

**DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL**

Distr.  
LIMITADA

LC/IP/L.86  
13 de Octubre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

DESCENTRALIZACION EN CHILE: ANTECEDENTES,  
SITUACION ACTUAL Y DESAFIOS FUTUROS

Sergio Boisier \*/

Documento 93/17

Serie Ensayos

\*/ Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización. Santiago de Chile, octubre de 1993.

## INDICE

Página

I.	LA CENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EN CHILE: UNA CARACTERISTICA NACIONAL QUE SE REMONTA AL ORIGEN DEL PAIS Y DE LA NACION .....	1
II.	LA CRECIENTE ASOCIACION ENTRE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN EL CICLO MODERNIZADOR 1939-1973	3
III.	EL DISCURSO DESCENTRALISTA Y LA PRACTICA CONCENTRADORA DEL GOBIERNO MILITAR (1973-1990) .....	5
IV.	PRINCIPALES RASGOS DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL CHILENA .....	9
V.	LOS DESAFIOS INMEDIATOS DEL PROYECTO DESCENTRALIZADOR CHILENO .....	11

## DESCENTRALIZACION EN CHILE: ANTECEDENTES, SITUACION ACTUAL Y DESAFIOS FUTUROS

Sergio Boisier <sup>1</sup>

### I. LA CENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EN CHILE: UNA CARACTERISTICA NACIONAL QUE SE REMONTA AL ORIGEN DEL PAIS Y DE LA NACION

*Se ha señalado en muchas oportunidades que Chile constituye una suerte de epifenómeno del centralismo latinoamericano. Las causales apuntan a cuestiones de diverso orden, desde la configuración geomorfológica del territorio nacional, pasando por la dificultad --de españoles primero y de chilenos después-- para establecer la soberanía del Estado sobre la totalidad del territorio, a causa de la tenaz resistencia araucana. Por cierto, se menciona con frecuencia, además, las guerras externas que provocaron la anexión de importantes territorios, de manera tal que sólo a partir de comienzos de este Siglo queda configurado el territorio nacional, tal como hoy se le conoce. Se agrega todavía, un asunto por demás importante: la herencia jurídica y administrativa española, heredera a su turno, del centralismo borbónico francés.*

*No resultará extraño entonces, que no pocos autores, en estricta adhesión a Claudio Véliz (Véliz; 1984) apunten a la configuración de una verdadera **cultura centralista** en Chile.*

*Desde el punto de vista jurídico, desde el nacimiento mismo de la administración, ésta fue centralizada con el fin de promover una acción estatal que iba más allá del sentido medieval de ejercer el poder. Según Vergara Blanco: "Así nace la administración indiana, y se instaura, por primera vez, la centralización administrativa en la estructura institucional chilena, estableciéndose un complejo de oficinas dependientes de un núcleo central constituido por las Secretarías de despacho o ministerios, cuyos titulares impulsan y dirigen su gestión desde arriba y son responsables, ante el monarca, de cada uno de los asuntos a su cargo..." (Vergara Blanco; 1991). Entonces, el primer cimiento de nuestra estructura institucional-administrativa se encuentra en esta Administración centralizada, en que cada Ministerio constituía una cúpula, de la cual dependían todas las demás oficinas inferiores, por cada rama de la Administración (ídem.).*

---

1/ Director de Políticas y Planificación Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El presente texto, que ha sido preparado para la Fundación Adenauer (Revista **Contribuciones** N° 4/93, en prensa), refleja opiniones personales que no comprometen a la organización. Santiago de Chile, Octubre de 1993.

*El ejercicio espacial del poder político se configura a partir de 1786, cuando la puesta en práctica de la **Ordenanza de Intendentes** genera la primera división provincial. Inicialmente se establecieron dos Intendencias o provincias en 1786; en 1811 se establecen tres; en 1822 se crean seis departamentos; en 1826 se vuelve a la nomenclatura provincial estableciéndose ocho provincias. Todavía en el Siglo XIX se llegaría a quince provincias. En 1925 se establecen 23 provincias y en 1974 (año en que se decreta la actual división regional), existían 25 provincias.*

*Como lo señala Vergara Blanco, la implantación del régimen de Intendencias en todo el Imperio Español, fué una decisión tendiente a buscar una reestructuración administrativa de **carácter descentralista**. El poder político asumió la alta decisión de terminar con el riguroso "centralismo" dirigido por los Secretarios del Monarca, lo que obligaba a recurrir permanentemente a las autoridades de la Península y quitaba a los gobernantes locales la relativa autonomía que habían tenido. Esta modernización administrativa significó un cambio de estructuras, que tenía que ver con nuevos agentes administrativos, trasposos de competencias, nuevas atribuciones, cambios presupuestarios y el hecho mismo de inaugurar una nueva institución: la **Intendencia**.*

*Las primeras Constituciones del Chile independiente (a partir de 1810), esto es, las Constituciones de 1812, 1814, 1818 y 1822 establecieron regímenes políticos y administrativos fuertemente centralizados. En 1826, la Constitución, de efímera vigencia, estableció un sistema federal, en tanto que la Constitución de 1828 intentaría poner en práctica un sistema descentralizado al consagrar una Asamblea Provincial compuesta por Diputados elegidos por el pueblo, con funciones administrativas y políticas (nombrar senadores y proponer al Ejecutivo **una terna para el cargo de Intendente**).*

*Fue el Ministro Diego Portales, a quien muchos ven como el forjador del Estado-Nación en la tercera década del Siglo XIX, el verdadero artífice del centralismo chileno. Portales hizo de los Intendentes la pieza clave del centralismo, al transformarlos en agentes directos del Presidente de la República, nombrados por él, responsables ante él y ocupados, ante todo, de ejecutar sus órdenes en el territorio a su cargo. Portales además refuerza la figura clave de la administración central y de la "centralización administrativa" --la figura del Presidente de la República-- hasta el punto de configurar, hasta el día de hoy, un modelo de "cesarismo presidencialista".*

*La idea portaliana de un Intendente provincial que es **agente natural e inmediato del Presidente de la República**, queda incorporada en la Ley de Régimen Interior de 1844 y nunca más dejará de figurar en el ordenamiento constitucional chileno.*

*Finalmente, la Constitución de 1925 reafirma el carácter unitario del Estado chileno, pero consultó algún grado de descentralización al establecer las Asambleas*

*Provinciales (nunca reglamentadas en la ley) y la Municipalidades, como personas jurídicas públicas.*

*Hay que observar que la historia chilena no ha sido ajena a la pugna entre centralización y descentralización y a su expresión más concreta en términos de modelos de organización política: unitarismo y federalismo. Aparte del intento constitucional federalista de 1826 ya citado, el Siglo XIX testifica dos incidentes armados, con características de guerra civil, uno en 1851 (que enfrenta la capital a la provincia de Concepción) y otro en 1859 (que enfrenta la capital a la provincia de Atacama). Resabios de ambos conflictos son perceptibles aún hoy en la sociedad chilena.*

*El triunfo del unitarismo centralizador por sobre el federalismo descentralizador estuvo acompañado en el caso chileno por la consolidación de un régimen presidencial que, a partir de la Constitución de 1925, transitó sin dificultad desde un presidencialismo con descentralización a un presidencialismo con centralización (Palma; 1991).*

## **II. LA CRECIENTE ASOCIACION ENTRE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN EL CICLO MODERNIZADOR 1939-1973**

*El par conceptual centralización/descentralización se expresa en el universo de lo político, en el universo del poder y de su distribución, en el universo primario de lo estrictamente funcional. No obstante, es evidente, en Chile y en otras partes, una creciente asociación entre la cuestión de la descentralización y la distribución espacial (territorial) del poder político y por tanto, entre descentralización y "regionalización".*

*El año 1939 muestra en Chile la interacción de tres hechos de muy diferente naturaleza, pero que se entremezclarán de manera tal, que habrían de cambiar la naturaleza del "proyecto nacional".*

*Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial (con concretas implicaciones económicas para el país), se agrega el triunfo de la coalición política de izquierda (Frente Popular) que pone término definitivo al período oligárquico y abre un fructífero período de modernización, que duraría prácticamente un cuarto de siglo. Ello se instrumentaliza mediante la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como parte de la respuesta pública a la necesidad de reconstrucción provocada por el devastador terremoto de Chillán en Enero de 1939.*

*La CORFO impulsa un fuerte programa de industrialización basado en proyectos de regadío, generación de energía eléctrica, extracción de petróleo, producción de acero,*

*producción de azúcar de remolacha, construcción hotelera, fruticultura y otros, que modifican notablemente la geografía productiva del país. La Geografía Económica de Chile, monumental obra publicada por CORFO en 1952 coloca en la mesa de discusión la cuestión de la identificación de regiones en Chile (básicamente utilizando criterios geomorfológicos) y la cuestión más compleja del desarrollo territorial del país, juzgado, ciertamente, como desequilibrado o inarmónico. A la larga, el concepto de desarrollo regional terminará por incorporar --correctamente-- la descentralización decisional, como un componente o como un requisito.*

*Sin embargo, será necesario esperar hasta 1960 para que se inicie en el país una secuela de acontecimientos que se eslabonan de forma de concluir --provisoriamente y más de veinte años después-- en la dictación de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175 del 20.03.93.*

*En efecto, en Mayo de 1960, nueve provincias del Sur del país son virtualmente arrasadas por violentos terremotos y maremotos, hecho que obliga al Gobierno de Alessandri a emprender una magna tarea de reconstrucción. Para ello se reestructura el Ministerio de Economía (que pasaría a denominarse Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción), asignando nuevas y específicas tareas de desarrollo regional a la CORFO y en particular, crea los **Comités Provinciales de Desarrollo** cuyo propósito era "...equilibrar el desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país". Estos Comités no lograron consolidarse y al cabo de pocos años habían dejado de funcionar; no obstante, la CORFO emprendió un interesante programa de investigaciones --en conjunto con la Universidad de Chile-- a fin de relevar la estructura productiva, los problemas y las potencialidades de las distintas provincias. Estos estudios constituirían la semilla de las políticas públicas más específicamente regionales que se establecerían a futuro y constituyeron además, una forma de entrenamiento profesional para un vasto conjunto de jóvenes economistas que tendrían posteriormente la responsabilidad del diseño de políticas.*

*La campaña presidencial de 1964, que culminaría con el triunfo de Eduardo Frei, ya incluía por primera vez en la historia de Chile, pronunciamientos programáticos en torno al desarrollo regional y a la descentralización, bajo la poderosa influencia intelectual de Jorge Ahumada, cuyo clásico libro En vez de la miseria, se había convertido en el documento programático de Frei.*

*El Gobierno de Frei crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y traspasa a su novísima Sub-Dirección de Planificación Regional las tareas respectivas en manos de CORFO iniciándose así un período de notable creatividad en la formulación*

*de políticas públicas de desarrollo regional. La descentralización, si bien balbuceante y ni siquiera bien conceptualizada, se instala en el centro mismo del poder.*

*La obra del Gobierno de Frei en materia de desarrollo regional (estudios y formulación de estrategias y políticas) fué muy considerable (Boisier; 1981). No escapó, sin embargo, al fenómeno "pendular" de la política chilena de las décadas pasadas. De esta manera, el Gobierno de Allende y de la Unidad Popular significó un inacabado intento para colocar el tema del desarrollo regional en el marco del **centralismo democrático**, propio de la matriz ideológica marxista prevaleciente. Desde tal punto de vista, cabría hablar de una tendencia a una regresión.*

### III. EL DISCURSO DESCENTRALISTA Y LA PRACTICA CONCENTRADORA DEL GOBIERNO MILITAR (1973-1990)

*El Gobierno Militar será el responsable de desatar una suerte de **dialéctica descentralista** en Chile, que ha conducido al país a una verdadera **terra ignota**, como lo señalase el propio Presidente Aylwin, a una tierra que es simultáneamente de promesas y desafíos. En cierto sentido, es un mérito no buscado.*

*La actual situación de la descentralización **territorial** y **política** en el caso municipal y sólo **territorial** en el caso regional, se explica por la intersección de dos fuerzas, una externa al país y otra interna.*

*Como se ha sostenido en varias oportunidades y por varios autores, la descentralización constituye --a fines del siglo-- una verdadera megatendencia universal que "cabalga a horcajadas en los cuatro caballos del apocalíptico cambio del modo de producción: la revolución científica y tecnológica, las demandas autonómicas de la sociedad civil, la restructuración del Estado y, la privatización y desregulación económica" (Boisier; 1993).*

*La pretención de insertar a plenitud la economía chilena en el comercio internacional (uno de los pilares de la estrategia económica del período 1973-1990), no podría haber pretendido quedar inmune respecto a la tendencia descentralizadora. El "virus de la redistribución del poder" infectó --y no podía ser de otra manera-- a la sociedad chilena. De los cuatro caballos en que cabalga la descentralización, los dos últimos eran particularmente importantes desde el punto de vista estratégico.*

*Por otro lado, y como ya es bien conocido, la Junta Militar que asume el Gobierno de Chile en 1973 recibe, de parte de un significativo grupo de economistas de derecha, una propuesta de estrategia económica contenida en un documento conocido*

posteriormente como "El ladrillo" (CEP; 1992). Este documento contenía un fuerte alegato a favor de un sistema descentralizado, *entendiendo la descentralización desde un punto de vista estrictamente económico, es decir, como la prevalencia del sistema de precios y del mercado en tanto mecanismos de asignación de recursos*. El discurso político del régimen se impregna, desde sus inicios, de la idea de la descentralización, si bien, en un comienzo, ésta no se vinculaba al territorio.

*La operación de desmontar el aparato de planificación en manos del Estado es ejecutada con rapidez. El sistema de planificación regional sin embargo, resistirá durante varios años e incluso es reforzado hasta el año 1978. ¿Cómo se explica esto? Por el interés ideológico por la planificación regional de parte de un importante grupo de militares empapados de un pensamiento geopolítico que se entronizarán en la recién creada Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). La Comisión tuvo por principal cometido preparar las bases para los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974, que establecieron la regionalización actual y varias de las estructuras administrativas y financieras en vigencia.*

*La descentralización adquirió carta de ciudadanía regional a través de CONARA. El discurso político del régimen comenzó a reiterar la idea de una descentralización estrechamente asociada a una propuesta de regionalización y de desarrollo regional, como también, asociada al plano municipal.*

*No obstante, este discurso estaba condenado a entrar a un callejón sin salida, más temprano que tarde. Enfrentaba una contradicción lógica insuperable entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad de un régimen autoritario, incapacitado por ello mismo, de abrir espacios políticos propios de un proyecto descentralizador, espacios que eventualmente podrían ser llenados por fuerzas distintas de las que detentan el poder. Por ello y con razón, un miembro de la Junta de Gobierno (el General F. Mathei) señalaba a un importante rotativo en 1984: "La regionalización está estancada!".*

*Pero el reiterado discurso supuestamente descentralista del Gobierno Militar encontró un terreno abonado en dos importantes y nuevos sectores sociales del país, surgidos en buena medida, al amparo de la propia estrategia de desarrollo del Gobierno: las nuevas y dinámicas burguesías regionales por un lado, y un nuevo estamento académico regional por otro. El primer grupo aparece asociado al proceso de apertura, de privatización, y de aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas regionales (ligadas a recursos naturales) y también de aprovechamiento de las restrictivas condiciones laborales de la época; el segundo, se relaciona con el proceso de creación de las nuevas universidades regionales (universidades "derivadas" de la fusión de las sedes regionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado). Ambos sectores se muestran --por distintas razones-- como decididos partidarios de la*



*descentralización y contribuyen a formar organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, CORCHILE) que hacen de la descentralización su principal motivación. Estas organizaciones se vinculan, aunque no de una manera formal, a los partidos políticos de derecha. De una forma sutil, la demanda descentralista más articulada comienza a "derechizarse".*

*El mensaje descentralista del Gobierno Militar encontró también un terreno fértil en el histórico sentimiento anti-capitalino de importantes segmentos de población, presente en varias regiones, en la del BíoBío en particular.*

*Si a estas crecientes demandas, reales o latentes, se agrega el permanente interés por la descentralización radicado en núcleos intelectuales y tecnocráticos de los partidos políticos que se encontraban en la oposición, es fácil entender que la campaña política de 1989 colocase en un punto importante de la agenda electoral la cuestión de la descentralización (regional y municipal), la redemocratización territorial y el desarrollo regional.*

*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 más sentida necesidad de democratizar el ámbito municipal mediante la correspondiente reforma constitucional. Es así que 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. 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 (LOR 19.175 y LOM 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 el pasado 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.*

*"Esta dialéctica terminó en una síntesis promisorio para el país: la actual Ley Orgánica Regional y su potencial para avanzar en una profundización de la democracia y en el desarrollo de la periferia del país" (Boisier y Zurita; 1993).*

*Como lo señala un especialista: "La reforma regional emergió como producto del juego político más que como una prioridad absoluta dada por alguno de los actores relevantes y durante toda su tramitación mantuvo esta condición de tema relativamente de pocos. Esto no niega que hoy día los temas de la descentralización y desconcentración son mucho más relevantes que hace una o dos décadas atrás, pero tampoco podría afirmarse que la reforma es el resultado de un sentimiento regionalista o descentralizador que cristaliza en una nueva estructura de administración territorial" (Avalos; 1993).*

*Otros especialistas opinan de una manera distinta. Vergara Blanco por ejemplo, sostiene: "La descentralización regional es, hoy en Chile, un valor cultural y jurídico. "Y agrega:*

*"Desde el punto de vista cultural, hay una conciencia sobre la necesidad de llevar adelante lo que se ha llamado "regionalización". Existen grupos de actores sociales que, incluso, se llaman regionalistas. Sobre las justificaciones y fundamentos de esta postura no es necesario ahondar. Sólo se puede decir que tiene en Chile una tradición histórica, y de ello han quedado rastros en diferentes textos legales y constitucionales, muchos de ellos hoy derogados y casi siempre incumplidos.*

*"Desde el punto de vista jurídico, es también un valor con entidad jurídica, pues la propia Constitución...establece la descentralización administrativa como una de las "Bases de la institucionalidad", junto con la "Unidad del Estado". Por tanto, tiene arraigo en las instituciones jurídicas vigentes la aplicación de un proceso de descentralización, que todos llamamos regionalización " (Vergara Blanco; 1991).*

*"Los comentarios anteriores han puesto el acento en el plano regional. El Gobierno Militar efectuó una muy profunda reforma municipal, que transformó al municipio en una verdadera empresa de servicios públicos, a la cual se transfirió la descentralización (municipalización) de las atenciones primarias de salud y primarias y secundarias de educación. El Municipio se transformó, además, en la rama ejecutiva local del Estado para los efectos de implementar las políticas sociales. A la cabeza de la corporación municipal el Gobierno Militar colocó a la figura del Alcalde, designado por el Presidente de la República. La administración municipal quedó configurada por los Jefes de los Servicios Municipales y la "participación" de la población se estructuró a través de los Consejos de Desarrollo Comunal, organismos de representación estamentaria y corporativa. Una también profunda reforma al régimen fiscal municipal entregó a los*

*municipios importantes recursos financieros. Pero nada de esto tuvo que ver con la descentralización, siempre presente en el discurso y siempre inasible en la realidad!*

*Ya a comienzos de la década pasada, uno de los más importantes constitucionalistas chilenos había escrito en referencia a la experiencia del Gobierno Militar: "De los antecedentes expuestos se deduce que el modelo de descentralización del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores" (Cumplido; 1983).*

#### IV. PRINCIPALES RASGOS DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL CHILENA

*La descentralización política y territorial en Chile está delimitada por las respectivas Leyes Orgánicas: la Ley Orgánica Municipal Nº 18.695 y la Ley Orgánica Regional Nº19.175 (de aquí en adelante LOM y LOR respectivamente).*

*Lo primero que debe señalarse es algo tangencialmente mencionado más atrás: la reforma constitucional restableció --para el municipio-- su tradicional carácter de ente territorial y políticamente descentralizado; en el plano regional, sólo se estableció la naturaleza territorialmente descentralizada del gobierno regional, sin que fuese posible equipararlo al municipio, desde el punto de vista político.*

*En relación a la municipalidad, la LOM establece que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Sus órganos superiores son el Alcalde, responsable de la gestión comunal, y el Concejo Municipal. Este último se define como un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador de la actividad municipal, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.*

*El Alcalde es elegido directamente por la comunidad sólo cuando obtiene más del 35 % de los votos y pertenece a la lista más votada; en caso contrario, su designación recae en el concejo. Este está integrado por concejales elegidos en votación directa, mediante un sistema de representación proporcional (seis, ocho o diez integrantes) dependiendo del número de electores comunales.*

*La LOM creó el Consejo Económico y Social Comunal, concebido como un órgano de consulta y debate, que incorpora, mediante una composición estamentaria, a representantes de distintos sectores de la sociedad local: dirigentes vecinales, de organizaciones empresariales, laborales y comunitarias.*

*El patrimonio de las municipalidades está constituido por los bienes que posean, por aportes del Gobierno Regional, por la participación en el Fondo Común Municipal, por derechos cobrados por servicios y permisos, por ingresos recaudados por los tributos que la ley permita aplicar, por las multas y por otros ingresos determinados por ley.*

*Desde el punto de vista de su organización interna, las municipalidades cuentan con una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y de Unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna (desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte público, administración y finanzas, asesoría jurídica y control).*

*Las principales características de la descentralización regional, tal como se expresan en la LOR, pueden describirse de la manera siguiente:*

- *Se crea, en cada región, la figura jurídica de un **gobierno regional**, como ente descentralizado dotado de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y normas propias de funcionamiento;*
- *La LOR asigna la **titularidad** del gobierno regional a un individuo llamado **Intendente Regional**; la misma LOR establece la **constitución** del gobierno regional al señalar que éste queda conformado por el Intendente y por un órgano colegiado denominado **Consejo de Desarrollo Regional**;*
- *La LOR asigna al Intendente una doble función: es el titular de la función de **gobierno interior** y en tal calidad es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción; por otro lado, como se indicó, el Intendente es el Jefe del Ejecutivo Regional;*
- *El gobierno regional **no se genera mediante un proceso de elección popular**; el Intendente es un funcionario nombrado por el Presidente de la República y los **Consejeros Regionales son elegidos por los Concejales Municipales**, a través de Colegios Electorales Provinciales. Por esta razón es que es lícito sostener que la descentralización regional en Chile es sólo una **descentralización territorial y no política**;*

- *La LOR establece las funciones de los gobiernos regionales en términos principalmente de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y, de desarrollo social y cultural;*
- *Se establecen en la LOR las diversas fuentes financieras que estarán a disposición de los gobiernos regionales: la cuota correspondiente a cada región del Fondo nacional de Desarrollo Regional; las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), una figura financiera nueva definida como parte del presupuesto regional y entendidas como todas aquellas inversiones que corresponden a estudios preinversionales y a programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella. Corresponde al gobierno regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo; los Convenios de Programación es otra figura presupuestaria creada para los efectos de la descentralización regional y consiste en acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios mediante los cuales se definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado; por último, mediante ley de iniciativa del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales podrán ser autorizados para solicitar empréstitos (en el país o en el exterior) y para afectar tributos sobre actividades de clara identificación regional.*

## V. LOS DESAFIOS INMEDIATOS DEL PROYECTO DESCENTRALIZADOR CHILENO

*La puesta en marcha de las disposiciones de la Ley Orgánica Regional configura mucho más que un mero acto administrativo; en verdad se trata de un verdadero acto **refundacional** del sistema de gobierno y administración interior del país y a no dudarlo, de la misma vida política de la Nación.*

*Como lo señalan Boisier y Zurita en un documento reciente:*

*"No puede asombrar el generalizado desconocimiento que sobre la operación de un modelo más o menos descentralizado de gobierno y administración interior prevalece tanto en la opinión pública como en el seno mismo del aparato regional, Intendencias y Consejos Regionales. Después de todo, se trata de un desvío radical con respecto a lo*

*que ha sido el arreglo constitucional en Chile desde, a lo menos, 1833 y de un desvío no menos radical de la **cultura política y burocrática** de la ciudadanía.*

*"La suerte del proyecto descentralizador, que visto desde un punto de vista **societal** y no meramente administrativo, es un proyecto también **democratizador**, se jugará en varios escenarios.*

*"El primero de ellos tiene que ver precisamente con una cuestión que atañe a toda la sociedad, de orden **cognoscitivo y cultural**, que tiene que ver con el entendimiento mismo del proyecto, de sus potencialidades, de sus limitaciones y de su **tempo**. El segundo escenario tiene que ver con la percepción de la población acerca de si la descentralización es más eficiente o menos eficiente que el antiguo modelo centralizado **en resolver los problemas cotidianos y de proyecto de vida** de cada persona y de cada organización y al respecto hay que llamar la atención hacia el hecho de que la "municipalización" de algunos servicios colectivos esenciales todavía presenta resultados ambiguos; en otras palabras, éste es el escenario de la **calidad de la gestión regional**. El tercer escenario está representado por la calidad y profesionalismo de un conjunto de **personas**, que desempeñarán papeles claves...; se trata de un número reducido de funcionarios (no más de treinta) compuesto por los Intendentes, por los Secretarios de Planificación y Coordinación, por los dos altos funcionarios del Ministerio del Interior y del Ministerio de Planificación responsables directos del apoyo y acompañamiento del proceso y por los dos Ministros **políticamente** responsables de él "(Boisier y Zurita; 1993).*

*La campaña presidencial y parlamentaria que culminará en Diciembre de 1993 ha vuelto a colocar el tema de la descentralización territorial y del desarrollo regional, en el tapete.*

*Desde el punto de vista **político**, se prevé avanzar en la democratización territorial. Para ello se postula la elección directa de los Alcaldes, en el caso de los municipios y, con menos fuerza, la elección directa de los Consejeros Regionales. Es previsible que la oposición, imposibilitada de ganar la elección presidencial, levante la bandera de la elección directa de los Intendentes, como una manera de poner en jaque a la coalición oficialista. Sin perjuicio de ser un tema que deberá ser discutido a futuro, parece prematuro su presentación, sin ensayar, por ejemplo, la posibilidad de una **elección indirecta de Intendentes**, como se establecía en la Constitución de 1828.*

*Desde el punto de vista de la **gestión del desarrollo regional descentralizado**, sería muy importante abrir la posibilidad para el establecimiento de Sociedades Mixtas de Desarrollo Regional (no permitidas actualmente por la LOR), con capital mayoritario de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales), pero con una fuerte participación de capital privado y con normas de funcionamiento propias del mundo*

empresarial. Tales sociedades permitirían avanzar en la descentralización efectiva de la ejecución de obras de infraestructura en las regiones; actualmente, la viabilidad de tales sociedades es mayor que en el pasado, habida cuenta de la puesta en práctica del sistema de construcción de infraestructura pública por parte del sector privado.

En cualquier caso, los atolondramientos y las premuras innecesarias en esta materia, pueden tener costos muy elevados. Hay que mantener a toda costa el principio de que el proceso de descentralización debe ser **gradual en el tiempo y selectivo en el territorio**.

## BIBLIOGRAFIA

- Avalos J.A. (1993) - "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 A. de Mattos (Coordinador), José A. Avalos, Antonio Daher y Margarita Guerra, Santiago de Chile, mimeografiado.
- Boisier S. (1981) - "Chile: Continuity and Change. Variations of Centre-Down Strategies under Different Political Regimes" en W. Stohr y D.R.F. Taylor (eds) Developmento from Above or Below?, John Wiley and Sons, Londres.
- Boisier S. (1993) - Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano, ILPES/DPPR, Documento 93/07, Serie Investigación, Santiago de Chile.
- Boisier S. y G. Zurita (1993) - Gobierno regional y desarrollo económico. (el caso chileno), ILPES/DPPR, Documento 93/16, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- Centro de Estudios Públicos, (CEP) - (1992) El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno, Santiago de Chile.
- Cumplido F. (1983) - La estructura institucional del modelo de descentralización, CED, Documento de Trabajo N° 3, Santiago de Chile.
- Palma E. (1991) - Una tradición inconclusa: el presidencialismo con descentralización territorial. El caso de Chile, ILPES, LC/IP/R.86, Santiago de Chile.
- Véliz C. (1984) - La tradición centralista de América Latina, Editorial Ariel, Barcelona.
- Vergara Blanco A. (1991) - "Marco jurídico de la descentralización administrativa", Revista Chilena de Derecho, Vol.18, N° 3, Santiago de Chile.