarrollen determinadas actividades, condicionando el goce de los beneficios, a la circunstancia que el establecimiento y la actividad signifiquen la racional utilización de los recursos naturales y que aseguren la preservación de la naturaleza y del medio ambiente, sujetándose los contratos a la sanción de caducidad en idéntico tenor que en la ley N° 18.392, pudiendo el Consejo Regional excluir a una de aquellas actividades favorecidas con la norma por el plazo de dos años, renovable, si resulta contradictoria o no prioritaria para su estrategia de desarrollo del territorio.

Se aprecia entonces, que las funciones del Intendente Regional en lo que respecta a la ley N° 19.149, son idénticas⁴ a las que le toca ejercer en la ley N° 18.392.

3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

A la data de promulgación de los estatutos preferentes que se han indicado, el Intendente Regional se regía por el Decreto Ley N° 575 (D.L. N° 575, Regionalización y Descentralización Administrativa, 1974), que dividió el territorio de la República en regiones para el gobierno y la administración del Estado, al tenor de su artículo 1°, preceptuando en el 2°, que el gobierno y la administración superiores de cada región residen en un Intendente Regional, cuyo nombramiento corresponderá al Poder Ejecutivo, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de éste.

Estas nuevas unidades territoriales llamadas regiones, agrupan y supeditan a las provincias del país, replicando en la subdivisión de inferior orden, la estructura de

4 Entre los años 2017 a 2018, el Intendente Regional constató la caducidad de pleno derecho de alrededor de 230 empresas beneficiarias de la ley N° 19.149, por no concretar el inicio de actividades o por haberlas discontinuado.

gobierno y la administración del Estado, a cargo de un Gobernador Provincial, tal como disponía el artículo 25 del D.L. N° 575, de 1974, subordinado al Intendente Regional y nombrado por el Poder Ejecutivo, que permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél.

Cabe hacer presente, que previo a la regionalización del país, éste ya se dividía territorialmente en provincias en lugar de regiones – para el ejercicio del gobierno interior del Estado – a cargo de un Intendente; luego las provincias se subdividían en departamentos, a cargo de un Gobernador; los departamentos, en subdelegaciones, a cargo de un Subdelegado; y las subdelegaciones, en distritos, a cargo de un Inspector (D.F.L. N° 22, Ministerio de Hacienda, 1959).

Así, previo a la regionalización del país, ya existían los Intendentes, pero su función de gobierno interior se ejercía sobre la Provincia a su cargo. Así también, los Gobernadores tenían la función de gobierno interior en ejercicio del Departamento de su dependencia. Lo que el D.L. N° 575, de 1974, efectúa, no sólo es el cambio de unidades territoriales a Regiones y Provincias, reemplazando a las divisiones anteriores de Provincias, Departamentos, Subdelegaciones y Distritos, sino que además especificó funciones de administración, junto con las de gobierno interior que hasta dicho momento sólo éstas últimas se les asignaban a los representantes territoriales del Poder Ejecutivo. Los Intendentes Regionales, por tanto, comienzan a ejercer tareas de gobierno interior y de administración superior⁵ de cada región, en forma simultánea.

Se contemplaba la existencia de un Consejo Regional de Desarrollo, que de acuerdo al artículo 7° del D.L. N° 575, de 1974, era compuesto por varios personeros y por el Intendente Regional, que lo presidía, cuyas tareas se detallan en el artículo 11, limitadas a hacer propuestas sobre el desarrollo regional. Adicionalmente, el artículo 24, señalaba la existencia de los respectivos fondos sectoriales, junto con la asignación en el Presupuesto de la Nación de un Fondo de Desarrollo Regional,

5 Profundizaremos en explicar en qué consisten las tareas de gobierno interior y las de administración superior en el apartado V “Razones para entregar los Estatutos al Gobernador Regional”. Sin embargo, adelantamos aquí que la diferencia entre ellas, radica en que las primeras se refieren a labores de seguridad, control jerárquico, supervigilancia de servicios públicos y actuación como agente inmediato del Poder Ejecutivo, es decir, referidas a hacer que el Estado de Derecho y los Servicios Públicos funcionen. En cambio, las segundas, están enfocadas a promover el desarrollo regional, especialmente en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial, el fomento a las actividades productivas y el desarrollo social y cultural de sus habitantes, disponiendo de presupuesto para inversión regionales, con la posibilidad de sumar a los Ministerios mediante convenios de programación para engrosar los recursos disponibles, o de convocar a privados a través de la creación de corporaciones de desarrollo, lo que se podría resumir como organizar el progreso del territorio.

al cual se destinaría a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluidas las contribuciones de bienes raíces, pues éstas últimas forman parte del financiamiento del régimen municipal.

De la lectura y análisis del D.L. N° 575, de 1974, podemos concluir que la regionalización del país, tenía por objeto que la división territorial no fuera una simple herramienta para el ejercicio del gobierno interior, sino que además se asignó a los Intendentes la labor de administración superior⁶ de las respectivas regiones, acompañado para este último efecto, por un Consejo de Desarrollo y de Fondos de Inversión, concentrando el Intendente ambas tareas.

Posteriormente, la ley N° 18.575 (Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 1986) se encargaría de perfeccionar el sistema de desconcentración territorial, cuyo texto original, en su artículo 37, replicaba que el gobierno y la administración superior de cada región residen en el respectivo Intendente, en su carácter de agente natural e inmediato del Presidente de la República, y serán ejercidos con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones de éste, agregando el artículo 38, que corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la respectiva región ajustándose a los planes nacionales; asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; supervigilar, coordinar y fiscalizar los servicios públicos de la región y, en general, cumplir las demás atribuciones que le encomiende la ley, rematando el artículo 39, que serán órganos asesores del Intendente, el Consejo Regional de Desarrollo y los organismos técnicos que señale la ley, estando los Secretarios Regionales Ministeriales subordinados al Intendente para los efectos del ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a éste.

La ley de bases generales de la Administración del Estado, recogía parte de lo que ya se señalaba en el Decreto Ley N° 573, (D.L. N° 573, Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, 1974), dictado junto al D.L. N° 575, de 1974, sobre regionalización del país, que dicho sea de paso, fue lo que se plasmó en la Constitución Política de 1980, con la concepción de un Estado Unitario, dividido territorialmente en regiones, secciones donde ha de ejercerse funciones de gobierno y de administración, en coordinación con la política general del país.

⁶ La administración de los territorios locales recae en los Municipios, siendo el rol de los Gobiernos Regionales, el de administración superior del territorio de la región, de forma que los planes locales de ordenamiento deben subordinarse a los regionales.

Al retorno de la democracia, para profundizar la efectiva descentralización del país, se modificó el Capítulo XIV de la Constitución Política y se promulgó la ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, publicada el 11.11.1992, separando claramente las funciones de gobierno interior, de las de administración superior de la región (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175, 1992).

En su texto original, la anotada norma (Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992) dedica su título primero, al gobierno de la región, cuyo artículo 1° establecía que, el gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y nombrado por éste, mantenido en su cargo mientras cuente con su confianza, enumerando el artículo 2° una serie de funciones, relacionadas con la seguridad interior del territorio, prevención de catástrofes, vigilancia fronteriza, aplicación de la ley de extranjería, supervigilancia de servicios públicos, control jerárquico sobre los gobernadores, representación extrajudicial del Estado en la región y cumplimiento de las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue.

Por su lado, el antedicho primitivo texto de la ley N° 19.175, se refería en el título segundo, a la administración de la región, señalando el artículo 13 que la administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella y que para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere. Prosigue señalando en el artículo 16, sus funciones generales; en el 17, las de ordenamiento territorial; en el 18, las de fomento a la actividad productiva; en el 19, las de desarrollo social y cultural; complementando el artículo 20, las atribuciones para el ejercicio de las anotadas funciones.

A continuación, el artículo 22 explica que el gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional, agregando el artículo 23, que sin perjuicio de las facultades de gobierno interior como representante del Presidente de la República, el Intendente además será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y presidirá el Consejo Regional, que para estos efectos ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

De lo anterior se colige que el Intendente Regional es una plaza con doble función, doble regulación, doble dedicación y doble jerarquía: por un lado,

ejerce la labor de gobierno interior del Estado en el territorio como representante inmediato del Presidente de la República, sometido a la Constitución, las leyes y las instrucciones de éste último, y por la otra parte, es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional para la administración superior del territorio, sometido a la Constitución, las leyes y los reglamentos regionales⁷. Decimos doble función, por corresponderle labores de gobierno interior y de administración de la región; doble regulación, porque está sometido, además de la Constitución y las leyes, a las instrucciones del Presidente de la República, en lo que se refiere a gobierno interior, o a los reglamentos regionales, respecto de la administración superior del territorio; doble dedicación, porque es el representante del Poder Ejecutivo y su agente inmediato, como también, es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y su representante; y doble jerarquía, pues es el superior jerárquico en la zona del Servicio de Gobierno Interior y del Servicio de Gobierno Regional.

Diversos cambios se fueron suscitando en la ley N° 19.175, manteniendo intacta la estructura de separación de funciones en dos grupos: por una parte, identificando a las tareas de gobierno interior ejercida por el Intendente Regional, como agente inmediato del Poder Ejecutivo, actuando por el Estado, apoyado por el Servicio de Gobierno Interior del cual es su superior jerárquico en la zona; por otro lado, explayándose sobre las labores de administración superior de la región, que están reservadas al Gobierno Regional, con patrimonio y personalidad jurídica distinta del Estado, de la cual el Intendente Regional es su órgano ejecutivo, a cargo del Servicio de Gobierno Regional.

Nos interesa detenernos en el análisis del mensaje del proyecto de ley que propició esta norma (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175, 1992, págs. 4-39), que creó los Gobiernos Regionales, junto con el texto vigente hasta antes de la elección de Gobernadores Regionales y la designación de Delegados Presidenciales Regionales, que significa el término de la plaza de Intendente.

Allí, el Ejecutivo señalaba que la reforma efectuada al Capítulo XIV y otras normas de la Constitución Política de la República, busca afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización en el país, fundamental para el desarrollo, por los requerimientos propios del sistema democrático, por las demandas que plantea la expansión económica en varias zonas del territorio, por las exigencias que se derivan de la modernización de

7 Los reglamentos regionales son normas que pueden dictar los Gobiernos Regionales, en ejercicio de sus atribuciones y como parte de sus funciones, que regulan materias propias de su competencia, en conformidad a las leyes y reglamentos supremos. (Artículos 23, 24, 36 y 44, Ley N° 19.175).

la administración pública y como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales. Agrega que esta iniciativa compatibiliza la tradición institucional y jurídica de Estado Unitario, con una positiva evolución en favor de la descentralización del país, para lo cual el proyecto contempla nuevas funciones y atribuciones a cargo de los gobiernos regionales que crea y les asigna los recursos para ejercerlas, inscribiendo la idea de una progresiva transferencia de responsabilidades hacia esos nuevos entes descentralizados, con un correlato concreto en la gestión de los recursos que mayor significación revisten en la dinámica del desarrollo, procurando avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial a una descentralización de raíz democrática. Estas son las consideraciones que sirvieron de fundamento en la dictación de la ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

Luego, la enmienda a la Carta Fundamental realizada bajo la presidencia de Ricardo Lagos (Ley N° 20.050, Reforma Constitucional, 2005) modificó el artículo 3° del Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, referido a la forma jurídica del Estado, y el Capítulo XIV, de Gobierno y Administración interior del Estado. El debate legislativo concluyó que la región y la regionalización son procesos meramente administrativos, no posibilitando una arista de autonomía política ni fiscal a los territorios subnacionales (Historia Fidedigna de la Ley N° 20.050, 2005, págs. 110-122). Humberto Nogueira (2019) declara que esta situación es una clara manifestación de la nula voluntad política durante la reforma para dotar a las regiones de autogobierno.

Otro ajuste a la Carta Fundamental (Ley N° 20.390, Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, 2009), cambió la manera en que los consejeros regionales serán electos, de forma directa y universal, los cuales en un principio se elegían indirectamente, por votación ejercida por los concejales municipales de la unidad territorial respectiva. Más adelante se reformaría nuevamente la Constitución Política (Ley N° 20.990, Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, 2017), posibilitando la elección democrática y directa del nuevo cargo ejecutivo de la región: el Gobernador Regional, obligando a transformar la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, configurando los procesos de elección de esa nueva autoridad regional, y adecuando la estructura administrativa dentro de los territorios subnacionales (Ley N° 21.073, Regula la Elección de Gobernadores Regionales, 2018), (Ley N° 21.074, Fortalecimiento de la Regionalización, 2018).

La estructura de las autoridades regionales está consagrada en norma constitucional, el artículo 111 en sus dos primeros incisos determina:

“La administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.

El gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.”

En los siguientes incisos del mismo artículo, se esclarece que el gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, otorgándole facultades para el cumplimiento de la función administrativa de la región, como también, señalándole la fiscalización de otros servicios públicos dependientes o que se relacionen con el gobierno regional.

Con la creación del Gobernador Regional electo por sufragio directo y universal, la plaza del Intendente Regional es eliminada dentro de la organización territorial, surgiendo la figura del Delegado Presidencial Regional para ejercer la función de gobierno interior de la región, como agente natural e inmediato del Primer Mandatario en la unidad subnacional, nombrado por éste y mantenido en sus funciones mientras goce de su confianza.

El artículo 13 de la presente ley orgánica de Gobierno y Administración Regional (D.F.L. N° 1-19.175, del Ministerio del Interior, texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, 2005), dispone que la función de administración superior de cada región recaerá sobre el gobierno regional, cuya composición como anteriormente se describió responde al Gobernador Regional y el Consejo Regional.

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos por el Gobernador Regional, se dispone una estructura organizacional con seis divisiones: Planificación y Desarrollo Regional; Presupuesto e Inversión Regional; Administración y Finanzas; Fomento e Industria; Infraestructura y Transportes; y Desarrollo Social y Humano. Dentro de la misma normativa se señala la figura del Administrador Regional, colaborador directo del Gobernador Regional, cuyas funciones se vinculan con la gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de las divisiones previamente descritas.

A lo largo de toda la historia constitucional y legislativa chilena se ha mantenido una forma de Estado Unitario y centralista -a excepción de las leyes federales de 1826- sin intenciones de modificar esta organización jurídica.

4. FORMAS DE EJERCICIO DE FUNCIONES

En la concepción de un Estado Unitario, el ejercicio de funciones de Estado puede ejecutarse de muchas formas, siendo tres conceptos fundamentales de diferenciar entre sí, que suelen emplearse erradamente como sinónimos: deslocalización, desconcentración y descentralización.

La deslocalización es un mecanismo por el cual se traslada desde un territorio a otro un organismo, sin alterar el proceso decisional, que no significa en ningún sentido descentralización. La desconcentración, en cambio, implica traspasar capacidades para tomar decisiones desde un nivel superior de la estructura administrativa a otro de rango inferior, pero dentro de la misma organización, en forma exclusiva y permanente, sin diferenciar patrimonio ni personalidad jurídica.

Por último, la descentralización conlleva reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado y que son diferentes a éste, contando ese ente distinto al Estado con personalidad jurídica, patrimonio y normas propias de funcionamiento. (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175, 1992, págs. 40-146).

En cuanto a la desconcentración administrativa, puede entenderse como un procedimiento mediante el cual se transfieren competencias desde un órgano superior a otro inferior, disminuyendo la subordinación del último respecto del primero. La desconcentración significa que el agente de rango inferior en la jerarquía organizacional, tiene competencia para adoptar ciertas decisiones sobre determinados asuntos generales o locales, pero permanece jerárquicamente subordinado al poder central. (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175, 1992, págs. 40-146).

Lo que realmente ocurre en la desconcentración, es que un órgano transfiere facultades y atribuciones a otro, pero el último queda sujeto a la dependencia jerárquica del primero, sin crear un ente independiente o diferente, sino sólo trasladando funciones de la administración dentro de la pirámide jerárquica. Así, el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica propia, no actúa por sí mismo, sino con la personalidad del órgano central, sin patrimonio propio ni normas diferentes. (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175, 1992, págs. 40-146).

La legislación chilena distingue dos tipos de desconcentraciones: territorial y funcional. Sin embargo, la desconcentración territorial no es otra cosa que deslocalización, pues los Ministerios del país, simplemente instalan sedes en cada región, designando un representante del Ministro denominado Secretario Regional Ministerial, haciendo lo propio los Servicios Públicos, cuyas Direcciones Nacionales instalan Direcciones Regionales, que no significa transferir atribuciones y

competencias, sino simplemente extender la cobertura geográfica para su ejercicio. Así, las decisiones de los Secretarios Regionales Ministeriales y de los Directores Regionales, pueden ser revertidas – en la mayoría de los casos – mediante el recurso jerárquico, lo que no es otra cosa que reconocer que la subordinación del órgano inferior persiste, siendo el superior el que toma las decisiones.

Una cuestión diferente es la desconcentración funcional, en la cual aquella atribución entregada al Secretario Regional Ministerial o al Director Regional respectivo, es ejercida a plenitud, sin que proceda el recurso jerárquico para esa materia en particular, pero existiendo la subordinación para todo lo demás.

Ahora bien, la descentralización, como proceso fundamental para el desarrollo, por los requerimientos propios del sistema democrático, por las demandas que plantea la expansión económica en varias zonas del territorio, por las exigencias que se derivan de la modernización de la administración pública y como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales, es realmente iniciada con la instauración de los gobiernos regionales, como entidades de derecho público y con personalidad jurídica, patrimonio y normas propias, pues previamente a ello sólo contábamos con descentralización para materias que no tenían que ver con el desarrollo local, ni con la profundización de la democracia, como es el caso de instituciones como Sercotec, Conaf y Corfo, que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, que forman parte de los Órganos de la Administración del Estado, pero que no persiguen fines territoriales.

Cuando la ley hacía mención del término descentralización – antes de la creación de los gobiernos regionales – lo había hecho para referirse a la distinción entre servicios centralizados y descentralizados, según si cuentan o no con patrimonio propio y personalidad jurídica distinta a la del Estado.

Así podemos leerlo en el artículo 29 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, (D.F.L. N° 1-19.653, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, 2001). En su artículo 33, esta ley establece que, sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos, explicando que la desconcentración territorial se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. En cambio, la desconcentración funcional se realizará mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

Luego el artículo 34 aclara aún más el asunto, al explicar que en los casos en que la ley confiera competencia exclusiva a los servicios centralizados para la

resolución de determinadas materias, el jefe del servicio no quedará subordinado al control jerárquico en cuanto a dicha competencia y que la ley podrá dotar a dichos servicios de recursos especiales o asignarles determinados bienes para el cumplimiento de sus fines propios, sin que ello signifique la constitución de un patrimonio diferente del fiscal.

Es sumamente claro que la desconcentración territorial es simplemente deslocalización y que la desconcentración funcional es la auténtica desconcentración. Sin embargo, ambas distan de ser descentralización, pues no se ha asignado un patrimonio diferente al del Fisco, aun cuando éste incluso haga aportaciones para el ejercicio de la función.

Explicada la diferencia entre descentralización, desconcentración y deslocalización, o dicho de otra forma, entre descentralización, desconcentración funcional y desconcentración territorial, resulta importante abordar la herramienta de la delegación, que es otra mecánica para entregar tareas, competencias y responsabilidades.

En efecto, la anotada ley orgánica de bases generales de Administración del Estado, señala en su artículo 41, que el ejercicio de las atribuciones y facultades propias podrá ser delegado, con las siguientes consideraciones: la delegación deberá ser parcial y recaer en materias específicas; los delegados deberán ser funcionarios de la dependencia de los delegantes; el acto de delegación deberá ser publicado o notificado según corresponda; la responsabilidad por las decisiones administrativas que se adopten o por las actuaciones que se ejecuten recaerá en el delegado, sin perjuicio de la responsabilidad del delegante por negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de dirección o fiscalización; y la delegación será esencialmente revocable. Una cuestión fundamental de esta herramienta, es que el delegante no podrá ejercer la competencia delegada sin que previamente revoque la delegación.

Ahora bien, la delegación, no es descentralización ni tampoco desconcentración, pues no hay patrimonio distinto y el ejercicio delegado es revocable y no permanente. Sin embargo, es una interesante herramienta intermedia, que en todo caso requiere que exista jerarquía para delegar, pues la misma no es posible orientarla a no subordinados. Es decir, el delegante debe ser superior jerárquico del delegado, por lo que la delegación ocurre dentro del mismo servicio y no entre servicios distintos. Un ejemplo de delegación se contiene en el Decreto de Hacienda N° 275, de 1976, en cuyo artículo 3° el Presidente de la República delegó en el Intendente de la XII Región, la concesión de la Zona Franca de Punta Arenas.

Para resolver la entrega de competencias entre órganos que no tienen jerarquías entre sí, siguiendo con el análisis de la ley orgánica constitucional de bases

generales de la Administración del Estado, su artículo 38 preceptúa, que en aquellos lugares donde no exista un determinado servicio público, las funciones de éste podrán ser asumidas por otro, debiendo celebrarse un convenio entre los jefes superiores de los servicios, aprobado por decreto supremo suscrito por los Ministros correspondientes y que tratándose de convenios de los servicios del gobierno regional éstos serán aprobados por resolución del respectivo Intendente.

En cuanto al mecanismo propuesto por las últimas leyes de reforma a la L.O.C. N° 19.175, se regula la transferencia de competencias desde el núcleo central ejecutivo hacia los gobiernos regionales. En el párrafo 2°, del Capítulo II del Título Segundo de la mencionada ley, se desarrolla la Transferencia de Competencias; así, en su articulado 21 bis se establece que el Presidente de la República transferirá, de forma temporal o definitiva, a uno o más gobiernos regionales, la competencia de los ministerios y de los servicios públicos en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. Dichas transferencias podrán realizarse de oficio o a solicitud de un gobierno regional, éste último puede ser peticionado o por el gobernador regional o por el consejo regional, que se verificará mediante Decreto Supremo dictado por el Presidente de la República. El artículo 21 quáter expresa que, en caso de que la transferencia de competencias tenga una clara aplicación regional, se privilegiará ante otras. En este procedimiento intervendrá el Presidente de la República, un Comité Interministerial de Descentralización, el cual tendrá una Secretaría Ejecutiva que le proporcionará un apoyo técnico y administrativo para el ejercicio de su función y una Comisión de Estudios por materias o competencias a transferir.

Comprendido entonces, cómo se ejercen determinadas tareas y el origen de esas atribuciones (deslocalización, desconcentración, descentralización, delegación, convenio y traspaso de competencias), debemos asentar claramente que las facultades que se le entregan al Intendente Regional en los estatutos preferentes tributarios, aduaneros y de fomento en estudio, corresponden a una desconcentración funcional por ley, al tenor del inciso final del artículo 33, de la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado. Distinto es el caso de la delegación para la concesión, administración y supervigilancia de la Zona Franca de Punta Arenas, que como tal, es esencialmente revocable, de manera que desaparecida la plaza de Intendente Regional, que para los efectos del Decreto de Hacienda N° 275, de 1976, actúa como delegado; las funciones para la concesión, administración y supervigilancia de tal recinto vuelven al delegante.

El problema en las leyes Nos 18.392 y 19.149, artículo 5° de la legislación de Zona Franca, artículo 2° de la ley contenida en el artículo séptimo de la ley N° 20.655, y D.F.L. N° 15, es que al desconcentrar funciones en el Intendente

Regional, no se ha señalado en ejercicio de cuál de las atribuciones (gobierno interior o administración superior de la región) actúa la señalada autoridad, y una vez desaparecida esa plaza se genera un vacío de competencia, toda vez que la ley orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional tampoco reparó en este detalle, sin expresar en su texto quien es el sucesor legal para el ejercicio de los estatutos preferentes, además de la extinción de la delegación en el caso de la concesión de la Zona Franca de Punta Arenas, que no puede asumirse como continuador, *a priori*, a un órgano diferente, como sería el caso del Delegado Presidencial Regional, aun cuando sea un dependiente jerárquico del Poder Ejecutivo, como lo era el Intendente Regional, pues no se le ha entregado claramente la delegación con las formalidades requeridas por la ley.

5. GUBERNAMENTALIDAD, GOBERNANZA, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

Para entender cómo es que se origina la creación de Gobiernos Regionales en un Estado Unitario, es necesario revisar los conceptos de gubernamentalidad, gobernanza, descentralización y democracia, que inspiran su instauración, elementos que además explican el rol que le compete a dichas entidades sin transformar al ordenamiento administrativo en un federalismo.

Así, remontándonos en un análisis histórico, en 1758, Jean-Jacques Rousseau publica su *“Discurso sobre la economía política”*, donde redacta lo siguiente: *“la palabra economía proviene del oikos, casa, y momos, ley en tanto su origen significa el gobierno sabio y legítimo de la casa en provecho del bien común de toda la familia”* (1985).

Michel Foucault (2006), en relación a lo dispuesto por Rousseau, va a enlazar que: *“Gobernar un Estado será, pues, poner en práctica la economía, una economía a nivel de todo el Estado, es decir, tener con respecto a los habitantes, a las riquezas, a las conductas de todos y cada uno, una forma de vigilancia, de control, no menos atenta que la del padre de familia sobre todos los de la casa y sus bienes”*, por lo que las técnicas⁸ de gobierno serán dictadas en

8 Michel Foucault basa mucha de su obra en la apreciación de las prácticas, éstas definidas por la regularidad y racionalidad que acompañan a las formas de hacer, el concepto de técnica aparece para agregar a esta práctica, estrategia y táctica. Entonces, estudiar a la práctica como una técnica permite un análisis de vinculación entre los medios (la táctica) y los fines (la estrategia). Foucault utiliza el concepto de técnica como forma de metodología de análisis del poder (Castro, 2004).

cuanto al modelo de la economía, es por esto que es un error teórico-epistémico distanciar a la economía de la política: lo económico se configura a partir de lo político y la política.

Con el desarrollo de nuevos saberes que se generan desde el siglo XVI, con mayor amplitud para el XVII, se determina que el Estado se gobierna según leyes racionales, teniendo como técnicas la economía y el derecho. Luego la expansión demográfica producida durante el siglo XVIII, genera cambios en cuanto a la estructura y fundamentación del Estado, reformulando los autores contractualistas la teoría de la soberanía, involucrando de forma imprescindible a la población, que es gobernada dentro del contrato social. Por tanto, el ejercicio del gobierno incorporará como técnica e instrumento a la población, la cual es sujeto de necesidades y cuya observación de satisfacción será vinculado a un buen gobierno.

Mediante estas técnicas descritas, economía-ley-soberanía-territorio-población es que se ejerce el gobierno; Foucault (2006), acuña el vocablo “*gubernamentalidad*” para poder explicar que, se trata de “*un conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad*”.

La gubernamentalidad está en directa conexión con la capacidad de gobernar, en tanto si se entiende como la aplicación de técnicas para la consecución de los objetivos establecidos por quien ejerce el gobierno, y que dicha aplicación de técnicas será correcta en la medida que se alcance los objetivos planteados por quien ejerce el gobierno.

Otro concepto vinculado a las técnicas de gubernamentalidad es la gobernanza, que, dentro de los estudios de las ciencias sociales contemporáneas, se ha introducido como una práctica política dentro de la gestión de políticas públicas, en el cual el modelo de control jerárquico, centralista, se mueve hacia uno más cooperativo, entre más actores de la sociedad, donde el ente estatal no es el único que toma la directiva de gobierno. Renate Mayntz (2005) realiza una distinción entre los conceptos de gobierno y gobernanza, explicita que si bien, por mucho tiempo se ha utilizado de forma indistinta estos términos, ellos no son sinónimos, gobernanza la define como una nueva manera de gobernar, diferente del modelo de control jerárquico, es más cooperativo, en el sentido que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. La gobernanza se torna como una alternativa al control jerárquico, y ésta ha sido estudiada tanto a nivel nacional y subnacional en la elaboración de políticas.

Desarrollar la gobernanza es del todo pertinente, en tanto intenta cambiar la forma jerárquica, paternalista y centralista de ejercer gobierno, se contempla como una generación de nuevas democracias, en tanto, son muchos actores quienes intervienen en la generación de políticas públicas, provee de una colaboración en red entre estos sujetos, lo cual provocaría la existencia de organizaciones de poder, con cierto grado de autonomía y autogobierno (Zurbriggen, 2011).

El Banco Mundial ha definido gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. Agrega el BM, que un buen gobierno contiene características propias del ejercicio de gobernanza, referidos a métodos de elección de gobernantes, capacidad de administrar recursos y aplicación de políticas, garantizando ciertos mínimos de un Estado de Derecho, como es la transparencia y participación ciudadana. (Banco Mundial, 2005, págs. 3-7).

A diferencia de la introducción y desarrollo de gobernanza como técnica de gobierno ocurrido en Europa, en América Latina se encuentra menos incorporada en los Estados, considerando que las primeras transiciones de las dictaduras militares a regímenes democráticos iniciaron en los años ochenta, hablar de gobernanza no estaba dentro de las prioridades de los gobiernos. Es dentro de este contexto, que organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional emitieron ciertas recomendaciones que estos gobiernos debían implementar para seguir en un camino de desarrollo, entre aquellas recomendaciones destaca la descentralización.

Estas gobernanzas locales, entendidas como técnicas de gobierno, se inician con procedimientos de descentralización política, fiscal y administrativa, las cuales pueden existir coetáneamente o no, dentro de un territorio subnacional/regional.

Como antecedente al desarrollo teórico de la descentralización, es menester procurar una distinción entre los diferentes principios jurídico-políticos que circulan en torno a este tópico: Autonomía y Autarquía.

La autonomía es una noción jurídico-política que consiste en que las normas son creadas por los propios órganos de gobierno regional, independizando la determinación de contenidos de las normas regionales de toda instancia. No solo existe capacidad de autoadministración, sino un ámbito de normatividad legislativa propia, producto de la distribución de competencias que se produce entre el Estado o gobierno central y los gobiernos regionales (Nogueira, 2019). Por tanto, el ente autónomo, goza de una potestad legislativa ordinaria y una potestad reglamentaria, utilizando ésta última para la implementación de sus leyes. La autonomía se encuentra en directa relación con la descentralización política.

La autarquía o autonomía administrativa, propia de los Estados unitarios con descentralización administrativa, será entendida como el ejercicio de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado central, para ejecutar leyes estatales y no leyes propias del territorio subnacional, ya que carece de potestad normativa legislativa ordinaria.

La autarquía es una de las especies de descentralización administrativa, la cual supone una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado. La administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de Derecho Público que realizan actividad administrativa para el cumplimiento de fines públicos, son estas personas de Derecho Público quienes dan lugar a la autarquía (Garrido Falla, 1948).

La descentralización, como concepto se configura como un instrumento de gubernamentalidad, ejercido por el Estado, en tanto tenga como objetivo aplicar una mejor gobernanza sobre el territorio soberano sin necesariamente adoptar una forma federativa. La descentralización busca promover un desarrollo local y regional, apropiado a las necesidades de la población, a más abundancia, este instrumento de gobierno se asocia a la profundización de la democracia, la participación social y ciudadana (Vásquez-Cárdenas & Montoya-Brand, 2016).

La descentralización implica el reconocimiento de determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado, por lo que aquellos tienen personalidad jurídica, patrimonio y normas propias de funcionamiento, se involucran a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas, a raíz de este enunciado es del todo factible que un procedimiento de privatización pueda ser estimado como un acto de descentralización (Boisier, 1990), omitiendo juicios de valor o preguntar la pertinencia de otorgar facultades de administración pública a entes privados.

Una descentralización política se vincula a la elección directa de gobernantes en las unidades subnacionales/regionales/provinciales, con el fortalecimiento de su legitimidad, se otorga, desde el poder central, una capacidad de autodeterminación sobre asuntos que competen a esta unidad territorial. El núcleo central se encuentra en la elección directa de los gobernantes de dicha unidad subnacional, lo que produce -en teoría- una mayor legitimidad de quienes acceden a los cargos públicos y un aumento del ejercicio democrático, ya que las decisiones políticas locales implicarían una participación de más actores de la sociedad civil, no solo por parte de la administración pública y del Estado, es decir, el trabajo de creación e implementación de políticas públicas obraría en red, que sin dudas, es uno de los presupuestos de gobernanza.

La descentralización fiscal compete en tanto a la distribución de recursos desde el nivel central hacia los niveles inferiores, según criterios estandarizados de reparto. Ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central, hacia el nivel inferior o subnacional y constituye, por lo general un proceso dirigido desde el poder central (CEPAL, 1993). Otros autores (Carranza Ugarte & Tuesta Cárdenas, 2004) refuerzan el concepto, entendiendo que una descentralización fiscal ocurre toda vez que aquel gobierno subnacional tenga una capacidad de generar recursos, en tal pueda recaudar impuestos, imponer contribuciones, ser parte de la discusión de mecanismos de transferencias, o incluso la posibilidad de ingresar al patrimonio propio aquellos dineros provenientes de sanciones pecuniarias por infracción a alguna norma, que además, pueda tomar decisiones de gasto con autoridad de manejo financiero del gobierno local, lo que se traduce en la capacidad de endeudamiento.

La descentralización administrativa implica entonces una asignación de competencias a las subunidades territoriales, se busca incrementar la eficiencia en el ejercicio de gobierno del Estado. Algunos autores sostienen que es un grado superior al de desconcentración, ya que en este tipo de descentralización existe un traslado de competencias de la administración central del Estado a una persona jurídica distinta que tiene patrimonio propio, sobre las cuales el gobierno central solo ejerce controles de tutela sobre sus actos sin convertirse en una dependencia jerárquica, que es lo que ocurre en la desconcentración.

Gobernanza y descentralización tienen mucho que ver con democracia, es más, estos conceptos son desarrollados solo bajo la existencia de un Estado de Derecho democrático, podría proponerse que la democracia es condición, *sine qua non*, de gobernanza y descentralización.

La administración de estatutos preferentes tributarios y aduaneros, entregada al conocimiento del Intendente Regional, corresponde a una situación específica y concretizada en una realidad político-jurídica del Estado de Chile, en relación al gobierno de territorios subnacionales, en la que se entrecruzan los conceptos de gubernamentalidad, gobernanza, descentralización y democracia. Es, por tanto, menester mantener en consideración el desarrollo teórico presentado para enfrentar los análisis particulares de continuación, una vez desaparecida la plaza de Intendente Regional, con el consiguiente surgimiento de las dos nuevas autoridades zonales: El Gobernador Regional, de elección popular y con funciones de administración superior del territorio; y el Delegado Presidencial Regional, agente inmediato del poder central y con tareas de gobierno interior en su circunscripción.

6. RAZONES PARA ENTREGAR LOS ESTATUTOS AL GOBERNADOR REGIONAL

Luego de todo este análisis previo, hay que hacerse la pregunta siguiente: cuando se crearon los estatutos preferentes en comento, donde se le entregó al Intendente Regional la autorización de la instalación de empresas o la aprobación de franquicias ¿fue en ejercicio de las funciones de gobierno interior o de las de administración superior de la región? Si logramos despejar esta interrogante, podremos defender adecuadamente los argumentos para identificar quién es el legítimo continuador del Intendente en estas materias. Así, si es en consonancia con el ejercicio de las labores de gobierno interior que se desconcentró funcionalmente por ley en el Intendente el conocer sobre estos estatutos preferentes, el sucesor debería ser el Delegado Presidencial Regional; en cambio, si establecemos que lo anterior obedecía a las tareas de administración superior de la región, debería asumir las atribuciones el Gobernador Regional.

6.1 Primer término

Las tareas del gobierno interior, entregadas primeramente al Intendente Regional y luego al Delegado Presidencial Regional, se enumeran en el artículo 2° de la ley N° 19.175, que podemos resumir como tareas de seguridad, control jerárquico, supervigilancia de servicios públicos y actuación como agente inmediato del Primer Mandatario, siguiendo sus instrucciones.

Por otro lado, en cuanto a la administración superior de la región, aquella primitivamente recaía en el Intendente Regional, según el D.L N° 575, de 1974, acompañado por un Consejo de Desarrollo Regional; pero con la promulgación de la ley N° 19.175, pasaron a radicarse en el Gobierno Regional – entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio – compuesto en un comienzo por el Intendente Regional y el Consejo Regional, transformando tal integración a partir de los próximos comicios, por el Gobernador Regional y el Consejo Regional.

La ley N° 19.175, entre sus artículos 16 al 20, señala funciones generales para el Gobierno Regional, así como, funciones específicas en materia de ordenamiento territorial, de fomento a las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, entregándole adicionalmente atribuciones para dicho cometido, de cuya lectura se puede inferir que los Gobiernos Regionales, particularmente fueron concebidos para el desarrollo regional, el desarrollo del territorio, el ordenamiento territorial, confeccionar una estrategia de desarrollo, planificar los asentamientos humanos, velar por el medio ambiente, promover el transporte en la región, fomentar las actividades productivas, la inversión privada y el emprendimiento, generar condiciones apropiadas para la actividad empresarial, efectuar acciones

concretas con el sector privado, fomentar el turismo, facilitar el acceso a la salud y la vivienda, dictar normas de rango reglamentario en la región, aplicar tributos regionales y ejercer la desconcentración funcional que la ley le encomiende.

Todos estos términos corresponden al objeto previsto en la dictación de la Ley Navarino, cuyas disposiciones hicieron expresa referencia a ello, pues el mensaje del ejecutivo indicaba la dimensión territorial y sectorial que esta iniciativa contemplaba (Historia Fidedigna de la Ley N° 18.392, 1985, págs. 20-38). Así, la intención del legislador fue promover la instalación de empresas de determinados sectores de la economía, tales como el transporte y el turismo, para entregarles a todas ellas, condiciones favorables para la inversión, con acciones concretas materializadas por la entrega de exenciones y subvenciones, que significa parte de la administración de tributos, facilitando el acceso a la salud y la vivienda para el territorio especial, al extender franquicias para estas actividades realizadas por personas naturales o jurídicas, todo lo que se dirige a aumentar y engrosar los asentamientos humanos, con un especial y vigilante cuidado por el medio ambiente, formando parte de la estrategia de desarrollo regional, ejerciendo un potente rol en la administración superior de la región, en el ordenamiento territorial, en el fomento productivo y en el desarrollo social y cultural, utilizando la desconcentración funcional otorgada al Intendente Regional por la propia ley N° 18.392, mediante las resoluciones aprobatorias de instalación, ampliación, modificación y renovación, autorizando el establecimiento de empresas.

A mayor abundamiento, y dado que el régimen de la ley N° 19.149 fue copiado de la ley N° 18.392, considerando la necesidad de revertir el despoblamiento del territorio de las comunas favorecidas (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.149, 1992, págs. 3-32), en este último cuerpo normativo se entregó una potestad adicional al Consejo Regional, para excluir por el plazo de dos años, renovables, a las actividades sobredimensionadas o que no se condigan con la estrategia de desarrollo, apuntando perfectamente al carácter de labores de administración superior de la región y no de gobierno interior, que tienen las atribuciones entregadas al Intendente para la instalación y ampliación de empresas, así como, para renovar contratos caducados, como también – al tenor del parecer de Contraloría – para velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones del inversionista.

Estas mismas consideraciones, surgen de la lectura del artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, para tramitar la instalación de recintos remotos de zona franca, así como, respecto de la entrega de la administración y explotación de Zonas Francas en regiones geográficamente aisladas, a que se refiere el artículo 2° de la ley contenida en el Artículo séptimo de la ley N° 20.655, como también, respecto del otorgamiento de los subsidios del D.F.L. N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda.

6.2 Segundo término

El diseño del contrato de Ley Navarino, fue copiado del D.F.L. N° 2, de 1959, del Ministerio de Hacienda, sobre viviendas económicas (Historia Fidedigna de la Ley N° 18.392, 1985, pág. 108), en el que una autoridad territorial como el Alcalde o alguien de su dependencia en el Municipio, extiende el permiso de edificación – un acto administrativo en definitiva – para luego ser reducido a escritura pública por el Tesorero Comunal, por parte del Estado y el interesado, sobreviniendo el carácter de contrato de inmutabilidad del estatuto preferente (Decreto N° 1.101, fija el texto definitivo del D.F.L. N° 2, de 1959, 1960). Claramente ni el Alcalde ni nadie de su dependencia podría firmar en representación del Estado, pues no son agentes de éste, sino del Municipio, razón por la cual es el Tesorero Comunal, quien efectúa la suscripción del contrato, que por la naturaleza de su cargo tiene potestades para hacerlo.

En la tramitación de la Ley Navarino, el informe de juridicidad en el fondo del proyecto (Historia Fidedigna de la Ley N° 18.392, 1985, pág. 87), indicaba que *“es perfectamente posible delegar en las autoridades, las facultades necesarias para garantizar la inmutabilidad de franquicias, tal como lo hace el Estatuto de Inversión Extranjera, del D.L. N° 600, de 1974”*. Como se aprecia, nada obsta a que la ley hubiera encomendado al mismo Intendente a suscribir la inmutabilidad de franquicias en representación del Estado, después de todo, es eso justamente lo que hacía el D.L. N° 600, de 1974, Estatuto de Inversión Extranjera (D.F.L. N° 523, Ministerio de Economía, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. 600, 1993), donde se celebra el contrato por escritura pública lisa y llanamente, pactándose las respectivas cláusulas, suscribiéndolo directamente un representante del Estado de Chile – el Presidente del Comité de Inversiones Extranjeras – y el interesado.

Insistiremos en que los diseñadores de la ley N° 18.392, teniendo dos alternativas para elegir desde donde copiar el contrato de Ley Navarino, eligieron hacerlo del que expresaba en mejor forma el carácter de administración regional, entregando la dictación del acto administrativo a la autoridad territorial, pero reservándose el Poder Central la reducción a escritura pública que testimonia la invariabilidad de las franquicias, en lugar de otorgar todas las facultades al Intendente.

El contrato de Ley Tierra del Fuego, ha sido copiado del indicado en la ley N° 18.392, por ende, comparte el mismo análisis referido a los permisos de edificación de viviendas económicas que hemos señalado.

En tanto, el D.F.L. N° 15, corresponde al reglamento del Fondo de Fomento y Desarrollo creado por el artículo 38 del D. L. N° 3.529, de 1980, que es la

continuación del subsidio que entregaba el Decreto Ley N° 889 en sus artículos 12, 22 y 28 (D.L. N° 889, modifica régimen aduanero, tributario y de incentivos a la I, II, III, XI y XII región y a la actual provincia de Chiloé, 1975).

El rol del Intendente Regional, en el D.F.L. N° 15, queda relegado a la aprobación de los subsidios a cada particular beneficiario, pero subordinado a la aprobación y asignación del monto del fondo destinado a cada región por el poder central. Nuevamente se aprecia que no se otorgó toda la potestad a dicha autoridad territorial, sino que sólo un componente de la tramitación, reservándose el Ejecutivo la distribución de los recursos en las diversas circunscripciones.

A su turno, la legislación de Zona Franca tiene su origen en el Decreto Ley N° 1.055 (D.L. N° 1.055, Autoriza establecimiento de Zonas y Depósitos Francos, 1975), donde se establece el régimen especial para las ciudades de Iquique y Punta Arenas, considerando la conveniencia de agilizar el comercio exterior. En la legislación de Zona Franca, la intervención del Intendente Regional, está acotada a informar al Titular de Hacienda, sobre la necesidad de autorizar el funcionamiento de recintos remotos en su región, que preceptúa el artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, de dicha Cartera, como también, a la entrega de la administración y explotación de las zonas francas en regiones geográficamente aisladas, previa autorización del Ministro de Hacienda, como dispone el artículo 2° de la ley contenida en el Artículo séptimo de la ley N° 20.655; estando limitado su actuar territorial a la tramitación definitiva propiciada por el poder central.

Una cuestión diversa es la concesión de la Zona Franca de Punta Arenas, que está en manos del Intendente Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena por la delegación expresamente otorgada por el Presidente de la República.

6.3 Tercer término

Dado que los estatutos preferentes se refieren a franquicias, subsidios y exenciones de impuestos, nos interesa profundizar en el literal i) del artículo 20, de la ley N° 19.175, que preceptúa que para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá dentro de sus atribuciones, el aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional. Este precepto, está acorde con el inciso final del numeral 20, del artículo 19 de la Constitución Política, que permite a la ley autorizar que determinados tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

A este respecto, contrario a lo que se ha sostenido en el debate público, los impuestos regionales existen desde hace mucho tiempo, donde podemos señalar: 1) Impuesto a los Casinos de Juegos, según artículos 59 y 60 de la ley N° 19.995, (Ley N° 19.995, bases generales para Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego, 2005); 2) Patentes por Concesiones Mineras, según artículo único de la ley N° 19.143, (Ley N° 19.143, establece distribución de los ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras, 1992); 3) Patentes de Aprovechamiento de Aguas, según artículo 129 bis 19 del Código de Aguas, modificado por la ley N° 20.017, (Ley N° 20.017, Modifica el Código de Aguas, 2005); y 4) Patentes de Acuicultura, según artículo 84 de la ley N° 18.892 (Decreto de Economía N° 430, texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, general de Pesca y Acuicultura, 1992). Existen por tanto, ejemplos concretos para todas las regiones del país, de aplicación de impuestos regionales destinados a engrosar los fondos de inversión para emplearse en obras de desarrollo en las respectivos territorios por los gobiernos regionales.

No obstante, no se debe pasar por alto que también el Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, se beneficia de la Zona Franca de Punta Arenas, al tenor del artículo 2° de la ley N° 20.320, (Ley N° 20.320, prolonga incentivos y modifica ley de Zona Franca, 2008) que agregó el artículo 35 al D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, indicando que los montos que a partir del año 2009 pague la concesionaria, cederán en beneficio del referido Gobierno Regional. Asimismo, otra particularidad que acontece sólo para el Gobierno Regional de la anotada circunscripción, es el FONDEMA, (Ley N° 19.275, destina recursos al Fondo de Desarrollo de Magallanes, 1993), constituido por los derechos de explotación de hidrocarburos.

Todo esta batería de impuestos regionales redundan en reflexionar sobre quien debería ser el órgano idóneo para proseguir con las atribuciones de los estatutos tributarios y aduaneros preferentes, pues si a los gobiernos regionales se les permitió aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional, por qué no entregarle también la administración de tales estatutos preferentes que tiene los componentes territoriales y sectoriales, largamente publicitados en el mensaje presidencial que dio inicio a la tramitación de la Ley Navarino, como también respecto de la promulgación de la Ley Tierra del Fuego, la Zona Franca y el D.F.L. N° 15.

Si la plaza de Delegado Presidencial Regional no fue concebida para aplicar tributos, con menor medida podría haberse pensado para entregar exenciones, siendo su cargo, el ejercicio de un agente inmediato del Presidente de la República, es decir, del poder central, contrario al carácter territorial que persiguen los estatutos preferentes.

6.4 Cuarto término

Las reglas de traspaso de competencia que se detallan en la ley orgánica constitucional de Gobierno y Administración Regional, entre los artículos 21 bis al 21 octies, solo vinieron a explicitar el procedimiento para dicho traspaso y a acotar las funciones objeto de esa transferencia, limitándolas a los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, toda vez que en el original texto de la ley N° 19.175, se contempló tempranamente el empoderamiento paulatino y sistemático de los gobiernos regionales en la mejor administración de su territorio, al tenor de lo señalado en el antiguo artículo 67, que expresaba:

“Los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades.

Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva.

Dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el Ministerio del Interior, serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia”.⁹

Ahora bien, para que se pueda aplicar la transferencia de competencias, es necesario que el poder central tenga a su cargo el ejercicio de la atribución que se desplazará, cuestión que no ocurre con las funciones que las leyes Nos 18.392 y 19.149, además del artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, y del artículo 2° de la ley contenida en el Artículo séptimo de la ley N° 20.655, como también, el D.F.L. N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda, le asignan al Intendente Regional, que por tratarse de una desconcentración funcional por ley, los deberes no pueden ser conocidos ni supervisados por el superior jerárquico y ante la desaparición de la plaza, tenemos un vacío legal que debe ser resuelto.

9 La referencia al artículo 110 de la Constitución, debe entenderse hacia el actual artículo 114.

6.5 Quinto término

Hemos desarrollado los conceptos de gubernamentalidad, gobernanza, descentralización y democracia, que son elementos que se entrecruzan con el gobierno de territorios subnacionales, donde Chile ha seguido las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, diferenciándose claramente tres esferas de descentralización: política, fiscal y administrativa; entendidas todas ellas en el marco de un Estado Unitario, pues sólo en tal ordenamiento puede hablarse de descentralización.

En relación a la esfera administrativa, la creación de los gobiernos regionales con tareas de administración superior del territorio de su jurisdicción, obedece a la idea de autarquía o autonomía administrativa, pues éstos ejercen una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado central, tanto por desconcentración funcional por ley o siguiendo el procedimiento de traspaso de competencias, donde lo que estos entes efectúan es ejecutar leyes estatales y no leyes propias de la región, de forma tal que, siendo los estatutos preferentes normas de tales características, que por lo demás, aplican en el territorio subnacional únicamente, es coherente entregar su conocimiento al órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

Así también, la elección directa de los consejeros regionales en una primera etapa y próximamente, la de Gobernadores Regionales, es un segundo avance en la descentralización, fortaleciendo la legitimidad de la democracia, que involucra la esfera política de la descentralización.

Finalmente, en relación a la esfera fiscal de la descentralización, ésta ya había comenzado con la temprana creación del Fondo de Desarrollo Regional, en el D.L. N° 575, de 1974, al destinar el 5% de la recaudación regional para obras de desarrollo en dichos territorios, que con el tiempo se ha perfeccionado cada vez más, mediante la creación de impuestos regionales como el de casinos de juego, patentes de acuicultura, concesiones mineras, etc., e inclusive con los particulares casos de la concesión de Zona Franca de Punta Arenas y el FONDEMA, para el caso de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, siendo pertinente el otorgar también el conocimiento de los estatutos preferentes al Gobernador Regional, en la idea de descentralización fiscal.

No se puede pasar por alto el desarrollo doctrinario que indica que la democracia es condición, *sine qua non*, de procesos de gobernanza y descentralización.

7. CONCLUSIÓN

La continuación de las atribuciones del Intendente Regional, en materias de las leyes Nos 18.392 y 19.149, artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, artículo 2° de la ley contenida en el Artículo séptimo de la ley N° 20.655, y D.F.L. N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda, deben ser ejercidas por el Gobernador Regional y no por el Delegado Presidencial Regional, por las siguientes razones: 1) las labores que los estatutos preferentes le entregan al Intendente Regional, son identificables con las funciones de administración superior indicadas en la L.O.C. N° 19.175, mas no así con las tareas de gobierno interior; 2) la mecánica de inicio de la tramitación del acceso a los estatutos preferentes, está entregado a una autoridad regional, perfeccionado luego por un representante del Estado, dando cuenta de un fuerte contenido territorial y descentralizado, diferenciando el poder subnacional del central, que son propias de las funciones del Gobernador Regional; 3) los gobiernos regionales cuentan con impuestos regionales, sin que sea un contrasentido otorgarles la administración de los estatutos preferentes, rol menos compatible con las tareas de gobierno interior; 4) las reglas de traspaso de competencias reforzaron la dedicación de los gobiernos regionales a labores en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural de las regiones, fines también perseguidos por los estatutos preferentes, sin que el conocimiento total de aquellos sea una atribución del poder central, atendida la desconcentración funcional por ley radicada en el Intendente Regional; y 5) los conceptos de gubernamentalidad, gobernanza y democracia, que justifican la creación de los Gobiernos Regionales y la elección del Gobernador Regional, obligan a radicar en dicha autoridad, el conocimiento de los estatutos preferentes en comento, pues obedecen a la descentralización en sus tres esferas (administrativa, fiscal y política).

Una cuestión diversa, es la manera como se zanja el asunto, toda vez que las enmiendas a la ley N° 19.175, no han considerado esta problemática, pues no existen menciones a quien sucederá al Intendente Regional en todo lo que no se indique expresamente dentro de las labores de gobierno interior y de administración superior, que la señalada norma compartimentadamente aborda.

Esta problemática, obliga a dictar una ley, acorde con los fines de fomento perseguidos por los estatutos preferentes indicados y en consonancia con los objetivos de administración superior del territorio que busca la ley orgánica constitucional de Gobierno y Administración Regional, conciliando ambas metas.

No se requiere necesariamente modificar la ley orgánica constitucional de Gobierno y Administración Regional, que como tal, exige un quórum especial, sino simplemente, podría dictarse una ley que enmiende las menciones al “*Intendente Regional*” por “*Gobernador Regional*”, a que aluden las leyes Nos 18.392 y 19.149, el artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, el artículo 2° de la ley contenida en el Artículo séptimo de la ley N° 20.655 y el D.F.L. N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda; además de desconcentrar funcionalmente la concesión de la Zona Franca de Punta Arenas en dicha autoridad territorial, mediante una nueva cláusula al D.F.L. N° 2, ya señalado.

8. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2005). *Crecimiento económico en la década de 1990: aprender de una década de reformas*. Washington DC: The World Bank.

Boisier, S. (1990). La descentralización: Un tema difuso y confuso. *Revista interamericana de planificación*, 1-36.

Carranza Ugarte, L., & Tuesta Cárdenas, D. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. *Estudios Económicos*, N° 12., 1–81.

Castro, E. (2004). *El vocabulario de Michel Foucault*. Buenos Aires: Quilmes Editorial.

CEPAL. (1993). Descentralización fiscal: Marco conceptual. *Serie Política Fiscal* N° 44, 1–84.

D.F.L. N° 1-19.175, del Ministerio del Interior, texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175. (08 de Noviembre de 2005). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO, SISTEMATIZADO Y ACTUALIZADO DE LA LEY N° 19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL: <http://bcn.cl/luvxq>

D.F.L. N° 1-19.653, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575. (17 de Noviembre de 2001). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.575, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: <http://bcn.cl/luw4b>

D.F.L. N° 2, Ministerio de Hacienda. (10 de Agosto de 2001). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N°341, DE 1977, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE ZONAS FRANCAS: <http://bcn.cl/1w8ak>

D.F.L. N° 22, Ministerio de Hacienda. (19 de Noviembre de 1959). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA EL TEXTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE GOBIERNO INTERIOR DE LA REPÚBLICA; DEROGA LA LEY DE RÉGIMEN INTERIOR, DE 22 DE DICIEMBRE DE 1885: <http://bcn.cl/1vuy1>

D.F.L. N° 3, Ministerio de Hacienda, texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 15. (10 de Agosto de 2001). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 15, DE 1981, QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DEL FONDO DE FOMENTO Y DESARROLLO CREADO POR EL ARTICULO 38 DEL DECRETO LEY N° 3.529, DE 1980: <http://bcn.cl/1xa41>

D.F.L. N° 523, Ministerio de Economía, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. 600. (03 de Septiembre de 1993). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO LEY N° 600, DE 1974, ESTATUTO DE LA INVERSION EXTRANJERA: <http://bcn.cl/1w0yp>

D.L. N° 1.055, Autoriza establecimiento de Zonas y Depósitos Francos. (25 de Junio de 1975). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de AUTORIZA ESTABLECIMIENTO DE ZONAS Y DEPOSITOS FRANCOS: <http://bcn.cl/1viki>

D.L. N° 3.529, Normas de Administración Financiera. (06 de Diciembre de 1980). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de NORMAS COMPLEMENTARIAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: <http://bcn.cl/1wtw4>

D.L. N° 573, Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado. (12 de Julio de 1974). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTATUTO DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIORES DEL ESTADO: <http://bcn.cl/1vbf5>

D.L. N° 575, Regionalización y Descentralización Administrativa. (13 de Julio de 1974). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de REGIONALIZACION DEL PAIS: <http://bcn.cl/1vjwk>

D.L. N° 889, modifica régimen aduanero, tributario y de incentivos a la I, II, III, XI y XII región y a la actual provincia de Chiloé. (21 de Febrero de 1975). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de MODIFICA REGIMEN ADUANERO, TRIBUTARIO Y DE INCENTIVOS A LA I, II, III, XI Y XII REGION Y A LA ACTUAL PROVINCIA DE CHILOE: <http://bcn.cl/1v0ed>

Decreto de Economía N° 430, texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, general de Pesca y Acuicultura. (21 de Enero de 1992). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.892, DE 1989 Y SUS MODIFICACIONES, LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA: <http://bcn.cl/1vabq>

Decreto N° 1.101, fija el texto definitivo del D.F.L. N° 2, de 1959. (18 de Julio de 1960). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA EL TEXTO DEFINITIVO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N.O 2. DEL AÑO 1959, SOBRE PLAN HABITACIONAL: <http://bcn.cl/1v2pl>

Decreto N° 1.296, Ministerio de Hacienda. (18 de Noviembre de 2013). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTABLECE QUE LA REGIÓN DE AISÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO CUMPLE CON EL REQUISITO DE REGIÓN GEOGRÁFICAMENTE AISLADA, HABILITANTE PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA FRANCA: <http://bcn.cl/2dtwt>

Decreto N° 275, Ministerio de Hacienda. (19 de Marzo de 1976). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA LIMITES PERIFERICOS AL RECINTO DE LA ZONA FRANCA DE PUNTA ARENAS Y DELEGA EN EL INTENDENTE REGIONAL ATRIBUCIONES QUE SEÑALA: <http://bcn.cl/2dtw5>

Decreto N° 79, Ministerio de Hacienda. (26 de Enero de 2017). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA LÍMITES PERIFÉRICOS DE LA ZONA FRANCA DE LA REGIÓN DE AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO: <http://bcn.cl/2dtwv>

Dictamen N° 4.920. (09.02.2017). Contraloría General de la República.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Garrido Falla, F. (1948). Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. *Revista de estudios de la vida local*, N° 37, 3-28.

Historia Fidedigna de la Ley N° 18.392. (1985). Biblioteca del Congreso Nacional.

Historia Fidedigna de la Ley N° 19.149. (1992). Biblioteca del Congreso Nacional.

Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175. (1992). Biblioteca del Congreso Nacional.

Historia Fidedigna de la Ley N° 20.050. (2005). Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley N° 18.392, Ley Navarino. (14 de Enero de 1985). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTABLECE UN REGIMEN PREFERENCIAL ADUANERO Y TRIBUTARIO PARA EL TERRITORIO DE LA XII REGION DE MAGALLANES Y DE LA ANTARTICA CHILENA, POR UN PLAZO DE 25 AÑOS: <http://bcn.cl/luvt5>

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. (05 de Diciembre de 1986). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FIJA TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.575, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: <http://bcn.cl/luvo7>

Ley N° 18.591, Normas Complementarias de Administración Financiera. (03 de Enero de 1987). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de NORMAS COMPLEMENTARIAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA, DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA Y DE PERSONAL: <http://bcn.cl/lv0tu>

Ley N° 19.143, establece distribución de los ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras. (17 de Junio de 1992). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTABLECE DISTRIBUCION DE INGRESOS PROVENIENTES DE LAS PATENTES DE AMPARO DE CONCESIONES MINERAS, A QUE SE REFIEREN LOS PARRAFOS 1° Y 2° DEL TITULO X DEL CODIGO DE MINERIA: <http://bcn.cl/lvz35>

Ley N° 19.149, Ley Tierra del Fuego. (06 de Julio de 1992). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTABLECE REGIMEN ADUANERO Y TRIBUTARIO PARA LAS COMUNAS DE PORVENIR Y PRIMAVERA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, DE LA XII REGION DE MAGALLANES Y DE LA ANTARTICA CHILENA: <http://bcn.cl/lvh62>

Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. (11 de Noviembre de 1992). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL: <http://bcn.cl/lv698>

Ley N° 19.275, destina recursos al Fondo de Desarrollo de Magallanes. (27 de Diciembre de 1993). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de DESTINA RECURSOS QUE INDICA PARA EL FONDO DE DESARROLLO DE LA REGION DE MAGALLANES Y DE LA ANTARTICA CHILENA: <http://bcn.cl/1v41t>

Ley N° 19.995, bases generales para Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego. (07 de Enero de 2005). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTABLECE LAS BASES GENERALES PARA LA AUTORIZACION, FUNCIONAMIENTO Y FISCALIZACION DE CASINOS DE JUEGO: <http://bcn.cl/1vw0g>

Ley N° 20.017, Modifica el Código de Aguas. (16 de Junio de 2005). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de MODIFICA EL CODIGO DE AGUAS: <http://bcn.cl/1v9ph>

Ley N° 20.050, Reforma Constitucional. (26 de Agosto de 2005). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INTRODUCE DIVERSAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA: <http://bcn.cl/1uwlt>

Ley N° 20.320, prolonga incentivos y modifica ley de Zona Franca. (31 de Diciembre de 2008). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de PRORROGA LOS INCENTIVOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE LAS REGIONES DE AYSÉN Y DE MAGALLANES Y DE LA PROVINCIA DE PALENA Y MODIFICA LA LEY DE ZONAS FRANCAS CONTENIDA EN EL D.F.L. N° 2 DE 2001 DEL MINISTERIO DE HACIENDA: <http://bcn.cl/1yvbpb>

Ley N° 20.390, Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. (28 de Octubre de 2009). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL: <http://bcn.cl/1w5rk>

Ley N° 20.655, Incentivos Zonas Extremas. (01 de Febrero de 2013). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de ESTABLECE INCENTIVOS ESPECIALES PARA LAS ZONAS EXTREMAS DEL PAÍS: <http://bcn.cl/1vbzs>

Ley N° 20.990, Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional. (05 de Enero de 2017). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de DISPONE LA ELECCIÓN POPULAR DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL GOBIERNO REGIONAL: <http://bcn.cl/1z4dn>

Ley N° 21.073, Regula la Elección de Gobernadores Regionales. (22 de Febrero de 2018). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de REGULA LA ELECCIÓN DE GOBERNADORES REGIONALES Y REALIZA ADECUACIONES A DIVERSOS CUERPOS LEGALES: <http://bcn.cl/23umu>

Ley N° 21.074, Fortalecimiento de la Regionalización. (15 de Febrero de 2018). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS: <http://bcn.cl/23seb>

Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Nogueira, H. (2019). El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento. En H. von Baer, & N. Bravo, *Desarrollo territorial colaborativo: Descentralizando poder, competencias y recursos*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Resolución N° 30, Intendencia Regional. (13 de Julio de 2007). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de APRUEBA CONTRATO DE CONCESION PARA LA ADMINISTRACION Y EXPLOTACION DE LA ZONA FRANCA DE PUNTA ARENAS: <http://bcn.cl/2672m>

Rousseau, J.-J. (1985). *Discurso sobre la economía política*. Madrid: Tecnos.

Vásquez-Cárdenas, A. V., & Montoya-Brand, M. A. (2016). Descentralización y gobernanza en América Latina. *Journal of International Law*, 7(2), 1-32.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos N° 38, julio-diciembre*, 39-64.