



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

**ILPES**

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

## DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Distr.  
LIMITADA

LC/IP/L.158  
30 de abril de 1999

ORIGINAL-ESPAÑOL

### EL CASO DE LOS CONSEJOS REGIONALES EN CHILE ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS Y DESCENTRALIZACIÓN:

#### EL CASO DE LOS CONSEJOS REGIONALES EN CHILE \*/

*Luis Lira C.  
Fernando Marinovic G.*  
**Luis Lira C.  
Fernando Marinovic G.**

*\*/ Los autores son Luis Lira C. investigador de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES y Fernando Marinovic G., consultor del ILPES y Jefe de Estudios de la empresa de opinión pública Vox Populi. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y puede no coincidir con las de la Organización.*



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL**  
LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN INSTITUTE FOR ECONOMIC AND SOCIAL PLANNING

**NACIONES UNIDAS/SISTEMA CEPAL - CRP/CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACION**  
UNITED NATIONS/ECLAC SYSTEM - CRP/REGIONAL COUNCIL FOR PLANNING

---

**ILPES**

***ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS Y DESCENTRALIZACION:***

***EL CASO DE LOS CONSEJOS REGIONALES EN CHILE***

***Luis Lira C.***  
***Fernando Marinovic G.***

## INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
1. Introducción -----	1
2. Antecedentes sobre el proceso de descentralización chileno-----	4
3. El itinerario de la descentralización en los primeros años de la administración Presidente Patricio Aylwin-----	7
4. La reforma constitucional y la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional -----	10
5. Estructura y funcionamiento de los Consejos Regionales-----	16
5.1 Sobre la estructura de los Consejos Regionales -----	16
5.2 Sobre el funcionamiento de los Consejos Regionales -----	21
6. En lugar de conclusiones -----	24
Bibliografía-----	33
Anexo N°1 -----	35
Anexo N°2 -----	36
Anexo N°3 -----	42



## RESUMEN

Esta investigación busca demostrar que la conformación de los Gobiernos Regionales en Chile, acaecida en el período 1990-1994, estuvo inserta en un proceso de descentralización considerado, por algunos expertos, como una de las reformas más importantes del presente siglo. Esta reforma implicó una modificación a la Constitución Política, la creación de una ley de rango orgánica constitucional (de Gobiernos Regionales) y otras, buscaba -entre otros objetivos- modificar sustancialmente las instancias de participación creadas durante el gobierno anterior y revalorizar y modernizar el papel de los partidos políticos como mecanismo principal de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Así, el análisis del proceso de descentralización del período 1973-1990, intenta demostrar que la continuidad del proceso, iniciado formalmente en 1967 con la creación de una Sub-Dirección Regional en la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que perdura hasta 1978, se modifica radicalmente en este último año, como resultado - en la práctica - de la sustitución de la planificación regional por el sistema nacional de inversión.

Los resultados obtenidos a partir del análisis de la estructura y funcionamiento de los gobiernos regionales y, en particular de los Consejos Regionales, permitieron demostrar que la inclusión del tema en la agenda política del país, proviene más de los Consejeros Regionales que de las estructuras partidarias y que éstos son más el resultado del juego político en el escenario de la transición hacia la democracia que modelos finalistas vinculados con la planificación regional o con la búsqueda inicial de una democracia participativa.



## 1. INTRODUCCION

El Mensaje N° 330-323 del Presidente Patricio Aylwin del 6 de enero de 1992, mediante el cual se inicia el proyecto de ley sobre Gobierno y Administración Regional, señala entre sus fundamentos que “Con ello se procura avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial una descentralización de raíz democrática, si bien en tal sentido las negociaciones que precedieron el acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del gobierno regional, como era el propósito de este Ejecutivo”.

Llama la atención, por lo tanto, la falta de evaluaciones de las instancias de participación surgidas en el proceso de descentralización en el marco del proceso de transición a la democracia en Chile.<sup>1</sup>

Una evaluación del proceso de Regionalización del Gobierno Militar concluye que éste “es un instrumento de reafirmación del poder autocrático, antes que uno que permita verdaderamente la participación ciudadana” y que “en todo caso, hay aspectos positivos del sistema actual de Gobierno y administración interiores, que pueden aprovecharse en un Régimen Político democrático y otros modificarse substancialmente”.<sup>2</sup>

La permanente contradicción entre la lógica de un modelo liberal en lo económico y autoritario en lo político, impidió un verdadero proceso de participación ciudadana, tempranamente definido como objetivo de la Regionalización, en los decretos leyes 573 y 575 del 12 y 13 de julio de 1974 respectivamente, posteriormente consagrado en la Constitución de 1980 y por último reglamentado en la Ley 18.605 Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo del 6 de abril de 1987. Todos éstos, cuerpos legales surgidos al amparo de las peculiares Comisiones Legislativas que reemplazaron al Congreso Nacional después de septiembre de 1973.

El temor a la participación y a la Democracia, en último término, explica la sutil pero vital distinción, entre poder social y poder político que el proceso de Regionalización del Gobierno Militar intentaba crear. Da cuenta, además, de la tardanza en implementar las instancias de

---

<sup>1</sup>Una oportunidad para evaluar el proceso de descentralización chileno desde 1990 en adelante se dio en una serie de tres encuentros organizados conjuntamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) con el apoyo del PNUD entre 1997 y 1998, cuyos resultados se encuentran recientemente publicados. No obstante la variedad y la calidad con que el proceso se analiza, las instancias de participación en los Gobiernos Regionales es un tema casi ausente en el debate.

<sup>2</sup>Cumplido, Francisco. “La estructura institucional del modelo de descentralización”. Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo n° 3, 1983.

participación creadas, especialmente en el nivel regional, y son el trasfondo de su permanente discurso contra la excesiva politización en la toma de decisiones.

Este temor se materializa en la conformación de entidades participativas estamentarias y designadas, antecedentes que permiten afirmar que lo que se buscaba con la Regionalización – mucho más allá de la incorporación de los aspectos espaciales al proceso de desarrollo con el fin de integrar física, económica y socialmente al país – era la transformación de la matriz política del Estado chileno en la cual la sociedad se vincula con éste, principalmente, a través de los partidos políticos.

A partir del año 1990 en adelante, surge un vigoroso proceso de descentralización, gatillado en sus orígenes como un complemento de la redemocratización que busca nuevos cauces para la participación ciudadana, limitada en su ejercicio durante un largo período.

En este proceso, los actores fundamentales son los partidos políticos y “las minorías regionales actuantes” - ausentes de la vida nacional durante 17 años - que intentan recuperar su nexo entre la sociedad y el Estado. Los primeros, al cumplir sus roles tanto de socializadores políticos de la ciudadanía, como de reclutadores de sus elites, en tanto que los segundos, intentando difundir la preocupación por el desarrollo regional.

La tradición centralista del Estado chileno, de sus partidos políticos e incluso de la propia sociedad civil es bien conocida. En este contexto, el proceso descentralizador chileno surge impulsado simultáneamente por el Estado y por la clase política, ambos centralistas, si bien al interior de los partidos (y también del Estado) existía una fracción cultural disidente proclive a la descentralización, como bien lo señala Palma (1989). La actuación de los partidos políticos desde 1990 en adelante, está, por lo tanto, orientada por su rol de reclutadores de las elites de la ciudadanía, por sobre su eventual papel de socializadores políticos dada la situación recién planteada.

El Estado impulsa el proceso motivado por la oportunidad de avanzar en la consecución de una democracia participativa, en tanto que la clase política lo hace visualizando una oportunidad legítima para copar parte del aparato administrativo de los entes territoriales y/o crear nuevos espacios políticos, dependiendo si se trata de adherentes u opositores a los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-1994 y 1994-2000).<sup>3</sup>

Es así como en la actualidad los nichos de participación creados al amparo del proceso de descentralización, están ocupados con actores pertenecientes a los partidos políticos electos por voto popular en el nivel local y de manera indirecta en el ámbito regional (concejales municipales y consejeros regionales respectivamente), los que han asumido las tareas que en los sesenta y

---

<sup>3</sup> Véase al respecto Boisier Sergio. Descentralización en Chile: Antecedentes, Situación Actual y Desafíos Futuros. Documento 93/17, Serie Ensayos Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES. Santiago de Chile 1992



setenta formulaban y ejecutaban funcionarios del Gobierno central dada la baja resonancia que estos temas concitaban en la clase política en ese período y que reemplazan a los delegados estamentarios designados por el aparato de la administración del Gobierno Militar en la década de los ochenta.

El diseño institucional del proceso de descentralización generado en estas condiciones permite plantear, entonces, que “es la clase política la que ha impulsado este proceso creando los espacios y las condiciones de participación”. En ese sentido “...habría una especie de encasillamiento de la participación...Faltaría entonces que la comunidad tuviera una parte del libreto”. Tobar (1998).

En este contexto, el objetivo del presente documento explora si la actuación de los consejeros regionales, actores pertenecientes a los partidos políticos, está permeada y, más exactamente, “socializada” por los problemas del desarrollo regional o, si por el contrario, han trasladado al cumplimiento de las funciones y atribuciones de los órganos descentralizados los temas recurrentes de la política nacional.

Para la elaboración del presente documento se hizo una revisión de la literatura disponible y luego se generó una base de datos con información solicitada a los trece Gobiernos Regionales referente a la nómina de Consejeros regionales de los períodos 1993-1997 y 1997-2001 y a algunas de sus características, antecedentes con los cuales se pudo, posteriormente, entrevistar informalmente a consejeros regionales, secretarios ejecutivos de Consejos Regionales y funcionarios de la administración nacional y regional sobre la gestión de los Gobiernos Regionales. De muy valiosa ayuda fue un documento preparado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior sobre el funcionamiento de los Consejos Regionales en el año 1996.

La primera parte del documento da a conocer algunos antecedentes del proceso del proceso de descentralización, que buscan concluir que el proceso de Regionalización del Gobierno Militar se inscribe en un cambio más profundo de la matriz política del país, telón de fondo del proceso de redemocratización y descentralización iniciado en 1990. Seguidamente, se revisa el itinerario del proceso de descentralización en los primeros años del primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia con el fin de develar la actuación de los partidos políticos en su gestación y en el diseño institucional. La tercera parte se dedica a presentar los rasgos fundamentales de la nueva institucionalidad, en función de una revisión selectiva de la Constitución Política del Estado y de las leyes regionales y municipales. En cuarto lugar se caracteriza la estructura y funcionamiento de los Consejos Regionales en los períodos 1993-1997 y 1997-2001 para, posteriormente, presentar un capítulo final denominado “En lugar de conclusiones”<sup>4</sup> que reflexiona sobre las características del proceso y sobre sus desafíos más inmediatos.

---

<sup>4</sup> Este capítulo complementa antiguas reflexiones sobre la democratización de la planificación regional presentadas

## 2. ANTECEDENTES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION CHILENO

El largo período 1973-1990 es complejo de evaluar dadas las circunstancias por las que el país atravesó y por las múltiples motivaciones del Gobierno Militar hacia el proceso de descentralización.<sup>5</sup>

No obstante lo anterior, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que a medida que se consolida el modelo económico neoliberal, la Regionalización concebida en sus orígenes como un proceso de readecuación institucional que buscaba modificar los patrones territoriales del país, caracterizados por desintegración y concentración, se transforma cada vez más en un proceso socio-político tendiente a modificar la matriz política tradicional del país en la que el Estado se relacionaba con la sociedad civil, principalmente a través de los partidos políticos y de las minorías regionales actuantes.

Esta afirmación se puede comprobar al tenor de la posición del Gobierno Militar frente al sentido de la Regionalización, como así también respecto a las estructuras de participación contempladas en los Gobiernos y administraciones regionales y comunales: los COREDES (Consejos Regionales de Desarrollo) y los CODECOS (Consejos de Desarrollo Comunal).

El carácter socio-político del proceso de descentralización durante el Gobierno Militar queda manifiesto en la siguiente afirmación de uno de los primeros directores de la CONARA: "La regionalización chilena no es, ni puede ser, sólo una división político-administrativa diferente, ni una nueva redefinición de los ámbitos geográficos de competencia de los servicios públicos, ni el componente territorial de la planificación del desarrollo. La regionalización es, también, un proceso político del Gobierno que se ha materializado en la creación de los Gobiernos y administraciones regionales, en las cuales se han delegado - en el grado que el Supremo Gobierno ha considerado adecuado - poder y potestades administrativas"<sup>6</sup>. En este mismo sentido, un estudio de los primeros años del Gobierno Militar plantea que la Regionalización es "... un proceso de reforma de la Estructura de Gobierno y Administraciones Interiores del Estado, que persigue la descentralización funcional y territorial del poder político y social con la finalidad de avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación

---

en Lira C. Luis. "The situation of regional planners in present-day in Chile". Thesis presented to the Institute of Social Studies for obtaining the Degree of Master of Development Studies. 1984

<sup>5</sup>Es así como el Decreto Ley 573 menciona como objetivos de la Regionalización la integración nacional, la participación de la población, la igualdad de oportunidades y una mejor utilización del territorio y sus recursos.

<sup>6</sup> Barrientos Juan. "La situación actual y las perspectivas de la Regionalización" En: Diario El Mercurio del 23 de diciembre de 1975, p. 2.

social, que permita la obtención del desarrollo socioeconómico en forma armónica y, en consecuencia, una efectiva integración nacional.”<sup>7</sup>

Según los autores del estudio recién citado, el logro de una sociedad tecnificada y de verdadera participación social es la consecuencia lógica de la consolidación e institucionalización de un poder social (entendido como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite, a la vez que de enriquecimiento del poder político, entendido éste a su vez como la facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación) con órganos despolitizados capaces de entregar un aporte técnico y de valorar el conocimiento en su justa medida, dentro del contexto de descentralización.

La contradicción entre un Gobierno autoritario y la participación social explica la postura ambivalente frente al tema y la tardanza con la que se implementan las estructuras de participación sobre todo a nivel regional.

Recuérdese al respecto, que el accionar del Gobierno Militar refleja un plan ambicioso de largo alcance, que buscaba la transformación de las estructuras más profundas de la sociedad chilena en los planos económico, social y político-institucional. Así el influyente diario El Mercurio editorializaba el día 21 de mayo de 1984 que “Es comprensible que la comunidad quiera darse un sistema de Gobierno y administración regional y comunal distinto al imperante anteriormente, atendiendo a las lamentables distorsiones que aquél sufrió como consecuencia de una excesiva politización. De ahí que sea prudente no posponer el ensayo de las nuevas instituciones<sup>8</sup>, pues la evolución política podrá determinar que a la postre, no llegasen a enraizar en la conciencia cívica y el consiguiente vacío produjese, en el mejor de los casos, una recaída en los mecanismos vigentes hasta 1973, pese a sus deficiencias.” Un planteamiento similar se hace el 25 de agosto del mismo año llegándose a plantear la permanencia de estas estructuras en una administración diferente: “... resulta necesario insistir, una vez más, en la urgente conveniencia de que los mecanismos diseñados por la Carta sean puestos en marcha lo más pronto posible durante el período de transición, sistema que podría ser demolido integralmente por una futura Administración. O, todavía peor, esa estructura podría ser desnaturalizada e instrumentalizada con fines totalitarios.”<sup>9</sup>

Finalmente, en este breve recuento y justificando la no puesta en funcionamiento de las estructuras de participación el mismo editorial del diario recién citado señala que: “Sin embargo, no puede olvidarse que el marxismo es hábil en la infiltración de los cuerpos intermedios. Siendo así, será tanto mayor la dificultad que encuentre en su labor de penetración cuanto mayor sea la

---

<sup>7</sup> Borel Edmundo y Claudio Mergudich. “Algunos aspectos administrativos del Gobierno regional y perspectivas del nuevo municipio chileno”. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, 1976, p. 18

<sup>8</sup> En especial referencia a los Consejos Regionales de Desarrollo.

<sup>9</sup> Diario El Mercurio 25 de agosto de 1984.

congruencia entre la estructura de administración regional y comunal y las normas generales de defensa que la Carta establece, cuyo valor real resalta cuando se piensa que, en la práctica, una defectuosa estructuración de los COREDES y CODECOS podría favorecer esa infiltración.”

El triunfo del No en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 moviliza rápidamente al régimen militar en el desmantelamiento a través de diversos mecanismos del sistema neopresidencial instaurado con la Constitución de 1980, situación que la Coalición de Partidos por la Democracia intenta controlar a través de los acuerdos constitucionales de 1989, consensuados con el saliente régimen militar. En esta ocasión se acordó, además, que posteriores reformas a la Constitución de 1980 seguirían el camino acordado en esa ocasión.

Este es el contexto en el que el Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por el ex-Presidente Patricio Aylwin asume el Gobierno en el período 1990-1994. Las reglas del juego establecidas en la Constitución Política de 1980, modificada en 1989, definen los márgenes de acción para la gestión de su Gobierno. Tal como lo señala un experto: "estas reformas consensuales fueron el primer paso básico en el proceso de construcción de consensos políticos en el país, puesto que permitieron a la oposición democrática reconocer, aunque modificada, la Constitución de 1980, que ella había previamente rechazado como ilegítima en su origen y antidemocrática en su contenido. De este modo, la primera gran reforma del Estado permitió disponer de reglas del juego políticas aceptadas por todos los sectores. Asimismo, se convino que reformas posteriores a la Constitución se ajustarían al procedimiento entonces acordado, lo que ha sido plenamente respetado. De ese modo se eliminó la incertidumbre política que habría puesto en grave riesgo la estabilidad y el desarrollo del país."<sup>10</sup>

Este es, también, el contexto en el que deben evaluarse las reformas legales vinculadas con el proceso de descentralización, que buscaron también reformar políticamente el Estado desde una perspectiva valórica diferente del régimen anterior.

Las nuevas reformas son parte de un proceso de transición a la Democracia en el que se busca reemplazar la antigua institucionalidad autoritaria por una nueva democrática, en una opción que deja condicionada la transición a la Democracia a mecanismos de acuerdo y negociación que incluyen un sistema binominal mayoritario y a la presencia de Senadores institucionales para sólo nombrar algunas de sus características. En este contexto, surge desde 1990 en adelante un vigoroso proceso de descentralización que tiene como objetivo fundamental profundizar la Democracia, pasando de esquemas caracterizados por la elección de representantes de la ciudadanía, cada cierto período de tiempo, a esquemas que buscan la participación permanente en el diseño, la toma y el seguimiento de las políticas públicas, superando de esta forma la dicotomía entre Estado y sociedad civil. Persigue, desde esta perspectiva modernizar la

---

<sup>10</sup> Boeninger, Edgardo. "Reforma y Modernización del Estado en América Latina", en "Reforma y Modernización del Estado", ILPES-CEPAL. 1994.

administración del Estado haciendo más eficiente y cercana a la población su gestión y posibilitar la transformación de la población de objeto en sujeto del desarrollo.

Este proceso por lo menos en el período 1990-1994 es, más, el resultado por una parte del juego político entre la oposición y los partidos de la Concertación por la Democracia<sup>11</sup> en el contexto antes definido, que el resultado de estudios y concepciones finalistas y por la otra el resultado del liderazgo de la SUBDERE en estrecha colaboración con el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (entidad en la cual se transformó la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, asesora directa de la Presidencia de la República en el Gobierno Militar) no jugó un rol muy destacado en el proceso, entre otras razones, porque en la reorganización institucional la Subdirección Nacional de ODEPLAN se transformó en una División de Desarrollo Regional con lo cual el tema perdió status internamente.

Esta combinación de intereses determina que al tenor de los discursos oficiales el proceso persiguiera objetivos múltiples relacionados con la redemocratización como ya se señaló, la modernización y reforma del Estado, la búsqueda de una mayor competitividad internacional en los procesos de globalización y apertura externa y un nuevo intento por modificar la configuración territorial del país pero, sin lugar a dudas, el primero de los nombrados comanda el proceso y subsume a los otros objetivos.

El Acuerdo Político suscrito por todos los partidos con representación parlamentaria en 1991 permitió una nueva e importante modificación a la Constitución Política en el Capítulo XIII sobre Gobierno y Administración Interior además de importantes modificaciones a los artículos 3 del Capítulo I Bases de la Institucionalidad y al artículo 19 número 20 del Capítulo III sobre Deberes y Derechos Constitucionales referente al destino de los tributos. Es importante señalar que el Acuerdo Político se suscribió con el compromiso del Gobierno de modificar - además de la generación de una ley sobre Gobiernos Regionales y modificaciones a la Ley de Municipalidades - la Ley de Rentas Municipales y la Ley sobre el Impuesto Territorial.

### 3. EL ITINERARIO DE LA DESCENTRALIZACION EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE PATRICIO AYLWIN.

Objetivo fundamental del Gobierno del ex-Presidente Aylwin fue la transición de un Gobierno autoritario a un Gobierno democrático. Ante la imposibilidad e inconveniencia de introducir reformas que permitiesen remover los mecanismos que caracterizaban (y aún caracterizan) el

---

<sup>11</sup>Ver Abalos José A. "La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales" EN: La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile. Informe de investigación preparado por Carlos de Mattos (coordinador) José A. Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile

marco institucional del país - denominado como "democracia protegida" - se optó, primeramente, por el perfeccionamiento de la Ley de Juntas de Vecinos y, luego, por la democratización de las municipalidades.

Respecto a las Juntas de Vecinos, debe recordarse que en 1974 se dictó el Decreto Ley 349 que facultó a las autoridades comunales a designar a sus dirigentes, terminando con su autonomía. Esta situación se prolongó hasta el 30 de diciembre de 1989 en que se publicó la ley 18.893 sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, que permitió las primeras elecciones democráticas de directivas de las organizaciones comunitarias desde 1973.

El Gobierno de Patricio Aylwin, para democratizar estas instancias de participación, envió un proyecto de ley que, inicialmente, recibió el acuerdo favorable de la Cámara de Diputados respecto a la idea de legislar, el que luego fue objeto de una presentación durante su trámite ante el Tribunal Constitucional en relación con la propuesta del Mensaje de elegir sólo una Junta de Vecinos por cada Unidad Vecinal y de una Unión Comunal por cada comuna. El Tribunal Constitucional acogió esta presentación, fallando el 22 de abril de 1991 sobre la inconstitucionalidad de la propuesta del Ejecutivo.

Tras 5 años de un trámite legislativo que fue perdiendo paulatinamente interés por parte de todas las fuerzas con representación parlamentaria se publicó en 1996 la Ley 19.418 que al haber sido objeto de reparos sustantivos, por parte del Tribunal Constitucional, referentes al número de personas requeridas para conformar una Junta de Vecinos, fue reemplazada por un texto refundido - la Ley 19.483 - que en lo formal subsana esos reparos. Puesto que este texto refundido, subsana estos reparos en virtud de disposiciones administrativas que contemplaba la ley original, los Parlamentarios no consideran que este cuerpo legal, en la forma que se promulgó, incentive una real y verdadera participación. A lo anterior se suma un desplazamiento de ésta hacia los Concejos Municipales y en mucho menor medida a los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS). En sus disposiciones, la Ley 19.483 contempla financiamiento para las acciones que pueden realizar las Juntas de Vecinos provenientes de aportes municipales, aporte fiscal y aportes de los propios vecinos. En la práctica nunca se ha aportado financiamiento fiscal, razón por la que estas funcionan sólo en algunas comunas.

Con respecto a las municipalidades, porque la mayoría de los alcaldes en funciones en 1990 habían sido nombrados en sus cargos por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) respectivo, a propuesta en terna del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), ambos de absoluta carencia de representación democrática y creados como instancias de participación corporativa en sustitución de la participación vía partidos políticos.<sup>12</sup> Con un presidente y un

---

<sup>12</sup>El artículo 48 de la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades promulgada el 29 de marzo de 1988 establecía que "El alcalde respectivo será designado por el consejo regional de desarrollo respectivo, a propuesta en terna del consejo de desarrollo comunal. No obstante, corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde, quien será de su exclusiva confianza en las comunas de Arica, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago,

Congreso Nacional recientemente electos por voto popular - bajo un sistema binominal que aún está vigente – la permanencia de estas autoridades municipales y de estas instancias de participación resultaba a todas luces contraproducentes con la forma y fondo de un Gobierno democrático. No ocurría lo mismo en el plano regional toda vez que los Intendentes al ser de confianza del Presidente de la República habían sido recientemente designados en sus cargos y los COREDES prácticamente no estaban en funciones en ninguna Región del país.

La opción por la democratización en el plano regional estuvo ausente en el primer proyecto de reforma del Gobierno. De esta forma, en una evaluación reciente de la gestión regional en nuestro país se señala que "Si bien el Programa de Gobierno de la Concertación planteaba la propuesta más ambiciosa en materia de descentralización, una vez instalado el Gobierno de Aylwin, la cuestión regional, pareció perder prioridad en favor de la mas sentida necesidad de democratizar el ámbito municipal mediante la correspondiente Reforma Constitucional. Así en mayo de 1990 el Ejecutivo presentó a la Cámara un proyecto de reforma constitucional que incidía principalmente en la modalidad de elección de alcaldes, proyecto rechazado en el Senado, fundamentalmente porque los Senadores de oposición consideraron inaceptable la falta de un tratamiento integral de la descentralización, es decir, la falta de una propuesta regional."<sup>13</sup>

Por ello, un año después, el Ejecutivo envía un nuevo proyecto, esta vez de alcance tanto regional como comunal, proyecto transformado en las leyes orgánicas respectivas (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19.175 y Ley Orgánica de Municipalidades 18.695. "Políticamente, la oposición actuó con una lógica impecable. Por un lado, tomó en sus manos una emergente demanda nacional (por restringida que estuviese a ciertos sectores ilustrados, pero con fuerte capacidad de presión) arrebatando la iniciativa al Gobierno y obligándolo a modificar su posición. Por otro, tal como había sucedido en países europeos (Italia, por ejemplo), la oposición hizo cálculos políticos y electorales muy sencillos que permitían prever dificultades de largo plazo para ganar una elección presidencial y dificultades de corto plazo al enfrentar la posibilidad cierta de perder gran parte del control de los municipios (cuestión que la práctica probó muy pronto). De ahí la conveniencia de crear nuevos espacios políticos (las regiones) en donde potenciar su presencia en el aparato del Estado".<sup>14</sup>

La insistencia de la oposición por legislar conjuntamente sobre lo regional y lo municipal determina que el ejecutivo envíe un nuevo proyecto de reforma constitucional, esta vez referido a modificaciones regionales, provinciales y comunales al Capítulo XIII de la Constitución Política sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Digno de mención es el hecho de que altos

---

Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas. El alcalde durará cuatro años en el ejercicio de su cargo y podrá ser designado por nuevos periodos"

<sup>13</sup>Véase al respecto Boisier Sergio. "Modernización y Gestión Regional: El caso chileno". Documento 94/25 Serie Ensayos Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES. Santiago, Chile.

<sup>14</sup> Boisier Sergio. "Modernización y Gestión Regional: El caso chileno". Op.cit.

funcionarios del gobierno, expresaron su disconformidad por legislar conjuntamente sobre el nivel nacional y local.

El Mensaje del Ejecutivo del 17 de mayo de 1991, entre sus ideas matrices reafirma el carácter unitario de la estructura del Estado; exceptúa del principio de la no-afectación de tributos a un fin específico, a aquellos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y local y no solamente comunal; suprime la existencia de alcaldes designados; establece en el ámbito de la administración comunal, los órganos superiores de las municipalidades, el Alcalde que es su máxima autoridad y el Concejo Municipal dotado de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrando además, la generación democrática de ambos, por sufragio universal; establece para el gobierno y la administración regional, Gobiernos Regionales concebidos como personas jurídicas de derecho público con patrimonio y presupuesto propio y adecúa las disposiciones sobre Gobierno y administración interior del Estado, entre otras.

#### 4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

En el contexto anterior, los temas que suscitaron mayor debate durante la reforma constitucional en el nivel regional, guardan relación con el Gobierno y la administración regional, el Consejo Regional, el financiamiento y las gobernaciones.

Con respecto a lo primero, el Mensaje propuso entregarle al Gobierno regional la administración superior de cada Región. Acogiéndose una indicación de Senadores de la oposición, se optó por la redacción actual que señala que el Gobierno de cada Región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República y que su administración radicará en un Gobierno regional constituido por el Intendente y por el Consejo Regional. Ello porque la función de Gobierno implica la potestad de tomar decisiones y, es por tanto, una facultad que se extiende a todo cuanto tienda a la preservación del orden público y la conservación de la seguridad interna y externa. A su vez, la función de administración supone un conjunto de atribuciones que se orientan a la aplicación de las normas legales para la consecución del poder público en materias de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos. Otro aspecto del debate, referente a este tema, giró en torno a otorgarle a la Región personalidad jurídica de derecho público con patrimonio propio, cuestión que, se señaló, es inconveniente porque personifica a la Región en función de un territorio, atenta contra la naturaleza del Estado unitario y complica la determinación del patrimonio regional.<sup>15</sup> Por tanto, se estableció la personalidad jurídica del Gobierno Regional.

---

<sup>15</sup> Lo que sigue es una síntesis de los antecedentes contenidos en Constitución Política de la República de Chile (actualizada). Leyes anotadas y concordadas. Edición especial. Diciembre de 1991. Diario Oficial de la República de Chile. pp: 9-14 y 90-112



En este contexto, modificar la actual división político administrativa del país requiere leyes de quórum calificado en los casos de las comunas y provincias y modificación constitucional en el caso de las regiones. Esta rigidez se explica - adicionalmente - porque en Chile los Senadores se eligen en función de circunscripciones en relación a las trece regiones del país. A este respecto, el artículo 45 señala que "El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada Región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos Senadores..."

Consecuentemente con lo anterior, el artículo 99 Constitucional permite sólo modificar los límites regionales pero no crear nuevas regiones al señalar que: "Para el Gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas serán materia de ley de quórum calificado, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias, todo ello a proposición del presidente de la República".

En lo referente al Consejo Regional, el Mensaje lo concebía como un órgano normativo, resolutorio y fiscalizador dejando sus atribuciones y su constitución a la ley. Los Senadores de la Concertación de partidos por la Democracia plantearon que el Consejo Regional debía ser un órgano de participación de la comunidad elegido por sufragio universal. A su vez, los Senadores de la oposición propiciaron conservar la naturaleza estamentaria del Consejo al incluir entre sus miembros a un representante de las Fuerzas Armadas y Carabineros y de las principales organismos privados con actividades relevantes en la Región.

En relación con el financiamiento de los Gobiernos Regionales, el Mensaje contenía un mandato para que la Ley de Presupuestos asignara a los Gobiernos Regionales una proporción del total de los gastos de inversión pública con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creaba la inversiones sectoriales de asignación regional (ISARES) y facultaba a los Gobiernos Regionales para la celebración de Convenios de Programación. Mediante una indicación de los Senadores de la oposición se propuso que el FNDR debía ser una proporción no inferior al 50% de los gastos de inversión públicas anuales. Sobre este aspecto, el Ejecutivo impuso su criterio respecto a la inconveniencia e imposibilidad de elevar inmediatamente el FNDR al 50% de la inversión pública, concordándose que, sumados los recursos del FNDR, de las ISARES y de los convenios de Programación se llegaría en el futuro cercano a cifras similares.

Con respecto a las gobernaciones el Mensaje consideraba para cada provincia, con excepción de la correspondiente a la cabecera regional, la Gobernación como un organismo territorialmente desconcentrado del Intendente, a cargo de un gobernador de la confianza exclusiva del Presidente de la República. Mediante una indicación de Senadores de la oposición y de la Concertación se eliminó del texto del Ejecutivo la supresión de la no existencia de gobernaciones en las cabeceras regionales. Así, en la actualidad sólo falta implementar la gobernación de Santiago, cuestión que requiere

augmentar la planta del servicio de Gobierno interior en un cargo de gobernador y destinar algunos de sus funcionarios del nivel central a esta dependencia. Si ello aún no ocurre se debe en buena medida a la falta de claridad para enfrentar el tema de la gestión urbana, especialmente, en la ciudad capital del país.

En lo referente a las disposiciones sobre Gobierno interior, y en particular en lo referente a las fórmulas de coordinación establecidas en el artículo 112 constitucional, se debatió la posibilidad de crear Gobiernos Metropolitanos. En definitiva, sobre este tema prevaleció la idea de que nuevas estructuras podrían agregarse a la lista burocrática de la administración del Estado y se dejó abierta la posibilidad de asociaciones municipales para la solución de problemas comunes.

En síntesis, la Ley 19.175 reproducen sin grandes variaciones y en muchos casos literalmente el texto constitucional, el que a su vez reproduce los contenidos del acuerdo político.

La Ley 19.175 avanza con respecto a la reforma constitucional al incorporar al capítulo IV "sobre la Estructura Administrativa del Gobierno Regional y de otros Órganos de la Administración Pública en las Regiones", la figura del Gabinete Regional, al permitir la existencia en el presupuesto de inversión de recursos distintos al FNDR, incluyendo un Fondo de Inversión Metropolitano para la atención de los problemas de las áreas metropolitanas.

Los retrocesos están dados por la eliminación del Mensaje del capítulo V sobre "Asociaciones Regionales"<sup>16</sup> y por la reglamentación en la ley del artículo 103 Constitucional sobre transferencia de competencias.

La constitución de Asociaciones Regionales permitiría a los Gobiernos Regionales enfrentar conjuntamente con el sector empresarial los desafíos de la globalización y la competitividad internacional cumpliendo de mejor forma con su función de fomento productivo. No obstante, las salvaguardas introducidas en la redacción del capítulo, éste fue eliminado del proyecto del Ejecutivo en el complejo proceso de negociación con un Senado con mayoría opositora al gobierno por la presencia de senadores institucionales y otros electos en función del sistema binominal presente.

---

<sup>16</sup>En el capítulo V del Título Segundo del Mensaje se disponía que los Gobiernos Regionales podrán asociarse con personas naturales o jurídicas, así como constituir con ellas entidades destinadas a promover actividades o iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Estas asociaciones o entidades podrán efectuar estudios, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación tecnológica y llevar a cabo actividades de capacitación". Dichas asociaciones o entidades, postulaba el Mensaje, se regirían por la legislación común aplicables a los particulares y no podrían contratar en caso alguno empréstitos. Adicionalmente, el Mensaje señalaba que los convenios que celebraran los Gobiernos Regionales deberían especificar las obligaciones de los respectivos asociados y los aportes financieros y demás recursos materiales que los Gobiernos Regionales proporcionarían para el cumplimiento de las acciones concertadas.

A su vez, la transferencia de competencias según lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley 19.175 plantea que los estudios que demuestren la aptitud de los Gobiernos Regionales para asumirlas "serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia", sin precisar plazos ni procedimientos generales de apelación, restringiendo el alcance del artículo 103 Constitucional antes señalado.

La prevalencia del nivel regional por sobre el nivel comunal queda claramente establecida al tenor del artículo N° 3 de la Constitución Política de la República de Chile señala que : "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley".

La Constitución Política consagra así el carácter unitario del estado y la descentralización administrativa de algunos órganos y la desconcentración de otros.

Esto significa que en el caso chileno, es necesario distinguir entre el gobierno y la administración interior del Estado. El gobierno de Chile es presidencial, tiene un carácter nacional, y se proyecta territorialmente a todo el país a través de los Intendentes y Gobernadores. De esta manera todo lo vinculado a la conducción general del Estado, al mantenimiento del orden público, a las relaciones políticas es propio de esas autoridades unipersonales que actúan en representación del Presidente de la República.

Según este espíritu no se desconcentran territorialmente los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, Defensa y Secretaría General de la Presidencia por estar sus funciones más vinculadas a las de Gobierno del país.

La descentralización, en el ámbito del sector público chileno significa reconocer funciones y atribuciones a organismos que son independientes jurídicamente del Estado por cuanto tienen personalidad jurídica propia, patrimonio, presupuesto y normas de funcionamiento autónomas, como es el caso de los Gobiernos Regionales.

La desconcentración es el acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo en un mismo organismo que realiza sus actividades propias con la personalidad jurídica del organismo del Estado, con su patrimonio, presupuesto y las normas administrativas que regulan esta transferencia de poderes, como es el caso de las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de Servicios Públicos.

En este esquema, los Gobiernos Regionales pueden ejercer sus funciones y administrar sus recursos sin dependencia de otro órgano, pero siempre dentro de los términos y para los fines que determine la ley, pudiendo, incluso, dictar normas reglamentarias aplicables a la Región en caso que fuera necesario para la práctica de su funcionamiento, sin otra limitante que no sea la de no contradecir las normas reglamentarias y legales de nivel nacional.

El Gobierno Regional en Chile es considerado como un servicio público descentralizado territorialmente, aún cuando está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República en los términos consignados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. Ley 18.575)

La opción por la descentralización en el caso chileno apunta en esta etapa del proceso, esencialmente a la búsqueda de mayor equidad en la distribución del poder en el plano de la toma de decisiones, y la desconcentración procura alcanzar niveles de mayor eficiencia del aparato público. Ambos procesos articulados buscan la consolidación y profundización de la Democracia, al compartir las distintas instancias de acción en el terreno de las decisiones y de la operabilidad eficiente.

Otro propósito principal de la descentralización es crear condiciones para incrementar la estabilidad política y la unidad nacional al otorgar a los distintos niveles territoriales subnacionales la capacidad de participar más directamente en las decisiones, sobre todo en materias de desarrollo de las comunas, las provincias, las regiones, en el sentido de articular los diversos intereses que orientan el desarrollo del conjunto del país como unidad nacional.

La Reforma Constitucional de noviembre de 1991 refuerza la idea de Estado Unitario fundamentada en la tradición jurídica y en el sentimiento nacional. En ningún momento se esboza la modalidad de Estado Federal que implica la asociación de estados dentro de un Estado. Por lo tanto, el proceso de descentralización se refiere exclusivamente al ámbito administrativo y existe en el país un único cuerpo normativo y legal que lo rige, independientemente de su división político-administrativa.

En este contexto, la Ley establece las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales y, separadamente, la de los dos órganos que lo componen: el Intendente y el Consejo Regional.

La gradualidad del proceso permite utilizar las normativas generales - que delimitan en forma amplia el quehacer regional - sobre las cuales los nuevos entes regionales podrán avanzar de acuerdo a su propia capacidad. Para tal objetivo los Gobiernos Regionales disponen, entre otros, de un instrumento jurídico denominado Reglamento, que permite regular el ejercicio de ciertas funciones y atribuciones.

El papel dual del Intendente como autoridad regional es una característica del proceso actual de descentralización. En efecto, en el Intendente están radicadas las funciones de Gobierno Interior, como órgano desconcentrado del Presidente de la República. Además, simultáneamente, es el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y por lo tanto, es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo de la Región.

Las funciones de Administración de la Región, como se ha señalado, radican en el Gobierno Regional como tal, es decir, en el Intendente y en el Consejo Regional.

Los Gobiernos Regionales, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones de administración superior de la Región, se vinculan directamente con las administraciones locales, las que a su vez, se relacionan con la Región en cumplimiento de sus propias funciones privativas y compartidas. Un ejemplo de esto último, lo contempla el artículo 7° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señalando que "las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad" correspondiendo "al Intendente de la Región respectiva velar por el cumplimiento de lo que dispone el inciso anterior", entendiéndose que tal disposición la cumple el Intendente Regional en tanto órgano ejecutivo del Gobierno regional.

Los órganos que componen el Gobierno Regional son el Intendente como su ejecutivo, y el Consejo Regional como el ente que hace efectiva la participación de la comunidad regional.

El Intendente es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y, por lo tanto, un funcionario de su confianza exclusiva. Ello implica que el Intendente es nombrado por el Presidente de la República y se mantiene en el cargo mientras cuenta con su confianza. Respecto a su carácter de ejecutivo del Gobierno Regional y de presidir el Consejo Regional, el Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

El Consejo Regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Está integrado, además del Intendente, por Consejeros que duran cuatro años en sus cargos pudiendo ser reelegidos. El número de Consejeros que conforman el Consejo Regional es variable y se determina de acuerdo a la siguiente distribución: Dos Consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes; Diez Consejeros adicionales en las regiones de hasta un millón de habitantes; Catorce Consejeros adicionales en aquellas regiones que superen el millón de habitantes.

La elección de los consejeros regionales se efectúa por parte de los concejales de las comunas de la Región, constituidos para estos efectos en colegios electorales provinciales, para lo cual cada candidatura a Consejero Regional debió ser presentada por a lo menos dos concejales de la respectiva provincia, no pudiendo un mismo concejal patrocinar, más de una candidatura. Para la primera y segunda elección se eligieron 244 consejeros regionales.

Adicionalmente a lo anterior, en cada provincia existe un Gobernador - órgano desconcentrado del Intendente, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República - y un Consejo Económico y Social Provincial de carácter consultivo y mixto. Este órgano está integrado por el Gobernador, por miembros elegidos y otros que lo son por derecho propio, estamentarios, en similitud con los antiguos COREDES.

Otros órganos de la administración pública colaboradores del Gobierno regional son las Secretarías Regionales Ministeriales, el Gabinete Regional y las Direcciones Regionales.

Una mención especial merece el caso de la administración de las áreas metropolitana en el caso chileno. En el ordenamiento jurídico actual, las áreas metropolitanas se conciben como la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, en cuyo territorio se concentra las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, y en que se asienta un elevado porcentaje de la población a nivel nacional. De acuerdo a la Ley 19.175 en el presupuesto del Gobierno Regional puede existir un Fondo de Inversión Metropolitano tal como antes se mencionara.

## 5. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES

### 5.1 SOBRE LA ESTRUCTURA DE LOS CONSEJOS REGIONALES

Desde el retorno al sistema democrático, se han efectuado dos elecciones de consejeros regionales: la primera en 1993 y la segunda en 1997, terminando su período los actuales consejeros en el año 2001.

Como ya se ha planteado anteriormente, en la actualidad los consejeros regionales son elegidos por los concejales municipales, constituidos para estos efectos en colegios electorales por cada una de las provincias de la misma.<sup>17</sup>

A ese respecto, merece mencionarse que - dada la modalidad de conformación de los Consejos Regionales - pesa más, en el número de Consejeros a elegir, el número de provincias que la población regional, enfatizando la territorialidad que caracteriza a la preocupación por el desarrollo regional. Ello es particularmente cierto en las regiones de Valparaíso (la que con 1.373.967 habitantes, elige 28 consejeros regionales, dos más que la Región Metropolitana con 5.170.293 habitantes) y de La Araucanía que a pesar de tener 774.959 habitantes, sólo elige 14 consejeros regionales contra 16 de la Región de Aisén con 82.071 habitantes.<sup>18</sup>

Las elecciones de alcaldes y concejales municipales definen así tempranamente en 1992, la contienda electoral de los consejeros regionales, dedicándose posteriormente las cúpulas de los partidos sólo a elaborar la nómina de candidatos a Consejeros con sus suplentes, actividad que casi sin excepción es realizada centralizadamente con consultas a las estructuras partidarias regionales.

---

<sup>17</sup> En el Anexo N° 1 se presenta la nómina de Consejeros regionales a elegir en la primera elección y los cuerpos electorales provinciales conformados por los Concejales municipales.

<sup>18</sup> Fuente: Anexo N° 1

En efecto, en la primera elección de alcaldes y concejales realizada en 1992, la elaboración de un Protocolo de Acuerdo entre todos los partidos con representación parlamentaria - tendiente a reglamentar la elección del alcalde y del concejo que conformaban una sola lista - eliminó la posibilidad de que candidatos independientes tuvieran alguna posibilidad de éxito en ser electos alcaldes o concejales. Esto permitió que los partidos políticos actuaran con el alto grado de centralismo ya mencionado en la conformación de las listas de candidatos a consejeros regionales lo que redundó en un muy bajo perfil de su elección.

Los primeros Consejos Regionales (CORES) asumen sus funciones así en 1993. Entre marzo de 1990 y esa fecha en las regiones del país funcionaron los COREDES conformados según la Ley 18.605 Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo del 6 de abril de 1987, los que por carecer de toda legitimidad aprobaron sin discusión - luego de un período inicial de confrontación - las propuestas de los Intendentes Regionales, que en su gran mayoría se referían a la incorporación caso a caso de proyectos de inversión tendientes a copar la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que se les asignó durante la discusión presupuestaria de 1989.

Debe recordarse a este respecto, que el futuro Director de Presupuestos del Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se incorporó a fines de 1989 a esta entidad con el fin de asegurar una correcta ejecución presupuestaria durante el año siguiente, cuestión que en el caso del FNDR no fue nada de fácil dada la situación antes descrita, la falta de experiencia de los nuevos encargados de inversión regional, una explosión de demanda en infraestructura social y un nuevo Reglamento Operativo que regía al contrato de préstamo BID 578/OC-CH que financió el 90% del FNDR entre 1990 y 1994 y el Gobierno Militar suscribió con el BID el 2 de marzo de 1990, pese a las peticiones formales de las futuras autoridades a retrasar tal operación.<sup>19</sup>

Una prueba de lo anterior es que en el mes de junio de 1990, el Ministro de Hacienda conjuntamente con el Ministro de Planificación hicieron saber al Presidente de la República que a esa fecha sólo se habían comprometido el 26% del FNDR a nivel nacional, teniendo como rangos entre 50% y 10% en las regiones del país. Este último antecedente, desconocido para muchos de los expertos que analizan el proceso, motivó que el nivel nacional, comandado por la SUBDERE y por el Ministerio de Hacienda con la ayuda de MIDEPLAN desplegaran un enorme esfuerzo de capacitación tendiente a resolver tal situación que, sin lugar a dudas, se convertiría en uno de los argumentos contra el proceso de descentralización por parte de políticos y funcionarios moldeados en la cultura centralista.

---

<sup>19</sup>La transición de la administración regional del Gobierno Militar al Gobierno democrático estuvo signada por hechos tales como la firma de este contrato de préstamo, la caducación irrevocable el día 30 de marzo del contrato de arrendamiento de las dependencias en las que funcionaba la SUBDERE, una carencia de proyectos de inversión con recomendación favorable según el Sistema Nacional de Estadísticas Básicas de Inversión y otros.

La actuación de los primeros Consejos Regionales estuvo así marcada en lo sustantivo por el cumplimiento de su función general de resolver la inversión de los recursos que a la Región le correspondieron en la distribución del FNDR (y en mucho menor medida, con la de destinar a proyectos específicos los programas de inversión sectorial de asignación regional que la ley de presupuestos contemplaba) y por el estudio e interpretación de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y otras leyes atinentes al cumplimiento de sus funciones y atribuciones. El cumplimiento de esta función no estuvo exenta de dificultades entre el Consejo Regional y el Intendente dada la conformación por parte de este último de equipos técnicos muy afiatados pero poco proclives al diálogo y la concertación que la democratización requiere y dada la prevalencia de un estilo de planificación que privilegia la visión individual y atomizada del proyecto de inversión por sobre la interrelación entre planes, estrategias y proyectos. En una primera etapa, se tuvo una visión marcadamente provincial por parte de los consejeros regionales en la asignación de recursos de inversión, lo que motivó que incluso el Presidente Aylwin insistiera públicamente en el carácter regional y no provincial de su mandato. En lo formal, su actuación se remitió a resolver cuestiones vinculadas con la conformación institucional de los Consejos Regionales (Secretaría del Consejo, Reglamento de Sala, Comisiones de Trabajo, salas, equipamiento etc.) y por una lucha permanente con el Ministerio de Relaciones Exteriores para ser incorporados al decreto de ceremonial público y protocolo de este ministerio.

No obstante lo anterior, el proceso de aprendizaje de los primeros Consejos Regionales fue rápido. Es así como en junio de 1994 se realizan en Valparaíso el Primer Congreso Nacional de Consejeros Regionales, convocado por la recién creada Asociación Nacional de Consejeros Regionales<sup>20</sup>, con una agenda que incluía comisiones de trabajo con documentos de base preparados en consulta a todos los Consejos Regionales sobre: 1) planes de desarrollo y presupuestos regionales, 2) ordenamiento y desarrollo territorial y urbano, 3) inversión pública regional 4) facultades normativas y fiscalizadoras del Consejo Regional, 5) evaluación de los Gobiernos Regionales y 6) aspectos gremiales de los consejeros regionales. Dada la dificultad de extraer conclusiones generales sobre la evaluación de los Gobiernos Regionales, la Comisión Organizadora del Congreso Nacional presentó una guía para la discusión relativa a su funcionamiento interno, a la relación y coordinación del Consejo Regional con otros órganos y autoridades y con la comunidad regional y a su consolidación institucional.

Una lectura de esta guía, a la luz del conocimiento de la discusión sostenida durante este congreso, permite afirmar que la preocupación fundamental de los organizadores se relacionaba con el nivel de inserción del Gobierno Regional (y, principalmente, del Consejo Regional) ante la comunidad regional, los Parlamentarios, los órganos desconcentrados y descentralizados de la administración y con el Gobierno y la administración nacional.

---

<sup>20</sup> Debe señalarse a este respecto, que esta Asociación a pesar de no contar con una institucionalidad de derecho no ha tenido problemas serios de funcionamiento, que tiene una alta convocatoria y que es reconocida como tal en todas las instancias públicas y privadas.



En este contexto, el carácter de las deliberaciones de este Primer Congreso Nacional movilizó rápidamente a las directivas nacionales de los partidos políticos a hacerse presentes en Valparaíso para inducir a los consejeros regionales a reafirmar el carácter político de los Consejos Regionales, toda vez que las decisiones que ellos realizan se inscriben en una cierta visión de la sociedad por sobre los particularismos regionales y/o locales.

Así, la incidencia de las decisiones partidistas que era uno de los temas a analizar en la comisión correspondiente a la evaluación de los Gobiernos Regionales, se legitimó a partir de esta fecha, dándose la conformación de bancadas partidarias - además de las comisiones de trabajo y de las alianzas provinciales - al interior de los Consejos Regionales.

La validación de la política al interior de los Consejos Regionales rompe así con la artificial separación entre poder social y poder político que el Gobierno Militar delineó y que algunos de los Consejeros de la oposición al Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia intentaron validar en el Gobierno democrático.

Aunque sólo se han llevado a cabo dos elecciones de Consejeros ya está en trámite legislativo la modificación de las instancias en que éstos deben ser elegidos, pasando de una elección indirecta a través de los concejales municipales reunidos en cuerpo electoral provincial, a una elección directa en manos de la ciudadanía. Esto ha generado una intensa discusión sobre sus implicancias al interior del Gobierno, entre el Gobierno y la oposición, entre los partidos políticos y entre los propios Consejeros que ven en esta elección la posibilidad de alterar la matriz política del Estado sin despolitizar las decisiones, sino que por el contrario obligando a los partidos políticos, al aparato estatal y la propia ciudadanía a asumir roles más activos en pro del desarrollo regional. Se está en presencia entonces de la gestación de un nuevo “acuerdo político”, al estilo del suscrito en 1991.

Se ha zanjado así la discusión sobre la composición mixta de los Consejos Regionales (una fracción electa y otra fracción estamentaria delegada) que había incluso permeado a la Asociación Nacional de Municipalidades, toda vez que estos deciden sobre importantes recursos de inversión para las comunas canalizados a través del FNDR, los ISARES, los IRALES y los Convenios de Programación. En este sentido, la Asociación Nacional de Municipalidades manifestaba que: “Está la preocupación de los Alcaldes de una interrelación fluida y directa con los Gobiernos Regionales y en esa perspectiva se había propuesto que Alcaldes y concejales integran los Consejos Regionales. Propuesta que la Asociación (de Consejeros) ha rechazado de plano por cuanto significaría desarticular y fragmentar el nivel regional”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ver “Propuesta de la Directiva y del Consejo Nacional sobre la reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175” En “Congreso Extraordinario de Consejeros regionales”. Documento preliminar, s/f.

Putnam fue visionario en su estudio sobre los Consejos Regionales italianos<sup>22</sup> en el sentido de que existe una fuerte interacción entre el cambio institucional y la elite política. Esto quiere decir que es posible hablar de un proceso de “socialización institucional” dado que los propios Gobiernos Regionales hayan llevado a sus protagonistas a transformar sus perspectivas de acción, y específicamente en el caso italiano, a modificar su postura dogmática-ideológica en una pragmática consensual. En definitiva el Gobierno Regional transformó la cultura política de la elite.

La gestión de los Consejos Regionales en el caso chileno tiene una evolución similar a la italiana. La preocupación de los consejeros regionales por imbricar la técnica y la política queda claramente demostrada en el segundo Congreso Nacional de Consejeros Regionales celebrado en Puyehue en el cual se propició un acuerdo con los partidos políticos con representación parlamentaria y se suscribió un acuerdo con los presidentes de estos partidos para impulsar una agenda de la regionalización que incluye, entre otros puntos, la formación de un comité entre los partidos y la Asociación Nacional de Consejeros Regionales. En este breve recuento, no puede dejar de mencionarse el impulso al proyecto “Chile Armónico” del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización, entidad conformada en Chile a partir de una propuesta inicial de la Corporación para la Regionalización de Chile, la Agrupación de Universidades Regionales y la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, entidad que hoy conforman, además de los nombrados, la Bancada de Diputados Regionalistas, la Bancada de Senadores Regionalistas, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Confederación de la producción y el Comercio, y la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile.

En términos de las estructuras operacionales de los Consejos, éstas son variables de Región en Región, aunque las que predominan y están siempre presentes son las de Inversión, Desarrollo Social e Infraestructura (que se hacen cargo de las respectivas funciones y atribuciones de inversión, desarrollo social y cultural y ordenamiento del territorio), además una Comisión de Régimen Interno. Informalmente, pero con una gran legitimidad los consejeros regionales conforman bancadas por partido político en las que discuten y concuerdan posiciones que luego se expresan en las resoluciones de las comisiones de trabajo antes citadas. También informalmente se da la existencia de alianzas provinciales que en algunas regiones son muy fuertes dado el sesgo centralista intra-regional de las propuestas de los Intendentes Regionales.

Con base en los datos solicitados a cada uno de los Gobiernos Regionales<sup>23</sup> (Anexo N° 2) se puede señalar que comparando los dos períodos se aprecia que no hay mayores cambios en la

---

<sup>22</sup>Putnam, Robert. “Making Democracy work: civic traditions in modern Italy”, Princeton U. Press, 1993.

<sup>23</sup> Con el fin de describir la composición de los Consejos se optó por diseñar una tabla de doble entrada (una para cada período), la cual se envió a cada Consejo Regional, con la idea de que se llenase con datos relevantes para entender mejor quiénes son los Consejeros regionales. Las variables que se pedían eran: Región, Provincia, Nombre, Apellido paterno, Apellido materno, Comisión (es) en las que participa, Cargo en la (s) comisión (es), Profesión, Actividad, Partido político, Género y Edad., antecedentes que no son de gran complejidad. Sin embargo la recopilación de ellos no estuvo exenta de problemas relacionados con el largo tiempo que demoraron los distintos

distribución de los consejeros con respecto a sus profesiones y actividades. En ambos períodos hay más profesionales vinculados a las Ciencias Sociales y en segundo lugar, muy de cerca en términos de porcentajes, profesionales vinculados a las Ciencias Físicas o a la Ingeniería. Entre 1993 y el 2001 se aprecia, eso sí, un leve aumento en el porcentaje de Consejeros con profesiones vinculadas a alguna de las áreas consideradas en la categorización (60,3% en el período 93-97 y un 64,7% en el período 97-2001). En este breve recuento debe mencionarse además que en el segundo período se renovó el 67% de los consejeros regionales, lo que revela que un tercio de ellos permaneció en su cargo.

En los dos períodos las tres actividades a las que se dedican cotidianamente los consejeros son en orden decreciente Servicios, Área Comercial y Agricultura. En el segundo período los Consejeros que se desenvuelven en actividades vinculadas al área Servicios aumentan, en desmedro de aquellos que se relacionan con el Comercio. El sector agrícola mantiene su porcentaje relativo en el segundo período.

La edad promedio de los consejeros disminuye en cuatro años en el segundo período, de 51 a 47 años respectivamente. Asimismo disminuye el número de mujeres presentes en los Consejos: del 6% que representaban en el período 93-97, bajan a un 4% en el período actual.

En términos de adscripción partidaria, los partidos de la Concertación tienen actualmente una representación en los Consejos de un 61,5% en el nivel nacional; RN más la UDI suman un 34,5% de representación; los Independientes un 2,8%, la UCCP un 0,8% y el Partido Comunista un 0,4%. En el período anterior la Concertación tenía un 56,2% de representación, RN más la UDI un 32,8%, los Independientes un 7,3%, la UCCP un 0,4% y el Partido Humanista un 0,4%. En este sentido, el sistema de partidos se reproduce casi idénticamente en el nivel nacional y regional, lo que supone una dependencia y una instancia de centralización con respecto a su designación por parte de las cúpulas de los mismos.\*

## 5.2 SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES

El estudio titulado “Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996”<sup>24</sup>, intenta evaluar el funcionamiento de los Consejos Regionales a través del seguimiento de los acuerdos adoptados

---

Gobiernos Regionales en entregar la información solicitada (alrededor de 3 meses y medio) y una cierta desconfianza de los secretarios de los Consejos Regionales hacia este tipo de consultas.

\*RN: Partido Renovación Nacional. UDI: Partido Demócrata Independiente. UCC: Partido Unión Centro Centro Progresista.

<sup>24</sup>Olivas, Ester. “Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996”. División de Modernización Administrativa, Departamento de Gestión, SUBDERE, 1997.

por éstos, de manera de analizar la forma en que se están desarrollando las funciones y atribuciones que les ha asignado la normativa vigente y su grado de cumplimiento<sup>25</sup>.

El citado estudio comprende un conteo de los acuerdos adoptados en relación con las atribuciones que la ley asigna a los CORES y con los objetivos establecidos en las Estrategia de Desarrollo Regional elaboradas por cada Región. (Ver Anexo 3). Para ello, analiza las actas de las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias que realizaron los Consejos Regionales, tomando como período de análisis el año 1996. Los aspectos centrales analizados en estas actas fueron: 1) temas tratados, 2) acuerdos adoptados y 3) cumplimiento de esos acuerdos.

Con el fin de analizar el funcionamiento de los Consejos se consideraron los siguientes indicadores:

1. Número de acuerdos adoptados clasificados por áreas temáticas: a) Fomento Productivo; b) Desarrollo Social y Cultural y c) Ordenamiento Territorial
2. Número de acuerdos adoptados clasificados por tipo de facultades asignadas a los Consejos: a) Normativas; b) Resolutivas; c) Fiscalizadoras
3. Número de acuerdos adoptados clasificados por tipo de objetivo estratégico.

#### 1. Respecto a las funciones:

Existe una tendencia en el nivel nacional, a preocuparse por los temas vinculados al Desarrollo Social (60% de todos los acuerdos adoptados en el nivel nacional). El Fomento Productivo se observa con un bajo porcentaje de presencia en los acuerdos (7,1%). Según el estudio de la SUBDERE esto podría deberse a "...que ésta es una responsabilidad de reciente competencia de los Gobiernos Regionales, por lo que no habría mayor experiencia sobre el particular." La función de ordenamiento territorial estuvo presente en los acuerdos en un 31,8%.

En términos regionales, se aprecia un porcentaje extremadamente alto de decisiones relacionadas con la función Desarrollo Social y Cultural (82.8%) en Coquimbo y en la Región del Bío-Bío (71.1%).

#### 2. Con relación a las facultades:

Si bien existe una distribución relativamente equitativa en el tipo de facultades ejercidas por los Consejos Regionales, las facultades resolutivas son las que predominan, configurando una actuación más de ejecutores que de fiscalizadores o formuladores de política. A juicio de SUBDERE esta última situación se justifica dada "...la asignación de recursos que debe realizar el Consejo Regional y que tiene una gran incidencia en el desarrollo de las áreas funcionales de

---

<sup>25</sup> Si bien el grado de cumplimiento se incorpora en primera instancia como objetivo del estudio, luego es desechado para asumirlo como una "recomendación".

competencia del Gobierno Regional.”. Uno de los casos más llamativos es el de la Región XI, en la cual el 84% de los acuerdos fue de carácter resolutivo. El Consejo Regional de la Región de Atacama tomó un 56% de acuerdos de carácter normativo.

### 3. Respecto a los objetivos estratégicos:

En términos generales, los Consejos Regionales tuvieron la tendencia de aprobar más acuerdos desvinculados de los objetivos contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (53.8%). Ello se debe en buena medida a que la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Regional fue responsabilidad de las SERPLAC's (Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación) bajo la égida del MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) y en ellas el rol de los Consejos Regionales no fue el que la ley les asigna. En el primer período (1993-1997) las estrategias fueron elaboradas antes de que los Consejos Regionales y en el segundo – forzando la argumentación al extremo -a una interpretación del proceso de descentralización que – más allá de lo que plantea la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que asigna la responsabilidad de la elaboración y la aprobación de planes y programas al Gobierno regional – que hace recaer esta función en la ley orgánica del MIDEPLAN, que intenta recuperar un rol más activo en el proceso descentralizador por esta vía.

El caso extremo, a este respecto, es el de la Región de Copiapó, en la que se observa un 85% de acuerdos que están desvinculados a los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Regional. En sentido contrario, se presenta la Región XI, en la que el 78% de los acuerdos están vinculados con los objetivos estratégicos. En esta Región, se observa una tendencia a preocuparse de todas aquellas materias que están relacionadas de manera directa con el desarrollo social y cultural, lo cual es concordante con el interés otorgado a los objetivos estratégicos que se refieren a este ámbito.

El tema descentralización y modernización del aparato público, aunque está presente en varias regiones en términos de objetivo estratégico, no recibió gran cantidad de acuerdos.

Un aspecto interesante de mencionar sobre el funcionamiento de los Consejos se refiere a que, especialmente en el período de 1997 en adelante, se comenzaron a tomar posiciones corporativas sobre temas importantes, algunos de ellos ni siquiera considerados en las Estrategias de Desarrollo Regional, tales como la integración fronteriza en el norte y sur del país y la gestión de áreas metropolitanas, especialmente en Santiago y Valparaíso. Sobre este último punto actualmente existe un germen de conflicto entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Consejo Regional, dado que la realización del estudio “Descentralización y Gestión de Áreas Metropolitanas” omite la participación del Gobierno Regional.

## 6. EN LUGAR DE CONCLUSIONES

La participación implica, en última instancia, el acceso colectivo al poder. Sin duda alguna que el proceso de descentralización chileno apunta, por una parte, a un reforzamiento de las instancias que acogen a los representantes de la comunidad organizada y, por otra, a que el referente político-institucional - es decir el régimen y los partidos como referentes fundamentales de la sociedad - no se agoten en instancias cupulares y no se adscriban a un juego que margine a la sociedad. Por último, busca crear circunstancias favorables para que la sociedad civil participe y se integre eficientemente en los procesos de desarrollo.

En este sentido, una de las ideas clave en la elaboración del presente documento es determinar la importancia de los Gobiernos Regionales, y más específicamente de los Consejos Regionales, en una nueva perspectiva relacional entre el Estado y la sociedad civil.

Esta relación se ha analizado desde dos perspectivas simultáneas: 1) lo referente a su rol de hacer efectiva la participación de la comunidad y 2) la situación actual en la que se encuentran los Gobiernos Regionales en cuanto a su inserción en el proceso de toma de decisiones.

Los consejeros regionales, conscientes de sus limitaciones en cuanto a hacer efectiva la participación de la comunidad organizada, han optado por involucrarse en la gestión del desarrollo regional. En esta misión varios de ellos han logrado altos niveles de profesionalismo y dedican mucho más tiempo a estas actividades que las que contempla la legislación. En varias regiones del país y en diversas áreas temáticas, existen algunos consejeros regionales que manejan un marco conceptual y que exhiben una experiencia en gestión del desarrollo regional que no se encuentra en funcionarios de las plantas administrativas de los gobiernos regionales ni en funcionarios de la administración desconcentrada. Se da incluso el caso en que consejeros regionales han asumido el rol de Intendentes Regionales.

La dificultad para hacer efectiva la participación de la comunidad organizada se extiende también a los Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPROS) que funcionan sólo en algunas regiones del país.

Consecuentemente con lo anterior, al interior de cada Consejo ha prevalecido un proceso de toma de decisiones que, respetando las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales, ha tecnificado la política, por cuanto la ha subsumido en un proceso de gestión y resolución de problemas regionales dejando de lado otras dimensiones. No obstante ello, la conformación de alianzas provinciales es un síntoma que revela la poca legitimidad de las propuestas de los Intendentes y un sesgo marcadamente local de la inversión.

La politización de la técnica, los consejeros la han llevado a la Asociación Nacional de Consejeros Regionales que dedica todo su tiempo a crear o a fortalecer referentes nacionales que

amplían los grados de libertad de estas instancias de participación con el fin de contribuir en forma más decisiva al desarrollo regional. Ello porque existe el convencimiento de que si bien la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional ofrece muchos grados de libertad para contribuir al desarrollo regional, la modalidad de elección indirecta los deslegitima ante la comunidad regional y ante los funcionarios regionales.

Han sido recurrentes las dificultades en el relacionamiento entre los Consejos Regionales y los funcionarios de la administración regional desconcentrada. En el período 1993-1997 existió una tendencia a actuar como consejeros individuales o en bloques agrupados por distintos intereses, entre los cuales los gremiales fueron importantes, contraviniendo las disposiciones legales referentes a las atribuciones del Consejo. En el período actual los Consejos Regionales actúan corporativamente y dado que tienen a su haber mayor conocimiento y experiencia en un marco con funciones amplias pero con atribuciones limitadas se reproducen los roces con los funcionarios antes mencionados. En un intento por controlar el proceso decisivo, muchos funcionarios exageran la cuestión reglamentaria y encasillan a los Consejos Regionales

Adhiriéndose al análisis de Garretón, se está en presencia de un cambio fundamental en la matriz de relación entre el Estado, los actores políticos o el sistema de partidos y la sociedad civil. Un cambio en definitiva de la cultura política, de las imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que hay en una sociedad y a las imágenes, estilos y lenguaje de la acción política.<sup>26</sup>

En este marco analítico, y sin lugar a dudas, la elección directa de los consejeros regionales conllevará una clara reconfiguración de las estructuras de poder y del mismo sistema presidencialista, al mismo tiempo que se posibilita una nueva estructura orgánica de los Gobiernos Regionales.

Además, la creación y entrada en funcionamiento del nuevo cargo de Presidente del Consejo Regional, junto con la eventual elección popular de los Intendentes son dos alternativas que actualmente se están barajando en las reuniones entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Asociación Nacional de Consejeros Regionales.

La primera aparece como la más factible y entre las atribuciones que debería tener el Presidente del Consejo Regional se contemplan las siguientes: tener derecho a voz y voto, firmar las resoluciones que emanen de los Consejos, promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales, representar judicial y extrajudicialmente al Consejo, nombrar y remover los trabajadores adscritos al Consejo Regional, coordinar el trabajo de las comisiones técnicas del Consejo, convocar al Intendente como a otros miembros del ejecutivo para informar al Consejo sobre el desarrollo de sus competencias, fijar con el ejecutivo una agenda de trabajo conjunto con

---

<sup>26</sup> Garretón, Manuel Antonio. "La faz sumergida del iceberg". Ediciones CESOC-LOM. Santiago de Chile 1994.

el Consejo Regional, determinar las urgencias de las diferentes proposiciones del ejecutivo regional, así como dirigir la Secretaría del Consejo Regional<sup>27</sup>.

La justificación del cargo de Presidente del Consejo Regional es en palabras del actual Intendente Regional de Atacama necesaria porque “El artículo 102 de la Constitución Política de la República encarga al Consejo la facultad de hacer efectiva la participación de la ciudadanía en la administración superior de la región, pero la enorme gravitación del Intendente en el ejercicio de las facultades propias del órgano colegiado limita el pleno ejercicio de esa función representativa. Así, por ejemplo, la Contraloría General de la República ha debido dictaminar que “no es posible que el mencionado órgano sesione sin la asistencia de la autoridad” declarando sin efecto los acuerdos adoptados en ausencia del Intendente, aunque estos versen materias que la ley ha sometido a la competencia del órgano representativo.”<sup>28</sup>

No obstante las actuales dificultades que se presentan con la figura del Intendente Regional como presidente del Consejo Regional no existe pleno respaldo de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales a la propuesta mencionada, por cuanto desdibujaría la figura del órgano colegiado, el que se ha logrado cohesionar durante estos años y no contribuiría en nada a recuperar la confianza de la gente en el sistema político y en los partidos tan negativamente afectada en los últimos años.

Se encuentra también sobre el tapete el tema de la elección directa de los Intendentes. A este respecto, se plantea que “El hecho de que el Intendente no sea elegido directamente, al igual que los Consejos, pudiese ser un síntoma más de la insuficiente base política con la que cuenta la realidad regional. Esta situación deriva además en cuotas equivalentes de insuficiencia de legitimidad y autonomía política”<sup>29</sup>.

¿Es ésta una asimetría necesaria en las actuales circunstancias?.

El presidencialismo chileno -calificado como antes se mencionara como neopresidencialismo – debe ser atemperado, pero ello requiere, primero que nada, una discusión sobre el régimen de gobierno y las atribuciones del Congreso, cuestiones que necesariamente deben ser precedidas por una reforma a la Constitución que permita avanzar hacia la consolidación de una democracia plena. En tal sentido, la gradualidad y selectividad del proceso de descentralización aconsejan resguardar, por ahora, el sistema presidencial y el régimen de Estado unitario, para que la autoridad del Presidente de la República, como gobernante y administrador del Estado, ejerza su autoridad en todo el país, sin perjuicio de precisar los ámbitos

<sup>27</sup> “Propuesta de la Directiva...” Op. cit. p. 12.

<sup>28</sup> Morales Eduardo. Intendente III Región de Atacama. Aspectos político-institucionales de la descentralización. EN: Reflexión y Análisis sobre el proceso de descentralización en Chile. Ob. cit

<sup>29</sup> Gutiérrez Bermedo Hernán y Claudio Rojas Miño. La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización. Documento preliminar s/f



y materias de competencia de los gobiernos Regionales, tal como afirman Aylwin (1994) y Lira (1994).

El nuevo escenario debiera tender a fortalecer dentro de esta matriz antes mencionada, no sólo a cada elemento en particular, sino además al vínculo que pueda establecerse entre ellos. Esto significa a lo menos lo siguiente. Un Estado fuerte, inteligente e innovativo, que tienda a reformarse paulatinamente en el marco un proceso de modernización y de descentralización. Un sistema de partidos caracterizado por su inclusividad, democratización interna, capacidad de negociación y concertación. Una densificación de la sociedad civil, es decir de los actores sociales autónomos tanto del Estado como del sistema partidario, en términos de aumentar los niveles de participación a través de procesos reales de redistribución del poder y de reasignación de responsabilidades en la toma de decisiones.

Esta nueva matriz reforzada daría paso o posibilitaría una relación equilibrada entre las administraciones y las instancias de participación de nivel regional y local. Respecto al tema específico de la descentralización en el ámbito regional, el argumento más poderoso a su favor apunta a que es la Región el espacio sociocultural idóneo para que confluyan en él tanto los intereses y perspectivas de "lo nacional", como los intereses de tipo "local". La Región, que en el proceso chileno ha sido vista separadamente del proceso más visible de respaldo a los Municipios, se tornaría clave para el manejo adecuado de la descentralización. La Región es el único espacio territorial en que se pueden promover las decisiones básicas del desarrollo integral (económico, político y social) teniendo presente los grandes objetivos nacionales, al tiempo que se reconocen y valoran los intereses y realidades locales.

Por su parte, la descentralización a nivel local supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto (sociedad local) que es capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y que está dotado de personalidad sociocultural y político-administrativa; supone, además, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos que no posee y que podrá gestionar autónomamente.

Pero lo más fundamental, y que avala el discurso descentralista a escala local, está dado porque es en el ámbito local (una comunidad específica o una comuna directamente) en donde se aprecia con mayor claridad la importancia de la vida cotidiana, lo que las personas ven y perciben todos los días. En esta escala se posibilita considerar no sólo al individuo aislado, sino también a las interacciones sociales que se conforman día a día y que dan cuenta de la trama social y de la acción colectiva. Es en este ámbito además donde actúan y se desarrollan la mayoría de las organizaciones sociales y en el cual se gestan un sinnúmero de movimientos sociales que buscan la superación de sus problemas específicos. La postura localista argumenta que se debe reconocer clara y explícitamente que en el ámbito local es donde se deben expresar las transferencias del poder institucional que le dan sentido a la profundización democrática (Galilea, 1987).

La descentralización y la participación pueden configurarse así como conceptos eje para entender la dinámica y las ambigüedades del proceso reciente.

En el ámbito regional la descentralización se da hoy en términos de desconcentración. Ésta apunta a traspasar funciones a organismos subordinados ya existentes en la estructura administrativa. De esta forma, la desconcentración se conformaría como una manera de crear “brazos operativos” de políticas y programas decididos y orientados nacionalmente, sin significar dicha transferencia una verdadera independencia del nuevo órgano, o de aquel que ha sido designado. Se trata entonces de una descentralización administrativa referida a asignar funciones específicas a las unidades subnacionales, manteniendo gran parte de las responsabilidades en manos centrales. La desconcentración es entonces “...sólo una técnica física y geográfica para alcanzar más eficazmente a la población susceptible de ser beneficiaria de alguna política pública, sin requerir necesariamente la participación activa de esa población. Por el contrario, las compensaciones por canales descentralizados pueden fortalecer el desarrollo de instituciones o movimientos locales.” (Guerra) 1998.

La escala “meso” de las regiones las hace configurarse como una instancia intermediaria entre el Estado, concebido como aparato de gestión, y la sociedad civil. Este último concepto, ambiguo per se, es particularmente complejo en el plano regional. Analíticamente se lo tiende a homologar con el concepto de sociedad civil que se maneja a nivel local y a homologar consiguientemente el vínculo entre dicho sector y los representantes del poder estatal. La administración local insta una relación cara a cara con las personas y las organizaciones, es una relación directa. En este sentido se puede hablar de una participación directa en los procesos de toma de decisiones.

En el nivel regional la sociedad civil no se configura como un interlocutor claro y definitivo del aparato gubernamental y de gestión. La sociedad civil se organiza mediatizada por intereses que la sobrepasan, sean éstos económicos o políticos. El Gobierno Regional debe pactar con estos intereses que van más allá de demandas específicas y peticiones locales. Por esta razón los Gobiernos Regionales deben relacionarse con distintas agrupaciones, empresas u organizaciones que cuentan con poderosos equipos técnicos y con un gran peso socio-político. El caso del ordenamiento territorial en la RM es sintomático. La participación entonces se debe vislumbrar como una manera de integrar a las distintas organizaciones con intereses regionales a un proceso de gestión conducente a la elaboración de proyectos colectivos de desarrollo.

La elección directa de los Consejeros involucra además la consideración de algunos puntos específicos. Primero, esta elección supone una reforma constitucional, comenzando por el artículo 15 de la Constitución Política del Estado, ya que esa disposición establece que “sólo podrá

convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución<sup>30</sup>.

Aparentemente existe un acuerdo entre los consejeros regionales y otras autoridades de los Gobiernos Regionales en respaldar la propuesta del Gobierno respecto a la elección directa de los Consejeros, dado que se estima conveniente por otorgar a los Consejeros mayor representatividad y respaldo ciudadano. Sin embargo existen ciertas dudas; entre ellas el tema del financiamiento de las campañas, en términos de que en algunos casos los candidatos deberán abarcar zonas más amplias que los distritos de diputados, y el monto de las dietas<sup>31</sup>. En este sentido existe amplio consenso que se debe apoyar esta moción siempre y cuando efectivamente el nuevo texto legal les otorgue a los consejeros mayores facultades y atribuciones y cree las condiciones necesarias para ejercerlas. Entre ellas: la inviolabilidad de las opiniones de los consejeros, y el derecho a asociarse y tener personalidad jurídica.

Segundo, y como antes se señaló, ello implica transformaciones en la matriz socio-política del país. En este sentido implica renovar las instancias de interacción entre el Estado y la sociedad civil. La comunidad, pasiva en términos de elegir a sus autoridades regionales, ahora sería parte y voz en el proceso. Ante esta situación específica habría que conjugar analíticamente tres conceptos fundamentales: legitimidad, prestigio y autonomía.

La legitimidad, está vinculada a la elección popular y a procesos socio-políticos que van más allá de la emisión de un voto o de la implantación de un decreto. La legitimidad de los consejeros regionales sólo será posible en el marco de un modelo de gestión que conjugue tanto elementos tecnocráticos como democráticos, superando la simple priorización de proyectos de inversión y enriqueciendo la elaboración de estrategias de desarrollo regional al transformarlas en proyectos políticos regionales.<sup>32</sup>

La participación es un objeto en sí, en tanto es una necesidad básica en el ámbito de la calidad de vida no satisfecha para importantes mayorías sociales; pero también es un medio, un estadio requerido por la propia planificación tecnocrática (dominante en nuestros días, guiada por una racionalidad de la obtención de una maximización y optimización de los beneficios), donde la participación se considera una característica técnicamente necesaria y generadora de mayor eficiencia. En la actualidad, el tecnócrata aprovecha la cultura democrática para reforzar la dominante: incluso la acción política se subordina a este modelo, el poder político se encuentra directamente determinado por el económico.

---

<sup>30</sup> Ver " Propuesta de la Directiva y el Consejo Nacional de la Asociación sobre la reforma a la ley orgánica constitucional n° 19.175" en Congreso extraordinario de Consejeros regionales, 1998. p. 12.

<sup>31</sup> Ver Diario El Mercurio, Lunes 17 de Noviembre de 1997.

<sup>32</sup> Tal como lo plantea Sergio Boisier en diversos documentos de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR) del ILPES

El concepto de legitimidad como idea que refuerza una situación dada de “apoyo político”<sup>33</sup> se complementa con otras dos nociones, a saber: eficacia y confianza. La legitimidad existe en el momento que los ciudadanos estiman que los principios que rigen a las autoridades y al régimen político están de acuerdo con los que ellos consideran correctos y apropiados. En última instancia, es una convicción moral acerca de la validez de aquellos, que lleva a los ciudadanos a considerar obligatorias las decisiones que emanan de las autoridades. La eficacia atribuida a las autoridades y al régimen está determinada por la satisfacción que los ciudadanos perciben que los mismos brindan a sus demandas. La confianza en las autoridades y en el régimen político se presenta cuando los ciudadanos sienten que no necesitan vigilar las actividades de las autoridades de las instituciones políticas ya que sus derechos e intereses serán bien cuidados por ellas: la confianza no se refiere al resultado sino a la forma en que funcionan las instituciones.

¿Pero el apoyo político y consiguientemente la legitimidad, dependen sólo de la elección popular?

Podría plantearse que si se da un proceso de politización a priori se estaría ante una eventual deslegitimación del sistema de elección popular de los Consejeros. El rol que los partidos juegan en el nuevo escenario reconfigurado va a ser fundamental para frenar o incentivar un posible proceso de politización y partidización. Esto es así considerando que “Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones, tanto así que ha sido propuesto enriquecer el esquema conceptual dicotómico y de intercalar entre los dos conceptos de sociedad civil y de Estado el de sociedad política orientado a abarcar precisamente el fenómeno de los partidos que de hecho no pertenecen ni a la sociedad civil ni al Estado”<sup>34</sup>

Respecto a este punto es pertinente acotar que aunque los Consejos son elegidos indirectamente por los concejales, los Consejos presentan una distribución partidista acorde con el peso político que los partidos tienen en la realidad política nacional. (Ver ANEXO N° 2)

El mayor prestigio derivado de una actuación legitimada por una elección popular se vincula a la situación profesional e intelectual de los Consejeros, es otra cuestión digna de destacar dado que la calificación de los Consejeros ha aumentado en los periodos 1993-1997 y 1997-2001. Ahora bien, dada una elección directa de los Consejos, éstos se convierten en entidades cuyos miembros se encuentran inmersos en el mundo “público” y dejarían de ser agentes casi anónimos para la mayoría de la población. Esto eventualmente haría aumentar los

---

<sup>33</sup> Este idea es citada por el ILPES en su libro “Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado”, pp. 66, 1998, haciendo referencia a D. Easton, “A re-assessment of the concept of political support”, *British Journal of Political Science*, vol 5, 1975, y H.D. Klingemann y D. Fuchs (comps.), “Citizens and the State”, Oxford, Oxford University Press, 1996.

<sup>34</sup> Bobbio Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad.” Fondo de Cultura Económica. 1996.

niveles de profesionalización de los Consejeros, en suma su carta de presentación ante la ciudadanía votante<sup>35</sup>.

Respecto a una mayor independencia decisoria frente a los niveles local y nacional (central), ello sólo será posible si los Consejos Regionales cuentan con más poder, una cuestión que dependerá si el proceso descentralizador va a la par del proceso de desconcentración que hoy prevalece. Ello lleva a reconocer que "...lo que existe es una gran necesidad de ampliar sustantivamente el conocimiento y el manejo de metodologías a nivel central y regional sobre cómo arbitrar la relación Estado-sociedad para estimular el desarrollo e inserción internacional endógena de las sociedades regionales"<sup>36</sup>.

Poder también significa mayor número y mejor calidad de las atribuciones con las que cuentan o contarían los consejeros. Sobre este punto específico se debatió en el último Congreso Extraordinario de los Consejeros Regionales de Chile<sup>37</sup> y existió consenso entre los precandidatos presidenciales que en esa ocasión expusieron en el sentido que se trata de apostar a una capacidad de gestión de los distintos Consejos Regionales, lo que no depende tanto de su elección directa sino más bien de las atribuciones y los recursos necesarios para enfrentar los nuevos desafíos que imponga el proceso de descentralización.

Sobre este aspecto particular existe una cierta disconformidad de la Asociación Nacional de los Consejeros de Gobiernos Regionales a la proposición del gobierno por cuanto "Analizando los contenidos de la reforma se genera de inmediato la pregunta hacia donde se va con el proceso. ¿Fundamentalmente, si en el marco de un Estado Unitario se mantiene sólo una descentralización administrativa o si se avanza hacia una descentralización caracterizada por mayores grados de autonomía con una efectiva representación de la comunidad regional? Para ello tiene que formularse, con urgencia, un horizonte que de la pauta para configurar una agenda de la descentralización. Para la SUBDERE es mejor ir avanzando en la medida que las instituciones vayan teniendo éxito en la gestión de sus competencias y se consolide la descentralización. Pero eso no le da orden al proceso. El proceso debe tener una orientación global...."<sup>38</sup>.

Este disenso respecto a un avance del proceso en concordancia con el grado de éxito de los Gobiernos Regionales – una cuestión a todas luces recomendable dada la cultura centralista existente en el país – parece develar el convencimiento de que poco se avanzará por esta vía.

---

<sup>35</sup> El estudio de Putnam revela que en el caso italiano los Consejeros regionales fueron desde sus inicios políticos en ascenso, altamente profesionalizados y con vasta experiencia partidista.

<sup>36</sup> Gutiérrez Bermedo Hernán y Claudio Rojas Miño. Ob.cit.

<sup>37</sup> Congreso realizado en el mes de diciembre en Santiago, que apuntó específicamente al análisis detallado de la Reforma Regional que el gobierno tiene como prioridad legislativa para el resto de su mandato..

<sup>38</sup> Intervención de Manuel Tobar, Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros de Gobiernos Regionales de Chile, en el Congreso Extraordinario de Consejeros regionales de Chile, Diciembre 1998. (Aún no publicada).

La complejidad de la gestión regional en escenarios globalizados y descentralizados requiere un nuevo cuerpo cognitivo en el que las regiones se conciban como cuasi-Estados y como cuasi-empresas y se manejen adecuadamente los factores exógenos y endógenos que hacen a un desarrollo regional acorde con los tiempos.<sup>39</sup> En este nuevo marco cognitivo se puede avanzar simultáneamente tanto sobre el alcance del proceso, como sobre cuestiones netamente operacionales.

Esta inquietud ya ha sido señalada por el Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros de los Gobiernos Regionales: “en suma hay dos grandes desafíos del proceso: a) avanzar en los conceptos teóricos que sustentan el proceso, de esta manera ponernos de acuerdo en el tipo de descentralización que se desea y b) mejorar o establecer metodologías de evaluación que ayuden al seguimiento de los avances de la institucionalidad.”<sup>40</sup>.

Podría al respecto, afirmarse que se requiere con urgencia actos sustantivos productores de confianza entre la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y el gobierno, comenzando por la discusión y la adopción de una actitud constante de autoevaluación y de capacitación sistemática, con lo cual podrán sostenerse conversaciones estructuradas sobre cómo alcanzar mayores niveles de desarrollo regional.

Esta insatisfacción se extiende también a la propuesta del gobierno sobre reformulación de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales. A este respecto, el Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales ya citado señala lo siguiente: “Es contradictorio, se señala, plantear la elección directa de los Consejeros y al mismo tiempo quitarles atribuciones fundamentales al cuerpo colegiado, tales como el decidir los proyectos específicos de inversión, aprobar los planes seccionales y reguladores comunales y aprobar la estructura de organización de los servicios administrativos del Gobierno Regional. Dicha propuesta, dicho sea de paso, no incorpora ninguna atribución nueva para los consejeros, salvo la de elegir el nuevo cargo de Presidente del Consejo. De otra parte se le aumentan las atribuciones al Intendente y se le tipifica como el agente fundamental del desarrollo regional, rol que sin duda sería más apropiado atribuirlo al Gobierno Regional.”

En este sentido no es conveniente dotar a los órganos de representatividad sin antes otorgarles poder real, puesto que tienen una alta probabilidad de desacreditarse ante la comunidad. Con estas medidas en que se fortalece exclusivamente a los representantes del gobierno nacional por sobre la comunidad regional, no habrá interlocución válida ni un ambiente propicio para un real fortalecimiento de las regiones, como actores sociales. Tampoco se ayuda, como antes se mencionara, a recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema político.

---

<sup>39</sup> Una síntesis de esta proposición se encuentra en Boisier Sergio. “El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial.” Documento 97/37 Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES. Santiago de Chile

<sup>40</sup> Intervención de Manuel Tobar, Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros de Gobiernos Regionales de Chile, en el Congreso Extraordinario de Consejeros regionales de Chile Op. Cit.

**BIBLIOGRAFIA**

- Abalos, José A. "La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales" EN: La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile. Informe de investigación preparado por Carlos de Mattos (coordinador) José A. Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Aylwin, Arturo (Contralor general de la República) Minuta sobre algunos aspectos político-institucionales del proceso de descentralización. EN: Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile. 1998 pp: 36-44.
- Barrientos, Juan. "La situación actual y las perspectivas de la Regionalización" En: Diario El Mercurio del 23 de diciembre de 1975, p. 2.
- Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad." Fondo de Cultura Económica. 1996.
- Boisier, Sergio. "El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial." Documento 97/37 Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES. Santiago de Chile, 1997.
- Boisier, Sergio. "Modernización y Gestión Regional: El caso chileno", Doc. 94/25, ILPES-CEPAL, 1994.
- Boisier, Sergio. Descentralización en Chile: Antecedentes, Situación Actual y Desafíos Futuros. Documento 93/17, Serie Ensayos Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES. Santiago de Chile 1992.
- Boeninger, Edgardo. "Reforma y Modernización del Estado en América Latina", en "Reforma y Modernización del Estado", ILPES-CEPAL. 1994.
- Borel, Edmundo y Claudio Mergudich. "Algunos aspectos administrativos del Gobierno regional y perspectivas del nuevo municipio chileno". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, 1976.
- Cumplido, Francisco. "La estructura institucional del modelo de descentralización". Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo n° 3, 1983.
- El Mercurio, 25 de agosto de 1984.

- Galilea, Sergio. "La Planificación local: nuevas orientaciones metodológicas". EURE, N° 41, Santiago de Chile, 1987.
- Garretón, Manuel Antonio. "La faz sumergida del iceberg". Ediciones CESOC-LOM. Santiago de Chile, 1994.
- Guerra, Carlos. "Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile". UNAM, CRIM, México, 1998.
- Gutiérrez, Bermedo Hernán y Claudio Rojas Miño. "La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización". Documento preliminar s/f.
- Consejo Regional de Planificación (CRP) e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). "Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado". Santiago de Chile. Dolmen Ediciones, 1998.
- Lira, Luis. Comentarios sobre algunos aspectos político-institucionales del proceso de descentralización. EN: Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile. 1998 p: 67-77.
- Olivas, Ester. "Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996". División de Modernización Administrativa, Departamento de Gestión, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior, 1997.
- Palma, Eduardo. "El tema de descentralización en la transición hacia la Democracia". En "La descentralización en el discurso político de la transición en Chile". Doc. 89/03, Área de Planificación y Política Regional, ILPES-CEPAL, 1989.
- Asociación Nacional de Consejeros de los Gobiernos Regionales. "Propuesta de la Directiva y del Consejo Nacional sobre la reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175" EN: Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales". Documento preliminar, s/f.
- Putnam, Robert. "Making Democracy work: civic traditions in modern Italy", Princeton U. Press, 1993.
- Tobar, Manuel. Intervención en el Congreso Extraordinario de Consejeros Regionales de Chile, Diciembre, 1998. (Aún no publicada).



## ANEXO N° 1

## CONSEJEROS REGIONALES Y CONCEJALES MUNICIPALES

El número de Consejeros Regionales, se obtiene a partir de lo estipulado en la Disposición Sexta Transitoria de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su texto refundido.

REGION/ PROVINCIA	Población Censo 92	Inseritos (Diario Oficial 20.03.92)	Total N° Consejeros	Total Concejales Mun.
<b>REGION TARAPACA</b>	<b>341.112</b>	<b>186.833</b>	<b>16</b>	<b>64</b>
Arica	170.064	97.274	7	14
Parinacota	3.805	2.416	2	12
Iquique	167.243	87.143	7	38
<b>REGION ANTOFAGASTA</b>	<b>407.409</b>	<b>230.608</b>	<b>16</b>	<b>56</b>
Tocopilla	38.443	26.231	3	12
El Loa	123.863	70.784	5	18
Antofagasta	245.103	133.593	8	26
<b>REGION ATACAMA</b>	<b>230.786</b>	<b>123.627</b>	<b>16</b>	<b>54</b>
Chañaral	41.595	23.879	4	12
Copiapó	124.726	61.578	7	18
Huasco	64.465	38.170	5	24
<b>REGION COQUIMBO</b>	<b>502.460</b>	<b>268.676</b>	<b>16</b>	<b>90</b>
Elqui	283.744	147.431	8	36
Limari	141.333	77.785	5	30
Chonpa	77.393	43.460	3	24
<b>REGION VALPARAISO</b>	<b>1.373.967</b>	<b>814.416</b>	<b>28</b>	<b>230</b>
Petorca	62.337	34.957	2	30
Los Andes	77.159	46.020	2	24
San Felipe	116.403	64.554	3	36
Quillota	204.622	117.488	4	42
Valparaíso	798.979	484.926	12	56
San Antonio	111.697	65.056	3	36
Isla de Pascua	2.770	1.415	2	6
<b>REGION O'HIGGINS</b>	<b>688.385</b>	<b>390.567</b>	<b>16</b>	<b>200</b>
Cachapual	473.521	265.000	9	104
Colchagua	178.025	102.032	5	60
Cardenal Caro	36.839	23.535	2	36
<b>REGION DEL MAULE</b>	<b>834.063</b>	<b>472.331</b>	<b>19</b>	<b>176</b>
Curicó	220.287	124.858	5	54
Talca	313.725	171.326	6	56
Linares	244.767	140.974	5	48
Cauquenes	55.274	35.173	2	18
<b>REGION BIO-BIO</b>	<b>1.729.920</b>	<b>966.399</b>	<b>22</b>	<b>304</b>
Nuble	415.383	237.284	5	122
Concepción	837.375	472.239	9	60
Bio-Bío	326.368	180.196	5	50
Arauco	150.794	76.680	3	42
<b>REGION DE LA ARAUCANIA</b>	<b>774.959</b>	<b>435.548</b>	<b>14</b>	<b>182</b>
Malleco	202.463	116.290	4	66
Cautín	572.496	319.258	10	116
<b>REGION DE LOS LAGOS</b>	<b>953.330</b>	<b>525.767</b>	<b>20</b>	<b>256</b>
Valdivia	331.199	187.767	6	74
Osorno	207.386	121.722	4	44
Llanquihue	263.229	136.472	5	54
Chiloé	130.680	70.178	3	60
Palena	20.836	9.628	2	24
<b>REGION AISEN</b>	<b>82.071</b>	<b>43.894</b>	<b>18</b>	<b>60</b>
Coyhaique	44.304	25.086	8	12
Aysén	27.504	12.307	6	18
General Carrera	6.480	4.588	2	12
Capitán Prat	3.783	1.913	2	18
<b>REGION MAGALLANES</b>	<b>143.058</b>	<b>93.879</b>	<b>18</b>	<b>62</b>
Última Esperanza	17.330	12.816	3	12
Magallanes	116.480	75.111	11	26
Tierra del Fuego	7.269	4.707	2	18
Antártica Chilena	1.979	1.245	2	6
<b>REGION METROPOLITANA</b>	<b>5.170.293</b>	<b>2.957.973</b>	<b>26</b>	<b>348</b>
Chacabuco	89.951	43.359	2	18
Santiago	4.233.060	2.489.849	16	230
Cordillera	277.401	110.467	2	20
Maipo	290.173	158.667	2	26
Melipilla	118.273	67.6111	2	30
Talagante	161.435	88.020	2	24
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>13.231.803</b>	<b>7.510.518</b>	<b>244</b>	<b>2082</b>

## ANEXO N° 2

DATOS RELEVANTES DE INFORMACIÓN SOLICITADA A LOS CONSEJOS REGIONALES<sup>41</sup>

PERÍODO 93-97	PERÍODO 97-2001
<b>A nivel Nacional:</b>	
<b>Respecto a las Profesiones:</b> <sup>42</sup>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 27.9% de los Consejeros tienen alguna profesión vinculada a las Ciencias Sociales.</li> <li>· El 27% se vincula a las Ciencias Físicas y a la Ingeniería.</li> <li>· A la categoría "Otros" (responden con actividad, Empresarios por ejemplo) se vincula el 18.9%.</li> <li>· Sólo un 5,3% se relaciona a Ciencias de la Salud.</li> <li>· Los casos sin respuesta son 51, con el 20.9%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 31.1% de los profesionales lo son en Ciencias Sociales.</li> <li>· Con un 26.6% se representó a las Ciencias Físicas.</li> <li>· Los "Otros" 27,3 (en donde se ubicaron a los que respondieron con actividades).</li> <li>· Sólo con un 7% se presentan las Ciencias de la Salud.</li> <li>· Los casos sin respuesta son 21, con un 8.6%.</li> </ul>
<b>Comisiones de Trabajo:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 24,6% de los Consejeros participa en alguna de las Comisiones vinculadas al Desarrollo Social.</li> <li>· El 19,3% participa en alguna de Infraestructura.</li> <li>· El 10,2% lo hace en alguna vinculada al Fomento Productivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 19,7% de los Consejeros participa en alguna Comisión de Infraestructura.</li> <li>· El 19,3% en alguna vinculada al Desarrollo Social.</li> <li>· El 17,2% se vincula a alguna Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión.</li> </ul>

<sup>41</sup> Los datos fueron ordenados y categorizados a través del programa estadístico SPSS.

<sup>42</sup> Las Profesiones de los Consejeros regionales fueron clasificadas según pertenezcan al área de las Ciencias Sociales, Ciencias Físicas e Ingeniería y Ciencias de la Salud. En "otros" se categorizaron a todos los datos que no entran en estas áreas o que simplemente no corresponden a información respecto a la Profesión (por ejemplo actividades).

PERÍODO 93-97	PERÍODO 97-2001
<b>Respecto a las Actividades<sup>43</sup>:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 26,2% de los Consejeros está vinculado al sector Servicios.</li> <li>· El 18% al área Comercial.</li> <li>· La Agricultura es la tercera con un 8,6%.</li> <li>· El sector Financiero está representado con un 7,8%.</li> <li>· Cabe mencionar el alto porcentaje de casos sin respuesta: 33,6%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 32% está vinculado al área de Servicios.</li> <li>· Le sigue con un 13,5% el área Comercio.</li> <li>· En tercer lugar se encuentra la Agricultura con un 7,4%.</li> <li>· El sector Financiero está en cuarto lugar con un 6,6%.</li> <li>· Porcentaje casos sin información: 30%.</li> </ul>
<b>Partidos Políticos:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Democracia Cristiana es el partido con mayor representación a nivel nacional con un 33,6%.</li> <li>· Renovación Nacional tiene un 25,8%.</li> <li>· El PRSD y el Partido Socialista tienen un 7,8% de presencia cada uno.</li> <li>· Los Independientes suman un 7,3%.</li> <li>· La UDI y el PPD tienen un 7% cada uno.</li> <li>· La UCCP y el Partido Humanista están representados en un 0,4%.</li> <li>· Los casos sin información suman un 2,9%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La DC tiene un 28,3% de representación.</li> <li>· Renovación Nacional le sigue con un 23,4%.</li> <li>· El Partido Socialista tiene un 13,9% de presencia en los Consejos.</li> <li>· El PPD un 12,3%.</li> <li>· La UDI aparece con un 11,1%.</li> <li>· El PRSD tiene un 7% de representación.</li> <li>· Los Independientes suman un 2,8%.</li> <li>· La UCCP se presenta con un 0,8%.</li> <li>· El Partido Comunista tiene un 0,4%.</li> </ul>
<b>Género:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 6,1% de mujeres.</li> <li>· 1,2% de casos sin información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3,7% de mujeres.</li> </ul>
<b>Edad :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promedio de edad: 51 años (sobre 120 casos con respuesta).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promedio de edad: 47 años (sobre 170 casos con respuesta).</li> </ul>

<sup>43</sup> Las Actividades fueron clasificadas según los criterios de Naciones Unidas, específicamente de la "Clasificación Código Actividad Económica" (cuatro dígitos).

PERÍODO 93-97	PERÍODO 97-2001
<b>Cruces de Variables:</b>	
<b>Cruce Región-Profesión:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· La mitad de los Consejeros de la Región de Atacama y el 44,4% de los de la Región de Magallanes, es profesional dentro del Área de las Ciencias Físicas e Ingeniería.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La mitad de los Consejeros de la Región de los Lagos y el 44% de los de la V Región de Tarapacá tienen profesiones relacionadas a las Ciencias Físicas y a la Ingeniería.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 55,6% del Consejo de la VI Región de Tarapacá está conformado por profesionales vinculados a las Ciencias Sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 67% de los Consejeros de la VI Región de Tarapacá se vincula a las Ciencias Sociales en cuanto a su profesión.</li> </ul>
<b>Cruce Región-Actividad:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· En los Consejos de las Regiones: I, II, III, XI, XII y Metropolitana, dentro de los Consejeros cuyas actividades se conocen, priman aquellos cuyas actividades se vinculan al área Servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Los Consejeros cuyas actividades se dan en el ámbito de los Servicios son mayoría en la Regiones: I, II, III, IV, VI, IX, XI, XII y Metropolitana.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· En la Región de Coquimbo el 50% de los Consejeros se relaciona al área Comercial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· En la Región de Valparaíso el 25% de los Consejeros se desenvuelve en el área Comercial.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Casi el 45% de los Consejeros de la Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo realiza alguna actividad dentro del ámbito de los Servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Casi tres cuartas partes de los Consejeros de la Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo y más del 60% de los de la Duodécima, realizan actividades dentro del área Servicios.</li> </ul>

PERÍODO 93-97	PERÍODO 97-2001
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Así mismo el 81,3% del Consejo de la II Región de Tarapacá está compuesto por Consejeros vinculados a los Servicios.</li> <li>· Casos especiales los constituyen la Región de O'Higgins en donde las actividades vinculadas a la Agricultura, el Comercio, el sector Financiero y los Servicios se distribuyen de manera casi idéntica; la Región del Maule en donde casi un 40% de los Consejeros se relaciona al área Financiera, siendo la actividad más importante de la Región; y la Región de la Araucanía en donde las actividades del área Agrícola comparten la primera mayoría junto al sector Servicios (35,7% cada una).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Agricultura y el sector Financiero ocupan el segundo lugar como áreas de actividades más frecuentes en la Región de la Araucanía (21,4% para cada una).</li> </ul>
<b>Cruce Región-Comisión:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 50% de los Consejeros de la Región de Tarapacá participa en la Comisión de Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 72,7% de los Consejeros de la Región del Bío-Bío participa en la Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 50% de los Consejeros de la Región de Valparaíso participa en las Comisiones "Internacional" y de Inversiones.</li> <li>· En la Región Metropolitana es posible diferenciar veinte Comisiones y Subcomisiones en las cuales participan los Consejeros. El 34,6% de los Consejeros de esta Región participa en la Comisión de Coordinación y en la Comisión de Economía y Medio Ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 50% de los Consejeros de la Región de Valparaíso participa en la Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión.</li> </ul>

PERÍODO 93-97	PERÍODO 97-2001
<b>Cruce Región-Partido Político:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Democracia Cristiana tiene mayoría en los Consejos de las Regiones: I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII y Metropolitana.</li> <li>· Renovación Nacional tiene mayoría en las Regiones: III, IV y XI.</li> <li>· La DC y RN tienen la misma representación en el Consejo de la Región de O'Higgins.</li> <li>· Un caso especial lo constituye la Región de la Araucanía en donde un 28,6% de los Consejeros dice ser Independientes de Derecha.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Democracia Cristiana tiene mayoría en las Regiones: II, V, VII, VIII, IX, XII y Metropolitana.</li> <li>· Renovación Nacional tiene mayoría en las Regiones: I, III, VI y XI.</li> <li>· La DC y RN tienen la misma representación en la Región de Los Lagos, con un 30% cada uno.</li> <li>· Un caso relevante es que en la Región del Maule tanto la DC como la UDI comparten la primera mayoría, con un 27,8% de representación cada uno.</li> </ul>
<b>Cruce Región-Género:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 100% de los consejeros de las Regiones I, III y X son hombres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· En las Regiones I, III, IV, VI, VIII, X y XI los Consejos están compuestos en un 100% por hombres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 15,4% de los consejeros de la Región Metropolitana son mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· En la Región de la Araucanía el 21,4% de los Consejeros son mujeres.</li> </ul>
<b>Cruce Región-Edad:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Región con promedio de edad más bajo es la de Magallanes, con 49 años.</li> <li>· La Región con promedio más alto es la O'Higgins con 55 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Región de Tarapacá tiene un promedio de 41 años siendo el promedio más bajo.</li> <li>· 55 años es el promedio más alto y pertenece a la Región de Atacama.</li> </ul>

PERÍODO 93-97	PERÍODO 97-2001
<b>Cruce Comisión-Profesión:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· A nivel nacional los Consejeros profesionales del área de las Ciencias Físicas tienen mayor presencia en las Comisiones vinculadas a la Infraestructura (25,7 %).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 30,8 de los profesionales del área de las Ciencias Físicas e Ingeniería participa en la Comisión de Infraestructura.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 38,5% de los profesionales vinculados a las Ciencias de la Salud participa en la Comisión de Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El 35,3% de los profesionales relacionados a las Ciencias de la Salud está presente en las Comisiones de Fiscalización.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· En la Comisión de Desarrollo Social participa, además, el 41,3% de los profesionales del área de las Ciencias Sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· En la Comisión de Desarrollo Social, el 30,3% de los Consejeros que participan son profesionales del área de las Ciencias Sociales.</li> </ul>

## ANEXO N° 3

**Cuadro resumen de los acuerdos adoptados con relación a las FUNCIONES ( valores absolutos).**

FUNCIONES GENERALES/REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. FOMENTO PRODUCTIVO	5	12	1	1	8	2	2	1	8	-	3	4	2	49
B. DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL	50	39	16	48	66	26	18	32	37	-	20	34	38	424
C. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	18	12	8	9	35	31	14	12	13	-	15	26	28	221
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>63</b>	<b>25</b>	<b>58</b>	<b>109</b>	<b>59</b>	<b>34</b>	<b>45</b>	<b>58</b>	<b>-</b>	<b>38</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>694</b>

**Porcentajes por Región.**

FUNCIONES GENERALES/REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. FOMENTO PRODUCTIVO	6,8	19,0	4,0	1,7	7,3	3,4	5,9	2,2	13,4	-	7,9	6,3	2,9	7,1
B. DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL	68,5	61,9	64,0	82,8	60,5	44,0	52,9	71,1	63,8	-	52,6	53,1	55,9	61,1
C. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	24,7	19,0	32,0	15,5	32,1	52,5	41,1	26,7	22,4	-	39,5	40,6	41,1	31,8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro resumen de los acuerdos adoptados en relación con las FACULTADES ( valores absolutos).**

FACULTADES/ REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. NORMATIVAS	6	13	37	14	67	25	17	34	43	-	3	43	42	344
B. RESOLUTIVAS	36	29	18	40	60	25	36	40	42	-	37	27	40	430
C. FISCALIZADORAS	32	29	11	6	35	46	8	27	20	-	4	50	47	315
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>71</b>	<b>66</b>	<b>60</b>	<b>162</b>	<b>96</b>	<b>61</b>	<b>101</b>	<b>105</b>	<b>-</b>	<b>44</b>	<b>120</b>	<b>129</b>	<b>1.089</b>

**Porcentajes por Región y Total Nacional.**

FACULTADES/ REGIONES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
A. NORMATIVAS	8,1	18,3	56,0	23,3	41,3	26,0	27,9	33,7	40,9	-	6,8	35,8	32,5	31,6
B. RESOLUTIVAS	48,6	40,8	27,2	66,6	37,0	26,0	59,0	39,6	40,0	-	84,0	22,5	31,0	39,5
C. FISCALIZADORAS	43,2	40,8	16,6	10,0	21,6	47,9	13,1	26,7	19,0	-	9,0	41,6	36,4	28,9
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Acuerdos adoptados en relación a los OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ( valores absolutos).**

Tipo de acuerdo/ Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Vinculados	50	39	13	54	61	61	43	58	77	-	36	88	121	701
Desvinculados	48	46	75	28	176	66	82	85	63	-	10	73	64	816
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>85</b>	<b>88</b>	<b>82</b>	<b>237</b>	<b>127</b>	<b>125</b>	<b>143</b>	<b>140</b>	<b>-</b>	<b>46</b>	<b>161</b>	<b>185</b>	<b>1.517</b>

**Porcentajes por Región y Total Nacional.**

Tipo de acuerdo/ Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Vinculados	51,0	45,8	14,7	65,8	25,7	48,0	34,4	40,5	55,0	-	78,2	54,6	65,4	46,2