

Juan Carlos Ferrada Bórquez\*

# El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser\*\*

## Introducción.

Uno de los temas tradicionalmente ausentes de la discusión política, jurídica y académica en nuestro país es el modelo de Estado desde el punto de vista de la distribución territorial del poder o forma jurídica del Estado. Más aún, se considera un dogma de fe de nuestra República comenzar definiendo al Estado de Chile como unitario, en el que cualquiera sea la política de distribución territorial del poder, esta jamás puede poner en juego esta característica esencial de su estructura política<sup>1</sup>. Desde esta perspectiva, analizar esta premisa fundamental del Estado chileno, determinar su alcance, analizar sus implicancias en el desarrollo democrático y económico del país y las limitaciones que conlleva, parece una empresa aventurada, que cuenta con pocos partidarios y muchos detractores, y que sin duda lleva envuelto un debate –estéril para algunos– no exento de polémica.

Sin embargo, como académico comprometido con el estudio del gobierno y administración regional, creo imprescindible correr este riesgo, más aún cuando el tema que nos convoca en estas XXXI Jornadas Chilenas de Derecho Público es, precisamente, “Los cambios constitucionales del siglo XX y el futuro de la Constitución en el siglo XXI”. Así, parece oportuno entrar este debate, pero no desde la perspectiva limitada y

*\*Abogado y Doctor en Derecho.  
Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Austral de Chile.*

\*\* Este trabajo forma parte del Proyecto DID de la Universidad Austral de Chile N° S-200060, titulado “El régimen de gobierno y de administración regional después de la reforma de 1991. Las principales características que presenta y sus limitaciones estructurales”.

<sup>1</sup> Tómese en consideración que al momento de discutirse la reforma constitucional de 1991 se hizo especial hincapié en la idea de unidad política del Estado chileno, al grado que se dejó constancia de la inconveniencia de avanzar hacia modelos de federalismo que pusieran en riesgo esta base institucional del ordenamiento constitucional chileno. Ver, en este sentido, las discusiones producidas en las Comisiones Unidas del Senado que analizaron la reforma constitucional de 1991, las que se encuentran recogidas en sus aspectos medulares en la edición oficial de la *Constitución Política de la República de Chile*, Diario Oficial de la República de Chile, Leyes anotadas y concordadas, edición especial, Santiago de Chile, 1991.

apresurada de la política contingente –que seguramente tiene otras virtudes–, sino desde el plano académico, con toda la libertad que permite esta actividad y en el marco de un encuentro universitario tan significativo como son estas prestigiosas jornadas.

Con estos propósitos, he considerado pertinente abordar esta materia desde una perspectiva histórica, pero con especial referencia hacia el futuro. Al efecto he estructurado este artículo en cuatro apartados: el primero aborda algunos aspectos conceptuales previos necesarios para iniciar la discusión jurídica; el segundo se dedica a analizar las características centrales del modelo jurídico territorial del Estado de Chile diseñado en la Constitución de 1980, a partir de la reforma introducida en nuestro sistema jurídico-administrativo por los Decretos Leyes –en adelante D.L.- 573 y 575 de 1974; luego se estudia brevemente la situación actual de nuestro Estado Administrador descentralizado y desconcentrado después de las reformas introducidas en 1991 y 1993; y, por último, se hacen algunas reflexiones acerca de las que, a nuestro juicio, son las reformas institucionales pendientes en esta materia, tomando como referencia algunas propuestas que se han planteado desde distintos círculos académicos y políticos.

## I. Algunos aspectos conceptuales previos.

### 1. *Los modelos jurídicos de Estado territorial.*

El problema de los modelos de distribución del poder político y administrativo es una de las temáticas más complejas a la hora de entrar a discutir el sistema de distribución de competencias en un Estado. Ello porque a partir de esta definición inicial se establecerá el marco referencial al cual se sujetarán las reglas de distribución de poder y el alcance que tendrán las funciones y atribuciones transferidas a las entidades territoriales.

En este contexto se puede considerar que desde el punto de vista teórico existen dos modelos básicos de estructuración del poder público territorial o formas jurídicas de Estado: el Estado unitario y el Estado federal<sup>2</sup>. El primero es aquel en que la “soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un solo gobierno”<sup>3</sup>, lo que en palabras de nuestra mejor doctrina “significa reconocer que el Estado chileno tiene un solo centro de decisiones políticas, el que está dado por los órganos del Gobierno central”<sup>4</sup>. En el

2 Sobre este punto puede verse, entre otros, GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho Administrativo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 47-50. LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984, Vol.IV, pp.661 y ss. Entre nosotros puede verse, NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Derecho Político. Introducción a la política y teoría del Estado*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1993, pp.271 y ss.

3 *Diccionario de Administración Pública Chilena*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Chile, Santiago, 1997, p.113.

4 VERDUGO MARINKOVIC, Mario; PFEFFER URQUIAGA, Emilio y NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, tomo I, p.115. En análogo sentido, NOGUEIRA y CUMPLIDO sostendrán que el “Estado unitario puede ser definido como el Estado en que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, no poseyendo más que un solo centro de impulsión política fundamental”. NOGUEIRA, H. Y CUMPLIDO, F. *Derecho Constitucional*, ob.cit., pp.271-272.

mismo sentido, LUCAS VERDU señala que el Estado unitario o simple es aquel en que “los órganos estatales se imponen, soberanamente, sobre el pueblo dentro de un mismo territorio y no existe reparto de competencias entre la persona jurídica estatal y otras personas jurídicas territoriales que puedan invocar poderes decisorios”<sup>5</sup>.

A este modelo se opone el Estado compuesto, Estado coordinador de entes<sup>6</sup> o Estado federal, en el que la titularidad del poder político –en particular, la potestad legislativa, está distribuida entre distintos entes territoriales, expresión todos de la soberanía territorial que se les reconoce a cada uno de ellos. En este caso, cada ente territorial constituye un Estado federado que concurre con su voluntad autónoma a construir un Estado superior a ello y, por tanto, traspasando a este nuevo sujeto parte de sus competencias en el derecho interno y su calidad de sujeto de derecho internacional. Lo anterior no impide que los Estados federados conserven parte de sus competencias de autogobierno, principalmente en materias relacionadas directamente con la vida de la comunidad, sin perjuicio de las restricciones que impongan los órganos federales del Estado para la coordinación de las políticas implementadas por aquellos<sup>7</sup>.

De este modo –en palabras de NOGUEIRA<sup>8</sup>–, la diferencia fundamental entre el Estado federal y el Estado unitario es que en el primero existen diversos centros de impulso político, los que conforman una unidad territorial específica denominada Estado, provincia, cantón o lander.

No obstante, junto a las anteriores formas de Estado se ha construido más recientemente un modelo intermedio de Estado, una modalidad del Estado unitario que admite cierto grado de descentralización política o un tipo de Estado compuesto distinto del Estado federal –según sea la doctrina que se siga– denominado “Estado regional”<sup>9</sup>. Este se caracterizaría por que las regiones que lo componen son categorizadas como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica no originaria ni soberana, que gozan de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad de gobierno del propio Estado<sup>10</sup>. Así, en el Estado regional –al estilo italiano o español–, las unidades regionales poseen competencias legislativas, administrativas y financieras, pero ellas como una derivación del reparto de potestades que ha hecho el propio constituyente estatal, único titular de este poder<sup>11</sup>.

5 LUCAS VERDÚ, P. *Curso de Derecho Político*, ob.cit., p.661.

6 GIANNINI, M. *Derecho Administrativo*, ob.cit., p.48.

7 NOGUEIRA, H. Y CUMPLIDO, F. *Derecho Constitucional*, ob.cit., pp.417 y ss.

8 NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. “Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile: reflexiones prospectivas de los gobiernos regionales a mediano plazo”, en *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior-Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, 1998, p.281.

9 Ver, en este sentido, NOGUEIRA, H. “Un modelo de Estado unitario descentralizado...”, ob.cit., pp.280 y ss.

10 FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado Unitario, el Estado Federal y el Estado Regional*, Tecnos, Madrid, 1978, p.60. Citado por NOGUEIRA, H. “Un modelo de Estado unitario descentralizado...”, ob.cit., p.280.

11 Ídem, p.286.

De esta manera, el Estado regional se construye como una alternativa de descentralización política al Estado federal, recogiendo alguno de los elementos de éste –autonomía política, solidaridad y controles jurídicos–, pero sin compartir el poder originario y supremo –poder constituyente– que da cohesión al Estado central.

## *2. Forma jurídica del Estado y centralización y descentralización administrativa.*

Un aspecto que a menudo se confunde en el debate de esta materia, es la relación directa que se hace entre Estado unitario y centralización administrativa y Estado federal y descentralización administrativa. En otras palabras, a partir de la forma jurídica del Estado se extrae como lógica consecuencia el modelo de organización administrativa del Estado o, mejor dicho, el modelo de reparto de las potestades administrativas que opera al interior del Estado. Si bien ello pudiera ser un sustento real en algunos Estados, no constituye una afirmación valedera en todos los casos, más aún cuando actualmente un buen número de Estados, producto de los requerimientos de eficacia y eficiencia que impone la gestión administrativa, han generado procesos de desconcentración y descentralización administrativa sin renunciar a su carácter de Estado unitario.

¿Pero qué es lo que lleva a esta confusión? La explicación parece venir –sin perjuicio de los orígenes clásicos del modelo<sup>12</sup>– de la propia formación de los modernos Estados nacionales, donde la propia consolidación de su estructura política, el fortalecimiento de su poder público y la formación del Estado constitucional de Derecho requirieron de una centralización de las estructuras burocráticas que controlaban el poder<sup>13</sup>. Así, el propio Estado –referencia especialmente hecha al Estado francés post revolucionario, aun cuando tiene sus orígenes en el absolutismo monárquico anterior– se construyó sobre la base de una forma unitaria, centralizado política y administrativamente que diera cohesión a su poder y que hiciera de la igualdad de los ciudadanos ante la ley uno de sus principios esenciales<sup>14</sup>. De este modo, uno de los instrumentos utilizados por los Estados nacionales para consolidar su poder fue, precisamente, la centralización administrativa, lo que supuso la creación de una sola Administración Pública estatal con amplias potestades encargada de satisfacer todas las necesidades de interés general<sup>15</sup>. Lo anterior no impide, evidentemente, el esta-

12 Sobre los fundamentos históricos de la confusión entre centralización administrativa y Estado y sus efectos en la teoría política medieval, véase JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*, Comares, Granada, 1999, pp.617-620.

13 En este punto me remito, en lo pertinente, a mi trabajo "El Estado Administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado", *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Vol.X, diciembre 1999, pp.116-117.

14 Ver, ARIÑO ORTIZ, Gaspar. "Principios de descentralización y desconcentración", *Documentación Administrativa*, N°214, abril-junio 1988, p.15.

15 PARADA VÁSQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1994, tomo II, p.39.

blecimiento de agentes públicos en los territorios del Estado, los que quedarán sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

Así las cosas, se puede afirmar que el proceso de unificación y fortalecimiento del Estado nacional surgido a partir de la revolución francesa del XVIII tuvo como uno de sus objetivos la superación de la desigualdad jurídica y el localismo que caracterizaron al antiguo régimen, a lo que contribuyó decisivamente la centralización administrativa. Esto fue profundizado por Napoleón, quien aplicó a la Administración Pública civil la técnica centralizadora de la unidad de mando del mundo militar, reordenando la estructura administrativa del Estado francés y ejerciendo un control estricto de las corporaciones locales por medio de los órganos centrales<sup>16</sup>. En el fondo, se trataba de dar cumplimiento al ideario jacobino revolucionario, en el que la centralización administrativa constituía un instrumento eficaz para terminar con los privilegios locales y personales del antiguo régimen feudal y se consolidaban en todo el Estado francés los derechos y libertades proclamados en la Declaración de 1789.

El fenómeno antes descrito también se presenta en nuestro propio país, aunque con algunas características distintas a las vividas por el Estado francés. En efecto, como lo ha señalado BOISIER<sup>17</sup>, el centralismo chileno obedece a distintas razones, desde cuestiones geomorfológicas, pasando por factores hereditarios de la tradición jurídica y administrativa española, conflictos bélicos que contribuyeron a la necesidad de cohesión nacional y, por último, el modelo de desarrollo y modernización seguido en nuestro país en las segundas mitades del siglo XIX y XX. Estos elementos llevaron a constituir una verdadera “cultura centralista”, arraigada profundamente en las relaciones sociales de nuestro país, lo que constituye hoy día el principal escollo para avanzar en una mayor descentralización.

Ahora bien, es evidente que tales premisas no se mantienen vigentes actualmente. Por el contrario, los propios Estados consolidados a lo largo del siglo XIX como Estados unitarios centralizados –incluido el propio Estado de Chile– empiezan recién terminado el proceso de cohesión interna a dar muestras inequívocas de la necesidad de romper con esta identificación. Así la recuperación del carácter electivo de las corporaciones locales primero, la construcción de la autonomía orgánica y funcional de los municipios después y, más recientemente, el inicio de un proceso de descentralización regional administrativa, dan cuenta de un proceso de ruptura de la centralización administrativa –sin poner en juego en muchas ocasiones el carácter unitario del Estado– y una utilización progresiva de los instrumentos de reparto de potestades administrativas<sup>18</sup>. Esto último más como consecuencia de la

16 Ídem, p.40.

17 BOISIER, Sergio. “Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar”, *CPU Estudios Sociales*, N°104, trimestre 2, 2000, pp.43-46.

18 FERRADA, J.C. “El Estado Administrador de Chile...”, ob.cit., pp.117-123.

necesidad de lograr una mayor eficiencia y eficacia administrativa más que por una opción política de participación ciudadana.

En suma, como se puede ver, actualmente el Estado unitario no implica por definición una centralización de su aparato administrativo, ya que lo primero hace referencia –como ya se señaló– más bien a la mayor o menor distribución del poder político al interior del Estado; y en cambio lo segundo –la centralización administrativa– a la concentración o reparto de las funciones administrativas. Así, es perfectamente posible descentralizar administrativamente el Estado sin afectar el carácter unitario del Estado, modelo que –como veremos– precisamente ha seguido nuestro propio país.

### *3. La descentralización y desconcentración administrativa como técnica de reparto de potestades en el ámbito territorial.*

Como ya lo he expuesto con más detalle en otro trabajo<sup>19</sup>, la desconcentración y la descentralización son técnicas de reparto de potestades administrativas al interior de la organización estatal<sup>20</sup> o mecanismos de atenuación de la centralización administrativa<sup>21</sup>, que consisten básicamente en la transferencia de las potestades desde los entes centralizados del Estado a órganos territoriales periféricos personificados o no, según sea el caso. En este sentido, desconcentración y descentralización son algunos de los instrumentos que utiliza la ciencia administrativa para organizar y distribuir el poder administrativo del Estado, pero sin afectar la definición política de este. Se trata en el fondo de reglas jurídicas que definen las relaciones entre el órgano central y el periférico territorial, de acuerdo a los objetivos perseguidos por las autoridades estatales.

Así, se entiende por desconcentración –en doctrina– a “aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de una jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”<sup>22</sup> o, en términos más descriptivos, “es la atribución de competencias del órgano superior, o del central a otro periférico, en el ámbito de una misma persona jurídico-administrativa”<sup>23</sup>. Entre nosotros SOTO KLOSS<sup>24</sup> ha definido la desconcentración como “la radicación de una o más potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea jerárquica de un ente de la Administración del Estado”.

19 FERRADA, J.C. “El Estado Administrador de Chile...”, ob.cit., pp.118-123.

20 PAREJO ALFONSO, Luciano et alii. *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, p.190.

21 SOTO KLOSS, Eduardo. “La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno”, *Revista de Derecho Pública*, N°s 51/52, 1992, p.101.

22 DE LA VALLINA VELARDE, J. “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, N° 35, 1961, p.88.

23 MARTINEZ MARÍN, Antonio. *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Tecnos, Madrid, 1996, p.101.

24 SOTO, E. “La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno”, ob.cit., p.102.

Como se puede observar, la desconcentración es una técnica que busca mejorar la gestión ordinaria de los asuntos administrativos, sin afectar la personificación jurídica de la organización administrativa central, ni la dependencia orgánica jerárquica del ente territorial inferior respecto de éste. En el fondo –como señala SOTO KLOSS<sup>25</sup>– se trata de aligerar la carga burocrática del jerarca máximo, satisfaciendo de forma más eficiente las necesidades públicas.

Ahora bien, esta desconcentración administrativa no solo puede ser territorial, sino también de carácter funcional. Así, en este último caso, la radicación de potestades en un órgano administrativo dependiente no es por razones de carácter espacial –como en el caso de la desconcentración territorial– sino por criterios de especialidad dentro de la propia organización.

Paralelamente existe la descentralización administrativa que consiste en “el modo de organizarse la acción administrativa del Estado, entendido este complejo organizativo, integrado por una diversidad de centros de poder”<sup>26</sup>. Entre nosotros la descentralización se ha conceptualizado como aquel sistema “en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central”<sup>27</sup>. En el mismo sentido CLAPS GALLO<sup>28</sup> ha definido la descentralización como “la atribución de una competencia (conjunto de fines y medios para satisfacer un fin público determinado) a una persona jurídica nueva que se crea al efecto –o ya creada, habría que añadir–, para que pueda actuar libremente, adquiriendo derechos o contrayendo obligaciones, así como la dotación y manejo de su patrimonio.

De lo señalado queda en evidencia que lo fundamental en la descentralización administrativa es la radicación de potestades en un órgano con personalidad jurídica de derecho público propia y distinta del Estado central, que se crea para este efecto o que ya está creada en forma previa al traspaso de competencias. De este modo, la descentralización no supone necesariamente la generación de órganos políticos o de representación ciudadana, sino que simplemente la atribución o el traslado de potestades en un órgano administrativo personificado, al que se le imputan, por tanto, las consecuencias jurídicas de sus actuaciones<sup>29</sup>.

La descentralización –al igual que la desconcentración– puede ser territorial o funcional. La primera –que es la que nos interesa en este trabajo– opera cuando la transfe-

25 Ídem, p.111.

26 ARIÑO ORTIZ, G. “Principios de descentralización y desconcentración”, ob.cit., p.19.

27 AYLWIN AZÓCAR, Patricio y AZÓCAR BRUNNER, Eduardo. *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996, p.161.

28 CLAPS GALLO, Domingo. “Bases institucionales de los Gobiernos Regionales”, en *Universidades y Gobiernos Regionales: Planificación, Estrategias y Desarrollos Coordinados*, Actas del Tercer Encuentro, La Serena, 10-11 de abril 1997, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, 1997, p.452.

29 ARIÑO ORTIZ, G. “Principios de descentralización y desconcentración”, ob.cit., pp.19-21.

rencia de potestades se realiza desde un órgano administrativo central a otro personificado periférico de base territorial; en cambio en el segundo caso –descentralización funcional–, se presenta cuando la transferencia de potestades se realiza a un órgano personificado especializado dentro de la organización, cuya personalidad jurídica y ámbito de competencias exclusivos se justifica en la especialidad de la materia de que trata y no necesariamente el territorio en el que opera.

En suma, como se habrá podido ver, desconcentración y descentralización territorial –que es la que aquí nos interesa– son meras técnicas de reparto de potestades administrativas, que no apuntan a la forma jurídica de Estado ni a la organización misma de las funciones constitucionales que desarrolla este, sino solo a la radicación o atribución de dichas potestades en órganos personificados o no de la propia Administración estatal, que por lo mismo estarán relacionadas con los órganos centrales a través de las reglas y vínculos jurídicos que establezca el ordenamiento jurídico en cada caso.

## **II. El modelo de Estado regional en la Constitución de 1980: el “Estado unitario desconcentrado” o el “regionalismo subordinado”.**

### *1. Los antecedentes del modelo: la descentralización y desconcentración administrativa antes del régimen militar.*

Como lo ha puesto en evidencia HERNÁNDEZ OLMEDO<sup>30</sup>, el proceso de descentralización y desconcentración administrativa del Estado chileno ha sido largo y algo accidentado, no siempre acompañado de buenos resultados. Los primeros proyectos de ordenamiento territorial, con alcances incluso en la forma jurídica del Estado, datan de principios del siglo XIX –leyes federales de 1826–. No obstante, la característica fundamental de esta centuria fue una fuerte centralización administrativa, principalmente por influjo del modelo portaliano establecido en la Constitución de 1833. Solo algunas tibias reformas municipales en la segunda mitad del diecinueve constituyen una excepción parcial al centralismo absoluto del Estado chileno, tanto en lo político como en lo administrativo.

Si bien la Constitución Política del Estado de 1925 avanzó significativamente en el diseño de un modelo de distribución del poder administrativo territorial, radicando competencias en el ámbito provincial en asambleas provinciales y en el local en las municipalidades, este no jamás se puso en práctica en forma íntegra. En efecto, las normas del capítulo IX relativas al Régimen Administrativo Interior no pasaron de ser disposiciones programáticas sin aplicación práctica y, en el ámbito local, solo alcanzaron a aspectos relativos a lo estrictamente comunal, carac-

<sup>30</sup> HERNÁNDEZ OLMEDO, Luis. “La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno”, *Revista Chileno de Derecho*, tomo II, vol.20, 1993, pp.535-540.

terizándose además por serias restricciones políticas y presupuestarias para su desarrollo. En todo caso, dichas reformas estuvieron siempre presididas por la idea de asignar cotas residuales del poder administrativo del Estado, pero sin jamás incidir en cuestiones esenciales de la actividad administrativa estatal, ni menos poner en juego la forma jurídica del Estado chileno.

## *2. La desconcentración territorial del gobierno militar en 1974.*

Un cambio cualitativo en la política de distribución territorial del poder y en el ordenamiento territorial se produce con los militares en el poder después del golpe de Estado de septiembre de 1973. Estos probablemente influidos por los aspectos geopolíticos de la organización territorial, recogen favorablemente las líneas básicas del documento preparado por ODEPLAN titulado “Restauración nacional y desarrollo regional. Bases para una política”, las que pasan a formar parte del manifiesto del gobierno militar con motivo de la iniciación del proceso de regionalización<sup>31</sup>.

De este modo se puede sostener que los militares asumen como uno de sus objetivos políticos el desarrollo regional, lo que esperaban lograr a través de la consecución de ciertos objetivos básicos y permanentes del país, como la “mayor descentralización del sector público”. Esto tenía como premisa –como lo señala el propio documento de 1974– la tesis de que “la centralización de todo el sistema de toma de decisiones del aparato estatal chileno ha alcanzado niveles que comprometen su propia eficacia y que entran considerablemente la iniciativa de las personas y de los grupos sociales”<sup>32</sup>. De ahí la necesidad de reordenar todo el aparato administrativo estatal, rediseñando la división político-administrativa del Estado, transfiriendo poderes jurídicos a las entidades territoriales, creando unidades administrativas de mayor envergadura (las regiones) que sean capaces de asumir adecuadamente estas nuevas competencias y que constituyan la escala intermedia entre el Estado-nación y la localidad o la provincia. Ello, por supuesto, sin poner en tela de juicio la unidad del Estado chileno, premisa esencial sobre la cual se construye el nuevo modelo regional.

Esta política se concretó jurídicamente en los DL 573 y 575 de 1974. El primero de ellos estableció los aspectos básicos del régimen jurídico de la nueva división político-administrativa del país, desarrollando en el segundo –DL 575/1974– las cuestiones operativas del sistema. En el fondo se estableció una separación artificial entre materias de rango constitución y legal entre ambos decretos leyes, pese a que la Carta de 1925 ya poca vigencia práctica tenía.

31 BOISIER, S. “La experiencia regionalista del gobierno militar”, ob.cit., pp.49-53.

32 Ídem, p.51.

En concreto, los decretos leyes antes citados establecieron en términos generales establecieron lo siguiente:

- 1.- La ratificación del carácter unitario del Estado chileno –tal como ya lo establecía la Carta de 1925<sup>33</sup>–, el que por lo mismo está constituido por una sola asociación política, fruto de lo cual la descentralización o desconcentración que se desea implementar solo está referida a los aspectos administrativos del Estado, pero deja a salvo el gobierno de la nación, el que sigue radicado en los órganos centrales del mismo.
- 2.- Una nueva división político-administrativa del país consistente en regiones, provincias y comunas (sin perjuicio de las áreas metropolitanas), señalándose las autoridades y órganos superiores de cada una de ellas. Al efecto, se estableció la figura del Intendente Regional, el Gobernador Provincial y el Alcalde, todos los cuales eran designados por el Jefe Supremo de la Nación y, por tanto, se mantenían en el cargo mientras contaran con su confianza.
- 3.- Los Intendentes Regionales pasaban a desempeñar la función de gobierno y administración superior de cada región, bajo las órdenes e instrucciones del Poder Ejecutivo. Por su parte, los Gobernadores Provinciales tenían por función principal fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las provincias y los servicios públicos de la misma. En fin, respecto de los Alcaldes estos decretos leyes no establecieron las funciones asignadas, tarea que queda entregada a la ley orgánica respectiva.
- 4.- Una enumeración detallada de las 13 regiones del país, indicando las provincias que abarcaban cada una de ellas y la capital regional asignada en cada caso.
- 5.- Una definición de los principales órganos administrativos de colaboración en el ámbito regional, indicándose las funciones que le correspondían a cada uno de ellos. En este sentido y coherente con el mandato general para la desconcentración regional de los ministerios y servicios públicos que contempla el art.10 del DL573/1974, se determinaron, en el ámbito regional, las funciones básicas de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de los servicios públicos y entidades del Estado.
- 6.- En el ámbito regional y comunal se establecieron órganos colegiados de integración corporativa, denominados Consejo Regional de Desarrollo y Consejo de Desarrollo Comunal, respectivamente. Estos tendrían funciones de asesoría, propositivas y de recomendación al Intendente y al Alcalde, respectivamente.
- 7.- Un fondo presupuestario de destinación regional denominado Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el que se compone de un porcentaje mínimo (5%) del volumen total de los ingresos captados por el sistema tributario y arancela-

33 Recuérdese que el art.1° de la Constitución de 1925 señalaba “El Estado de Chile es unitario. Su Gobierno es republicano y democrático representativo”.

rio del país. Del mismo modo se establecía un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal cuyo componente principal era la contribución de bienes raíces. Ambos fondos se distribuían en las regiones y comunas de acuerdo a las prioridades de desarrollo que establecían las autoridades políticas del Estado.

Como se puede observar, estos Decretos Leyes construyeron la nueva estructura institucional de división territorial del Estado de Chile, ello sobre la base de órganos administrativos jerarquizados con potestades desconcentradas, cuyos jefes superiores (Intendentes Regionales, Gobernadores Provinciales y Alcaldes) eran subordinados directos del “Jefe Supremo de la Nación”<sup>34</sup>. Incluso los órganos de apoyo administrativo a la gestión (Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales de servicios públicos), constituían meras agencias periféricas directamente subordinadas a las autoridades superiores del ministerio o servicio público, según el caso.

Desde esta perspectiva la regionalización impulsada por el gobierno militar se caracterizó por un reparto del poder administrativo en unidades operativas regionales, provinciales y locales, las que si bien constituían agencias territoriales de la Administración estatal, poseían escaso poder de decisión y adolecían, además, de representación social en las comunidades en las que operaban<sup>35</sup>. En el fondo se trataba de una desconcentración parcial de algunas potestades administrativas, pero sin un traspaso efectivo de estas. La conclusión anterior no cambia sustancialmente si consideramos la participación corporativa dispuesta en los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo Comunal, ya que ambas estructuras solo eran remedos de participación social, fuertemente condicionadas por el tipo de organización que se consideraba legitimada para participar en estas instancias.

La afirmación anterior tiene algunas particularidades en el caso de las Municipalidades, ya que estas fueron concebidas como “instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local” (art.15 DL573/1974). Así estas fueron las únicas organizaciones administrativas descentralizadas territorialmente –a estas posteriormente se unirían las universidades estatales regionales–, lo que solo tiene un impacto en la imputación jurídica de las actuaciones administrativas, pero no afecta de ningún modo la característica central de constituir un modelo autoritario, carente de representatividad social y fuertemente centralizado en lo político.

34 En este sentido BOISIER cita una frase muy elocuente pronunciada por el general Pinochet en reunión con los intendentes en 1977: “Recuerden los señores Intendentes que son representantes del Presidente de la República en las regiones y no representantes de las regiones ante el Presidente”. BOISIER, Sergio. “Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar”, ob.cit., p.63.

35 Como señala BOISIER, el discurso descentralizador y regionalizador del régimen militar “...estaba condenado a entrar en un callejón sin salida, más temprano que tarde. Enfrentaba una contradicción lógica entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad de un régimen autoritario, incapacitado por ello mismo, de abrir espacios políticos propios de un proyecto descentralizador, espacios que eventualmente podrían ser llenados por fuerzas distintas de las que detentaban el poder”. BOISIER, Sergio. “Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros”, *Contribuciones*, N° 4, 1993, p.

En suma, el proceso de regionalización del gobierno militar no fue, como señalan algunos autores y lo afirma el propio preámbulo del DL573/1974, una descentralización y desconcentración administrativa territorial del poder, sino solo una desconcentración limitada, cuyo mayor aporte fue radicar en todo el territorio nacional órganos administrativos representativos de los ministerios y servicios públicos y generar algunos instrumentos económicos y financieros que apoyaran el proceso regionalizador. En este sentido, quizá uno de los mayores hitos fue, por un lado, la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de los servicios públicos; y, por otro, el establecimiento de los Fondos Nacional de Desarrollo Regional y Común Municipal, respectivamente.

### *3. La confirmación del proceso en la Constitución Política de 1980.*

El constituyente chileno de 1980 no modificó sustancialmente lo establecido en los Decretos Leyes de 1974. Al contrario, la Constitución Política de la República –en adelante CPR– dictada ese año, repitió en su capítulo I y XIII las normas fundamentales contenidas en el DL 573/1974, que –como se señaló– contuvo los aspectos fundamentales de la reforma regional. En este sentido, la nueva Carta constitucional estableció:

- 1.- Ratificó el carácter unitario del Estado. Sin embargo, añadió dos precisiones importantes: a) Que la unidad territorial fundamental sobre la que se estructura el Estado es la región; b) La ley debería propender a que la Administración del Estado deba ser descentralizada tanto funcional como territorialmente (art. 3° CPR).
- 2.- Determinó constitucionalmente a través de una norma residual –a propósito de la composición del Senado– el número (13) de regiones del país (art. 45 CPR).
- 3.- Reiteró la división político-administrativa del país en regiones, provincias y comunas (art.99 CPR), manteniendo al frente de estas a un intendente, un gobernador y un alcalde. La designación de los primeros siguió en manos del Jefe del Estado –ahora denominado Presidente de la República– (art.100 y 105 CPR), pero los alcaldes pasaron por regla general a ser designados por los consejos regionales de desarrollo –órganos asesores de los intendentes (art.101 CPR)–, previa proposición en terna del respectivo consejo comunal (art.108 CPR). La excepción a esta regla pasó a estar constituida por los alcaldes de designación directa del Presidente de la República, en aquellas comunas que la ley determine. No obstante, esto quedó sin aplicación práctica, ya que su operatividad quedó entregada a la sola voluntad del General Pinochet, el que mantuvo la facultad de designar y remover libremente a todos los alcaldes (disposición transitoria decimoquinta, letra A, número 2 CPR).
- 4.- El intendente siguió teniendo como función principal el gobierno y la admi-

nistración superior de la región (art.100). Por su parte, el gobernador vio algo restringido su marco de acción, ya que se le atribuyó esta vez solo la supervigilancia de los servicios públicos (art.105 CPR), aun cuando la ley se encargaría de ampliar este contenido a través del desarrollo de esta función. En fin, al igual que en el DL 573/1974, las funciones alcalde quedaron entregadas a la Ley Orgánica Constitucional respectiva, solo indicándose que las funciones genéricas de las municipalidades.

- 5.- Se mantuvo el consejo regional de desarrollo y el consejo de desarrollo comunal como órganos colegiados de integración corporativa, como única instancia de participación de la comunidad regional y local, respectivamente (art.101 y 109 CPR). Estos órganos eran concebidos fundamentalmente como órganos de asesoría y participación, aun cuando se establecieron algunas materias en que su opinión tendría carácter vinculante para el intendente y el alcalde, respectivamente.
- 6.- En materia de los órganos administrativos de colaboración del intendente, la Constitución contempló una norma similar a la dispuesta en el art.10 del DL573/1974, en el sentido de disponer un mandato al legislador para que desconcentre territorialmente en las regiones los ministerios y los servicios públicos. Ello se concreta en la confirmación del proceso de establecimiento de las secretarías regionales ministeriales y direcciones regionales de los servicios públicos, en conformidad a sus respectivas leyes orgánicas.
- 7.- En materia de financiamiento público, la Carta de 1980 mantuvo el fondo nacional de desarrollo regional previsto en el DL573/1974, dejando entregado a las leyes correspondientes la composición y distribución de este fondo, así como la forma de financiamiento de las municipalidades.
- 8.- Por último, la Constitución de 1980 dejó entregado a las Leyes Orgánicas Constitucionales respectivas el desarrollo de las normas fundamentales en estas materias, en particular, la organización y funcionamiento del consejo regional y las atribuciones de las municipalidades (art.101 y 107 CPR). A este respecto, el legislador dictó las Leyes N°s 18605/1987 y 18695/1988, Orgánicas Constitucionales de Consejos Regionales de Desarrollo y de Municipalidades, respectivamente.

Como se puede apreciar, el constituyente de 1980 mantuvo en forma similar a lo dispuesto en los decretos leyes de 1974, los órganos de administración en los ámbitos regional y provincial, conservando estos su carácter de entes estatales con potestades administrativas desconcentradas, sometidos jerárquicamente al Jefe del Estado y sujetos, por tanto, a sus órdenes e instrucciones en el ejercicio de sus funciones. De este modo, los intendentes y gobernadores conservaron la titularidad de las funciones de gobierno y/o administración en el ámbito correspondiente, siendo agentes territoriales de la voluntad del Jefe de Estado y sin estar condicionados o influidos por la voluntad de los ciudadanos que habitaban esos territorios. En igual forma, las municí-

palidades mantuvieron esencialmente la naturaleza jurídica de órganos administrativos descentralizados, lo que solo tuvo un impacto en la imputación de las consecuencias jurídicas de sus actuaciones, pero sin generar una autonomía funcional a las entidades locales, ni una participación de la comunidad local en la marcha del municipio.

La conclusión anterior no cambia por la incorporación al análisis de los consejos regionales de desarrollo y los consejos de desarrollo comunal, ya que ambas instancias –como ya se señaló– construidas sobre la base de una representación corporativa –con presencia decisiva de las propias autoridades públicas, las fuerzas armadas y carabineros y las organizaciones comunitarias de origen empresarial, según el caso–, tenían escaso poder de decisión. Así, la voluntad de la ciudadanía quedaba excluida de la gestión de los intereses regionales y locales, y solo influían parcialmente a través de los cuerpos intermedios de los que formaban parte, pero sin establecerse una correlación directa con la voluntad mayoritaria de la comunidad.

### III. Las reformas descentralizadoras y democráticas en los '90.

#### 1. *El modelo de Estado unitario descentralizado y desconcentrado.*

El cambio político operado a fines de la década de los '80, que se tradujo en el fin del régimen militar que ya duraba 17 años y la llegada al gobierno de un nuevo pacto político opositor denominado “Concertación de partidos por la democracia”, implicó un cambio profundo en el rumbo del proceso de distribución territorial del poder administrativo en Chile. En efecto, el programa de gobierno de esta coalición política incorporaba entre sus objetivos la necesidad de democratizar las instituciones políticas y administrativas chilenas, lo que se traducía en el tema que nos preocupa, la reforma al sistema municipal, estableciéndose la elección directa de las autoridades superiores del municipio<sup>36</sup>.

En este sentido, uno de los primeros proyectos que presentó el gobierno al parlamento fue una reforma municipal, la que tenía como objetivo fundamental reemplazar el sistema de representación corporativa en los consejos comunales y la forma de designación de los alcaldes, por mecanismos de generación democrática de ambos por sufragio directo de los ciudadanos. La oposición con mayoría en el Senado rechazó esta iniciativa legal, argumentando que tal reforma carecía de un “criterio sistemático e integral de descentralización administrativa”<sup>37</sup>. De ahí que con el fin de conseguir su

36 En este sentido, el entonces Ministro del Interior del primer gobierno de la concertación don Enrique Krauss señalaba: “un objetivo fundamental del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin es la democratización de la sociedad chilena. Durante la campaña presidencial de 1989, el actual Presidente de la República, se comprometió ante la ciudadanía a recuperar el soberano derecho de los vecinos a elegir a quienes se encargarían de representarlos en el ámbito local”. *MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL*. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, serie “Descentralización”, 1993, p.5.

37 Ver, en este sentido, OVIEDO SOTO, Tarciso. “La regionalización en la Constitución Política de 1980”, *Revista de Derecho*, Facultad de Derecho, Universidad de Concepción, N° 19, año LIV, enero-junio 1996, p.129.

objetivo, el gobierno negociara con la oposición un acuerdo marco más amplio que incluyera una reforma regional, además de la propiamente municipal<sup>38</sup>. Este acuerdo abarcó tres materias fundamentales: gobiernos regionales y su financiamiento; administración comunal; y avance en el estudio de leyes orgánicas constitucionales de desarrollo<sup>39</sup>. Por tanto, la reforma regional constituye una especie de “hijo no deseado” del proyecto democratizador impulsado por el gobierno<sup>40</sup>, lo que explica, al menos en parte, las contradicciones y vacíos del modelo descentralizador regional surgido en 1991.

Pero veamos brevemente algunas de las características principales que presenta este nuevo modelo regional y municipal que se concreta en la reforma constitucional de 1991 y en las nuevas Leyes Orgánicas Constitucionales de Gobierno y Administración Regional (N°19175, en adelante LOCGAR) y Municipal (N°18695 reformada, en adelante LOCM):

- 1.- Se reafirmó el carácter unitario del Estado de Chile, dejándose expresa constancia en actas del rechazo del constituyente a la idea de construir un modelo federal en nuestro país. Ello no impediría avanzar por una descentralización progresiva de la Administración estatal –principalmente con base regional–, la que podría ser complementada subsidiariamente por una desconcentración territorial de la misma (art.3° CPR). En este sentido, se estableció en términos más categóricos el mandato al legislador –cambiándose la voz “propenderá” por “será”– para que utilice estos instrumentos de reparto de potestades administrativas.
- 2.- Se reiteró que la unidad territorial fundamental era la región, cuyo número (13) siguió estando determinado por el art.45 de la misma Carta. Ello sin perjuicio de la existencia de las provincias y comunas como unidades territoriales derivadas del gobierno y administración interior del Estado y la administración local respectivamente, cuya creación, modificación y supresión quedaron entregadas al legislador a iniciativa del Presidente de la República, pero desde ahora con rango de “ley de quórum calificado” (art.99 CPR).
- 3.- Se mantuvo a los intendentes y gobernadores como las autoridades superiores de la región y de la provincia respectivamente, en cuanto representantes y

38 La verdad es que, como señala BOISIER, la oposición parecía estar más interesada en la necesidad de potenciar nuevos espacios políticos para influir en la actividad contingente, que en construir un modelo descentralizado para el país. Ver, BOISIER, S. «Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar», ob.cit., pp.71-72.

39 El texto íntegro del acuerdo denominado “Acuerdo político sobre la reforma de la administración comunal y regional, suscrito en la ciudad de Valparaíso por representantes del Gobierno, de los partidos políticos de la oposición y de la Concertación de los partidos por la democracia, con fecha 21 de agosto de 1991”, puede verse en revista *Gobierno regional y municipal*, N°1, agosto 1993, pp.5-10.

40 Esto pese a que en la campaña para la elección presidencial de 1989 la concertación planteaba en forma recurrente el tema de la regionalización como uno de los aspectos a profundizar en el gobierno futuro, principalmente asumido desde la perspectiva del desarrollo regional. Ver, en este sentido, *La descentralización en el discurso político de la transición en Chile*, ILPES/APPR, Documento 89/03. Serie «Investigación», Santiago, 1989.

agentes directos e inmediatos del Presidente de la República (art.100 y 105 CPR)<sup>41</sup>. Sin embargo –y aquí está la gran innovación del constituyente de 1991– se dividieron claramente las funciones de gobierno y administración superior de la región, atribuyendo solo la primera al intendente y asignando la segunda a un órgano descentralizado territorialmente denominado “gobierno regional”, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región (art.100 CPR)<sup>42</sup>. Este “gobierno regional” se integra por el consejo regional, órgano de participación de la ciudadanía regional e integrado por consejeros elegidos indirectamente por los ciudadanos<sup>43</sup> y el propio intendente, como presidente del mismo consejo y órgano ejecutivo del gobierno regional (art.100, 101 y 102 CPR). De este modo, la administración superior de la región pasó a ser una función-potestad descentralizada de la administración estatal, pero en la que mantuvo un rol clave el intendente a través de su participación en el gobierno regional.

- 4.- El nuevo consejo regional así establecido, fue redefinido en la propia Constitución como un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las demás atribuciones que la ley le encomiende. Asimismo, se le atribuyeron desde ya tres potestades fundamentales a este consejo: la aprobación de los planes de desarrollo de la región; la aprobación del presupuesto del gobierno regional; y la resolución de la inversión de los recursos provenientes del fondo nacional de desarrollo regional –en adelante FNDR–, aunque esta última sobre la base de la propuesta que formule el intendente (art.102 CPR).
- 5.- Este nuevo órgano administrativo descentralizado denominado “gobierno regional” fue atribuido de un conjunto de potestades para actuar en el ámbito de competencias determinado por la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva, admitiéndose en la propia Constitución la posibilidad de transferirle nuevas competencias, decisión que queda entregada en definitiva al legislador (art.103 CPR). De este modo, se establece por primera vez la posibilidad de ir construyendo progresivamente una administración descentralizada con base regional, independiente de otras transferencias de potestades que operen en el Estado hacia las regiones mediante la desconcentración regional de los órganos administrativos, en conformidad a la ley.
- 6.- Aun cuando la reforma constitucional de 1991 no hizo mención directa a los órganos administrativos de colaboración del intendente y del gobierno regio-

41 Ello es sin perjuicio de que los gobernadores pasaron a constituirse en órganos desconcentrados del intendente respectivo (art.105 CPR).

42 Sobre esta materia, puede consultarse mi trabajo “Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales”, Actas de las XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Universidad de Valparaíso, 1999 (en prensa).

43 Recuérdese que los consejeros regionales son elegidos por los concejales comunales de las municipalidades que integran la región, los que a su vez son elegidos directamente por los ciudadanos.

nal, limitándose sólo a mencionar que la regla general será la desconcentración regional de los ministerios y servicios públicos en conformidad a la ley, la LOCGAR (capítulo IV del título II, art.61-68) reguló una estructura administrativa del Gobierno Regional y de otros órganos de la administración pública en las regiones. En este sentido, se preocupó de establecer las funciones de las secretarías regionales ministeriales en relación con el Gobierno Regional, la composición y funciones del gabinete regional, las direcciones regionales de los servicios públicos y la estructura administrativa básica del gobierno regional. Salvo esto último, las unidades administrativas anteriores son órganos desconcentrados territorialmente del nivel central, por lo que su relación con el Gobierno Regional es solo funcional y limitada a un rol de colaborador de este.

- 7.- En materia financiera, junto al ya existente FNDR, la reforma de 1991 previó nuevos instrumentos de financiación de la actividad pública regional, como son la asignación presupuestaria para el funcionamiento de los gobiernos regionales, los tributos de identificación regional y los fondos provenientes de convenios de programación de la inversión pública regional. Todo ello bajo el principio esencial de buscar un desarrollo territorial armónico y equitativo de nuestro país, debiendo siempre incorporar las leyes criterios de solidaridad intra y extra regional en la distribución de los recursos públicos (art.104 CPR).
- 8.- En lo relativo a las gobernaciones, la reforma de 1991 no introdujo cambios significativos, salvo en cuanto creó un órgano consultivo, con participación ciudadana y de integración corporativa denominado “consejo económico y social provincial” (art.105 CPR). No obstante, la nueva LOCGAR se encargó de asignar al gobernador y a este consejo asesor un nuevo rol propósito, coordinador y supervisor de la administración superior de la región en su provincia, estableciéndose como una instancia intermedia entre la comuna y la región en este ámbito (art.44-47 LOCGAR).
- 9.- Por su parte en el ámbito municipal, la reforma afectó principalmente –como ya se señaló– lo relativo al papel que le cabe a los ciudadanos tanto en la generación de las autoridades del municipio, es decir alcalde y concejales, como en su participación en la buena marcha de este. En efecto, al alcalde y los miembros del concejo comunal pasan a ser elegidos directamente por los ciudadanos por sufragio universal –incluso los de las ciudades consideradas estratégicas y que hasta ese momento eran de designación presidencial–; los concejales elegirán al alcalde respectivo sólo si ninguno de los concejales electos haya obtenido el 35% de los votos y pertenezca a la lista más votada (art.108 CPR y 115 LOCM). Asimismo, los ciudadanos asumen otro rol en la gestión de los intereses locales, ya que se contempla la posibilidad de que el alcalde, con acuerdo del concejo, someta a plebiscito las materias de interés para la comunidad.

- 10.- El concejo comunal adquiere una naturaleza distinta del antiguo consejo comunal de desarrollo, ya que es concebido como un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerciendo funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras en las materias que la propia ley orgánica constitucional señala. No obstante, la Constitución se encarga de precisar –al igual que en el caso del consejo regional– que en tres materias será fundamental su acuerdo: el plan comunal de desarrollo; el presupuesto municipal y los proyectos de inversión (art.108 CPR).
- 11.- Otro aspecto importante que incorpora la reforma de 1991 es la referencia expresa que hace la Constitución al carácter autónomo que tienen las municipalidades, característica que solo tenían hasta ese momento –con rango constitucional– el Banco Central de Chile y la Contraloría General de la República (art.107 CPR). Incluso, la Carta de 1980 se encarga de establecer un ámbito de aplicación concreta en que juega esa autonomía: la administración de sus finanzas (art.111 CPR).
- 12.- Por último, es necesario mencionar que en materia financiera la reforma contiene importantes innovaciones. Por un lado, le da rango constitucional al mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de las municipalidades denominado fondo común municipal que ya existía; por otro, incorpora otras vías de financiación municipal, como son los traspasos provenientes de los gobiernos regionales, los que vienen a complementar los que sean de origen del nivel central (art.112 CPR).

Como se puede observar, las reformas generadas a principios de 1990 implicaron una fuerte descentralización y desconcentración del poder administrativo a nivel regional, creándose un nuevo órgano administrativo –el gobierno regional– con un aparato burocrático propio, organizando a los órganos administrativos desconcentrados en el ámbito regional y poniéndolos en relación con el gobierno regional –secretarías regionales ministeriales, direcciones regionales de los servicios públicos y gabinete regional– y redefiniendo las funciones de gobierno y administración superior en la región. Desde esta perspectiva, la reforma en comento constituyó un paso significativo en el traspaso de potestades y competencias a los órganos administrativos periféricos, llegando al grado de atribuirle personalidad jurídica y patrimonio propio al órgano encargado de la administración regional y, por tanto, otorgarle un ámbito propio de actuación jurídica.

Donde la reforma no fue muy innovadora, es en la atribución de responsabilidades directivas en el plano regional y en los niveles de participación efectiva de los ciudadanos en la gestión directiva de la misma región, lo que es consecuencia del carácter unitario del Estado chileno, como base institucional esencial sobre el que se construye el modelo. En efecto, si se analiza con detención la reforma, tenemos que lo traspasado al Gobierno Regional es la administración superior de la región o función administrativa regional para el desarrollo, es decir, en términos doctrinales, aquella función

ejecutiva que pone en marcha las decisiones políticas de los órganos de gobierno –en este caso el intendente como titular de la función de gobierno en la región–, satisfaciendo las necesidades públicas –desarrollo social, económico y cultural– con objetividad y transparencia<sup>44</sup>. Ahora bien, es cierto que la LOCGAR no restringe al Gobierno Regional una función estrictamente administrativa, pero ello es más consecuencia de los errores conceptuales de nuestro legislador que a una decisión de otorgar un mayor poder de decisión política a aquel<sup>45</sup>. En todo caso, el intendente ostenta los poderes jurídicos claves que expresan la función gubernativa, entre otras, formular –sin acuerdo del consejo regional– las políticas de desarrollo de la región y tener la iniciativa política en la formulación de los proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y la distribución de los recursos del FNDR y otros recursos públicos de inversión (art.24 letras a, b y e LOCGAR).

Por otro lado, si bien el Consejo Regional –ente fundamental del Gobierno Regional– se constituyó como un órgano representativo de la comunidad regional generado por la propia ciudadanía en forma indirecta, este pasó a ser presidido y dirigido por el intendente regional –funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República y agente directo e inmediato de él en la región–, transformándose este funcionario en la pieza esencial de la regionalización. En esta perspectiva, es indudable que el intendente siguió teniendo el liderazgo y la iniciativa política en la región, asumiendo el consejo regional un rol secundario de asesoría, codecisor y fiscalizador, pero con escasos instrumentos efectivos de gestión.

En suma, la reforma regional del gobierno del Presidente Aylwin fue innovadora en el reparto del poder administrativo, pero careció de elementos significativos de distribución del poder político. En otras palabras, se trató de una descentralización y una desconcentración administrativa pero, a diferencia del ámbito municipal, carente de traspaso efectivo de poder directivo a los ciudadanos, los que siguieron dependiendo de la voluntad del agente regional del Presidente de la República y su proyecto político de desarrollo en la región. En síntesis, se siguió atado al modelo centralista de dirección política de la Constitución de 1833, solo morigerada parcialmente en el ámbito municipal, pero sin avanzar en la generación de una instancia democrática y participativa intermedia entre el nivel central y los municipios.

## *2. Los avances en el proceso de descentralización territorial.*

Las características antes reseñadas no sufrieron un gran cambio en la década pasada. Al menos en el ámbito regional no se introdujo innovaciones sustanciales al modelo, sino solo algunos énfasis políticos en ciertas áreas, como el aumento nominal del

<sup>44</sup> En este sentido, véase GIANNINI, M.S. *Derecho Administrativo*, ob.cit., p.100-101 y PAREJO, L. et alii, *Manual de Derecho Administrativo*, ob.cit., pp.45-46.

<sup>45</sup> FERRADA, J.C. "Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional...", ob.cit.

volumen de recursos de inversión sectorial de asignación regional<sup>46</sup>. Esto último, si bien fortalece la capacidad operativa de los órganos administrativos situados en la región, no constituye un avance integral en el proceso regionalización, ya que no pone en el centro de la discusión el tema esencial<sup>47</sup>. En este sentido, los esfuerzos de la administración Frei estuvieron orientados al perfeccionamiento de los instrumentos de gestión regional para el desarrollo, controlando su eficacia y eficiencia, pero sin ahondar en la participación de la ciudadanía en el gobierno de los intereses regionales.

Cuestión distinta ocurrió en el ámbito municipal, ya que el gobierno de la concertación impulsó decisivamente la modernización y el fortalecimiento de la administración municipal, lo que se vinculó además, al perfeccionamiento del sistema electoral comunal y a la participación ciudadana en la gestión y control del municipio (Leyes N°s 19452/1996 y 19602/1999). En este sentido, entre otras reformas, se modificó el sistema de elección del alcalde; se perfeccionaron los mecanismos de participación ciudadana, incluido la composición y funcionamiento del consejo económico y social comunal; se atribuyó al concejo de nuevas potestades de resolución y control de la gestión municipal que realiza el alcalde; se estableció un sistema integral de control, que pudiera hacer frente a los nuevos desafíos que impone la mayor flexibilidad de la gestión administrativa municipal.

#### **IV. La reforma institucional pendiente.**

##### *1. Los desafíos pendientes de la regionalización.*

De lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que el proceso de regionalización en Chile se ha enfocado desde la perspectiva de la desconcentración y descentralización administrativa de los órganos y servicios públicos. Esto se fundamenta en los propios objetivos que inspiran la reforma, en el sentido que es el desarrollo social, cultural y económico el fin predominante del nuevo sistema regional, encarnado en el Gobierno Regional. Así, este es mirado como un órgano administrativo de gestión de los intereses regionales, en un ámbito acotado de competencias, que en todo caso está supeditado a las decisiones políticas del gobierno central, por intermedio del intendente respectivo. De este modo se reafirma el carácter unitario del Estado de Chile, donde la dirección política sigue estando centralizada en los órganos de gobierno del nivel central.

46 La meta del Presidente Frei Ruiz-Tagle fue avanzar en este sentido, de una tasa cercana al 21%, a una tasa de 42% de inversión sectorial de asignación regional. Estas metas se cumplieron con creces, llegándose a un 44% a fines de 1999.

47 En el mismo sentido, BOISIER afirma: «Esto explica, al mismo tiempo, que en la práctica, las autoridades regionales crean que el desarrollo de sus regiones equivale a la suma de programas y proyectos, todos los cuales pueden ser, en sí mismos, valiosos, indispensables y contribuidores directos a ciertas parcialidades del desarrollo, pero, evidentemente, escamotean la complejidad de un fenómeno que sólo puede captarse en su integridad». BOISIER, S. «Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar», ob.cit., p.74.

Esto explica, por otro lado, la limitada importancia que tiene la participación ciudadana en la generación, funcionamiento y fiscalización de los órganos regionales, los que constituyen simples unidades administrativas periféricas derivadas de los entes centrales de decisión y subordinadas a la voluntad política del Presidente de la República y sus ministros. El Consejo Regional del Gobierno Regional no es una excepción a esta regla, porque si bien responde a una generación democrática indirecta de los ciudadanos, la escasa conexión entre sus miembros y los electores, así como el papel protagónico del intendente en su conducción, hacen inocua la participación ciudadana.

Pero hay más. La nula participación de los órganos regionales relativamente representativos de los ciudadanos en la generación, diseño y asignación de los fondos públicos es un nuevo elemento que contribuye a debilitar el modelo. En efecto, la falta de un mecanismo de generación de ingresos propios similar al sistema municipal, la dependencia absoluta de los Gobiernos Regionales de la asignación presupuestaria anual que hace el parlamento, con la consiguiente discrecionalidad de este para asignar los montos globales al FNDR, y la escasa participación del consejo regional en la definición de los presupuestos regionales de operación e inversión y la asignación de los fondos son muestras elocuentes de la veracidad de la afirmación anterior y constituyen fiel reflejo del escaso poder real de las regiones en la definición de su propio destino.

En suma, estas características son las que contribuyen precisamente a desvirtuar el proceso regionalizador, convirtiéndolo en un simple modelo desconcentrado de gestión administrativo. Es decir, un modelo de «regionalismo subordinado» o «regionalismo desconcentrado».

De ahí que cualquier reforma que se quiera realizar en esta materia deba partir, a mi juicio, de algunos criterios fundamentales:

- 1.- Reconocer la necesidad de rediseñar el modelo de distribución de competencias gubernativas y administrativas en el ámbito regional, lo que supondría –aunque no necesariamente– una nueva conceptualización de la forma jurídica del Estado chileno, sustituyendo su carácter unitario, administrativamente descentralizado y desconcentrado, por un Estado regional. Así, debería radicarse el gobierno de la región –no el gobierno interior, que será estando radicado en el intendente y gobernador respectivo<sup>48</sup>– en órganos legitimados popularmente; y las funciones administrativas en una estructura administrativa dependiente exclusivamente del gobierno regional, lo que afectará el diseño de la administración desconcentrada del Estado, racionalizándola y asignándole un rol distinto del que cumple hasta hoy.
- 2.- Dotar a los órganos de gobierno regional de mayor representatividad popular, democratizando completamente su integración –excluyéndose, por tanto, al

<sup>48</sup> Sobre la distinción entre «gobierno de la región» y «gobierno interior» en la CPR y la LOCGAR, puede verse FERRADA, J.C. «Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional», ob.cit.

- intendente— y estableciendo el sufragio directo de los ciudadanos como mecanismo de generación de los miembros del consejo regional. Este mismo consejo debería elegir a su presidente —que respondería políticamente ante el mismo consejo—, el que asumiría la jefatura de los servicios administrativos del gobierno regional.
- 3.- Reconocer a los gobiernos regionales un estatuto jurídico de rango constitucional que le permita actuar ante los órganos constitucionales del Estado en igualdad de condiciones y, por tanto, no sujeto a la tutela o supervigilancia de otros órganos estatales. En este sentido, debe establecerse los instrumentos para que los gobiernos regionales puedan acceder al Tribunal Constitucional en el caso de que le afecten conflictos de competencias con otros órganos del Estado.
  - 4.- Otorgar mayor autonomía a los gobiernos regionales para la generación, definición y asignación de los fondos públicos, especialmente de aquellos destinados a la inversión pública productiva. Esto debe hacerse cautelando la solidaridad interregional y garantizando la igualdad de oportunidades de todos los habitantes, y creando instrumentos que mejoren la distribución de éstos a lo largo y ancho del territorio nacional.

Estos criterios, como se puede ver, tratan de poner en relación al proceso de regionalización, con mayores grados de legitimación política y autonomía orgánica y funcional de los órganos de gobierno regional. En otras palabras, se busca dar un contenido político a la descentralización, más allá de la naturaleza administrativa que implica el uso de mecanismos de reparto de potestades burocráticas, lo que supone ampliar los objetivos de la propia institucionalidad regional a algo más que el desarrollo del territorio.

## *2. Los ajustes propuestos al modelo por el gobierno del Presidente Lagos.*

Los partidos políticos han asumido las carencias del modelo y al efecto han propuesto reformas que profundicen y reorienten el proceso de regionalización tal cual ha sido llevado hasta ahora. En tal sentido, el programa de gobierno de la «Concertación de partidos por la democracia», liderada por el entonces candidato y actual Presidente de la República Ricardo Lagos, incorporó un apartado especial a este tema denominado «Más descentralización y participación», en el que se hacía un análisis crítico de la situación actual<sup>49</sup> y se proponían algunas reformas. Entre estas destacan, en lo relativo

<sup>49</sup> El documento parte señalando lo siguiente: «Todos los habitantes del país, independientemente de la región, comuna o ciudad donde vivan o trabajen, tienen los mismos derechos de acceso a las oportunidades de crecimiento y de mejor calidad de vida. Una de las desigualdades más desoladoras son las que se expresan entre regiones y entre comunas. La concentración económica, por una parte, y el centralismo político administrativo, por otra, abogan nuestro desarrollo e impiden echar raíces más profundas a nuestra democracia. Para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con una distribución equitativa de los recursos.

a la construcción de un modelo descentralizado regional, la elección directa del Consejo Regional y del Ejecutivo regional, asumiendo estas instancias las funciones de desarrollo político; la continuación y profundización del proceso de descentralización y desconcentración administrativa de la Administración del Estado, traspasando competencias y recursos significativos a las regiones; la evaluación de la estructura de las regiones para fortalecer su identidad y el compromiso de la población con ellas; la dotación de mayores recursos propios a las regiones y mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales y la puesta en marcha de un Programa de Fomento de Oportunidades para las Regiones, que facilite la inversión privada en regiones.

Este planteamiento fue reiterado por el Presidente de la República en el mensaje dirigido al país el 21 de mayo del presente año, en el que estableció como uno de los pilares para construir una nueva época su integración, dentro de lo cual se comprende “el respeto y dignidad para las regiones”. En este sentido, partiendo de la constatación de la falta de reformas sustantivas para acelerar la descentralización, propone en lo inmediato, la elección directa de los consejeros regionales mediante sufragio ciudadano –en el marco de la reforma de los sistemas electorales– y un aumento de la inversión de decisión regional, junto con descentralizar la inversión con impacto regional.

Estas iniciativas programáticas se han concretado recientemente en un Documento de Trabajo elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo titulado “Bases para una política de descentralización” (octubre 2000)<sup>50</sup> en el que se plantea el ambicioso objetivo de tener en el 2010 un Chile descentralizado, donde la decisión se acerca al ciudadano. Para estos efectos, se plantea diseñar una Política de Estado para la descentralización, asumiendo que ello requiere un planteamiento global que defina un modelo institucional dinámico coherente con la visión de Estado deseada por la sociedad.

En este marco, el Gobierno plantea como objetivo general de esta “Política para la Descentralización de Chile”, “contribuir al desarrollo democrático del país, traspasando poder de decisión y recursos desde el centro a los representantes e instituciones de la ciudadanía regional y comunal para la gestión del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivos territorios, en un marco de valores y prácticas sociales, que impulsa el crecimiento con más autonomía y equidad”<sup>51</sup>. Este objetivo general se compone de ciertos objetivos específicos que dicen relación con el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa a nivel regional, el traspaso de más competencias, funciones y atribuciones a los representantes de la ciudadanía regional y comunal, la consolidación de un sistema financiero descentralizado más autónomo y equitativo y, entre otros, el reordenamiento de la división política administrativa, reconociendo y respetando las diversas formas de identidad territorial<sup>52</sup>.

50 Este documento fue elaborado por un grupo de estudio de la propia Subsecretaría, el que está siendo sometido en este momento a una amplia discusión con sectores académicos, actores regionales y políticos.

51 *Bases para una política de descentralización*, ob.cit., p.9.

52 Ídem, pp.9-10.

En este contexto, el documento citado construye como concepto eje de esta nueva política descentralizadora, la construcción de un “Estado Unitario Descentralizado”, en el que se delinearán más claramente las líneas de gobierno interior y gobierno regional, lo que llevará progresivamente, entre otras consecuencias, a la conformación de un subsistema político regional y comunal<sup>53</sup>. Esta propuesta alentadora desde todo punto de vista contiene, no obstante presenta, a mi juicio, dos imprecisiones que se traspasan al propio modelo diseñado:

1º Parte de la premisa de definir al Estado chileno como un Estado unitario, reafirmando la centralización de lo político como una de las bases institucionales de nuestra República. Esto no parece coherente con la legitimación política de que se trata de dotar al gobierno regional y a las potestades de dirección política que se le atribuyen, lo que evidentemente rompe con la unidad política estricta del Estado e incide sustancialmente en ámbitos distintos a la sola “descentralización administrativa”.

2º La distinción funcional de la cual parte es “gobierno interior” versus “gobierno regional”, lo que constituye una doble impropiedad. Por un lado, asume que el “gobierno regional” es una función, cuestión que por lo menos ahora es falso, ya que hoy es un órgano y, de llegar en el futuro a ser constituido como una función, esta parece configurarse en la doble perspectiva de gobierno y administración regional; por otro, la función de “gobierno de la región” atribuida al intendente, tal cual hoy está establecida (art.100 CPR y 1º y 2º LOCGAR), no se agota en el mero “gobierno interior”, sino que engloba aspectos más amplios que este<sup>54</sup>. De ahí que es necesario definir qué materias caben estrictamente en el denominado “gobierno interior” y si solo éstas u otras de las actualmente contenidas en el art.2º LOCGAR van a quedar entregadas al Intendente regional.

En este sentido, los principios y objetivos que inspiran el modelo propuesto en el documento del gobierno son incompatibles, a mi juicio, con el modelo de “Estado Unitario Descentralizado” declarado inicialmente, lo que parece obedecer a una cuestión de tradición política y jurídica con poco contenido teórico y práctico<sup>55</sup>. Por lo mismo, se sugiere abandonar el concepto de Estado unitario y declarar en las bases de la institucionalidad de la Constitución al Estado de Chile como “Estado regional”, lo que además de ser más coherente con el modelo que se quiere construir, constituirá una señal inequívoca hacia la verdadera regionalización

53 Ídem, p.17.

54 Ver, en este sentido, FERRADA, J.C., “Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional”, ob.cit.

55 En contra de esta afirmación y manifestando una opinión favorable a la definición del Estado chileno como “Estado Unitario Descentralizado” y dándole un contenido determinado a esta, ver NOGUEIRA, H. “Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile...”, ob.cit., pp.285 y ss y MARTELLI, Giorgio y VALENZUELA, Esteban. *Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, julio 1999, pp.21-22.

del país<sup>56</sup>. De lo contrario la reforma regional consistirá en un proceso de traspaso progresivo de potestades administrativas a las regiones, con el único objetivo de impulsar el proyecto de desarrollo regional, pero sin el énfasis político que el propio documento sugiere. En este sentido, téngase en consideración que el concepto de Estado unitario como modelo está puesto en cuestión incluso en la cuna de su consagración, la República francesa, donde el discurso fundacional de la uniformidad y unidad y la integridad de la república son conceptos ya superados, rompiéndose con la lógica centralizadora y jacobina del Todo-Estado y Toda-política<sup>57</sup>.

### Conclusiones.

De lo expuesto en estas páginas podemos extraer algunas conclusiones:

1.- La forma jurídica o modelo de Estado tradicionalmente vigente en Chile ha sido el Estado unitario centralizado, lo que se explica por razones históricas, políticas y culturales de muy profundo arraigo. En este sentido, el Estado chileno no solo asumió como base institucionalidad la unidad política, sino además una rigurosa unidad administrativa, lo que solo tuvo algunas morigeraciones a propósito de las municipalidades y algunos otros órganos funcionalmente descentralizados.

2.- Este modelo unitario centralizado recién empieza a cambiar en 1974 con las reformas introducidas por los DL573 y 575 de 1974, los que introdujeron los conceptos de región, regionalización y de desconcentración territorial de los órganos de la Administración del Estado. De este modo, la nueva división política administrativa de 1974 constituyó un paso importante en el reparto del poder administrativo a lo largo de todo el territorio nacional, pero no paso de ser una desconcentración administrativa de la organización que careció de un reparto efectivo del poder político en las regiones. De ahí que se sostiene en este trabajo que esta reforma, recogida de forma casi íntegra en la Constitución de 1980, consagró un modelo de “Estado unitario desconcentrado” o “regionalismo subordinado”.

3.- La reforma política de 1991 constituyó un cambio cualitativo en el reparto del poder administrativo estatal ya que descentralizó y desconcentró algunas potestades. No obstante, esta reforma no implicó una democratización efectiva del poder político estatal, sino que solo alcanzó al ámbito municipal y solo imperfectamente al regional.

<sup>56</sup> Tómese en consideración que el pacto político de derecha “Alianza por Chile” incorpora parcialmente esta idea al plantear entre sus reformas constitucionales la modificación del art.3° CPR por el siguiente texto: “El Estado de Chile deberá promover la regionalización del país y la equidad política, económica y educacional entre las regiones y comunas de Chile”. “Moción de los Honorables Senadores señores Chadwick, DÍez, Larraín y Romero, con la que inician un proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica” (2526-07), *Diario de Sesiones del Senado*, sesión 7, anexo de documentos, p.1269.

<sup>57</sup> MADELIN, Alain. “Elogio de la diversidad francesa”, en *Diario El Mundo*, sección “tribuna libre”, martes 17 de octubre de 2000.

En este sentido, las reformas constitucionales y legales de principios de los '90, en materia de regionalización, fueron reformas administrativas graduales que confirmaron el carácter unitario del Estado chileno y que solo habilitaron a una descentralización y desconcentración administrativa de ciertas potestades.

4.- El modelo actual de distribución territorial del poder chileno es incapaz de solucionar los problemas de centralismo político, falta de participación ciudadana e insuficiente desarrollo regional que perciben los ciudadanos. Esto hace necesario avanzar más decididamente en la construcción de un modelo de Estado en el que las regiones estén dotadas del poder político y administrativo necesario para generar su propio proyecto de desarrollo, en base a una amplia legitimación de sus órganos directivos y una disponibilidad real de recursos para inversión productiva.

5.- Este nuevo modelo de Estado no puede seguir definiéndose como un “Estado Unitario Descentralizado”, ya que ello hace referencia principalmente a una distribución de poder administrativo. Es necesario empezar a hablar de un Estado regional, en el que las regiones tengan la autonomía y jerarquía necesaria para plantear sus propias estrategias y políticas de desarrollo, contando para ello con las herramientas jurídicas indispensables para cumplir con su cometido.