



FLACSO
CHILE
Biblioteca

P893 an
DT/ES. 13
C2

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie: Estudios Sociales No. 13
Santiago, Agosto de 1991.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

14.539

S E R I E
Estudios Sociales

416.

ANTECEDENTES SOBRE EL REGIMEN
DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL
Y PROVINCIAL

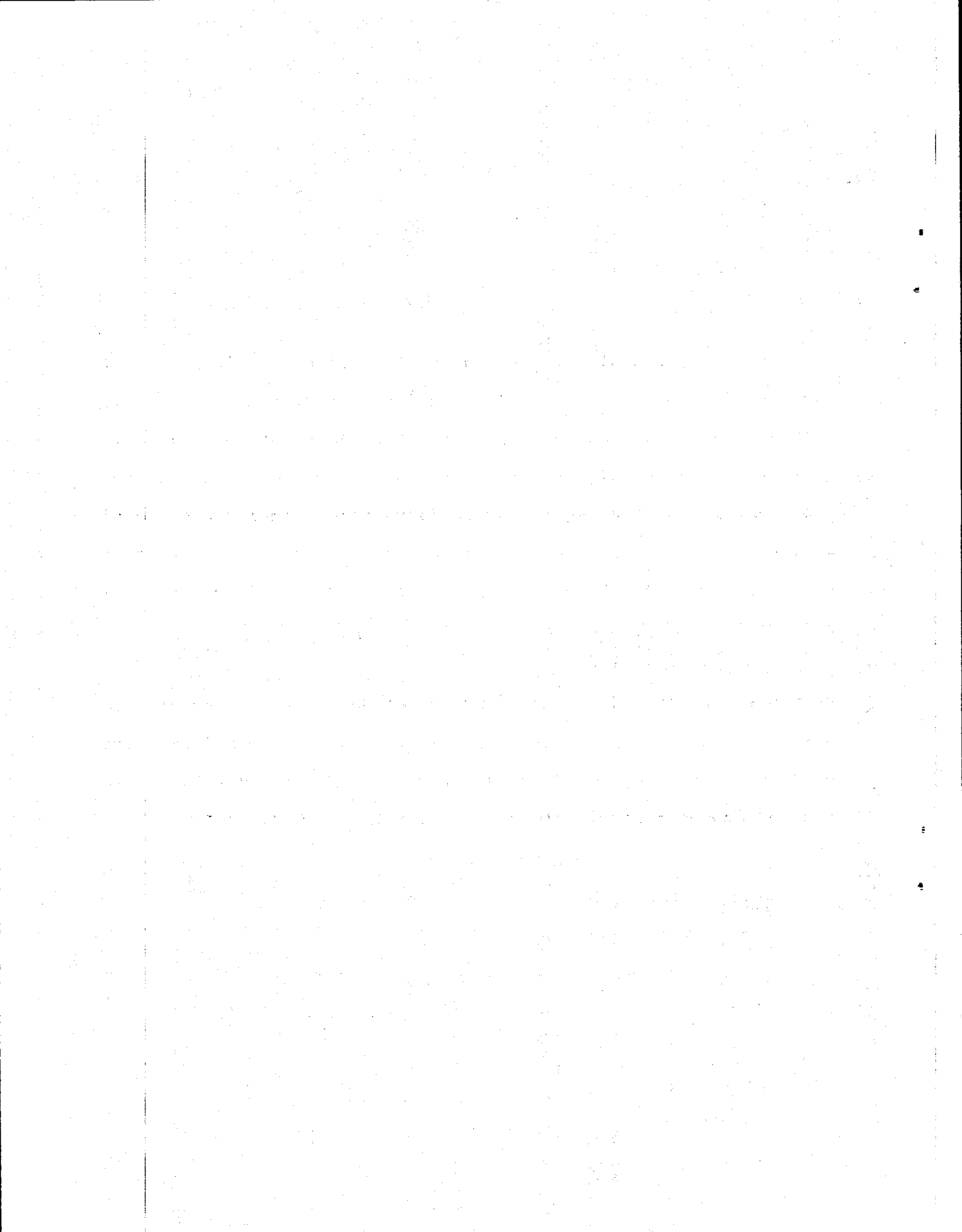
Hernán Pozo

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

R E S U M E N

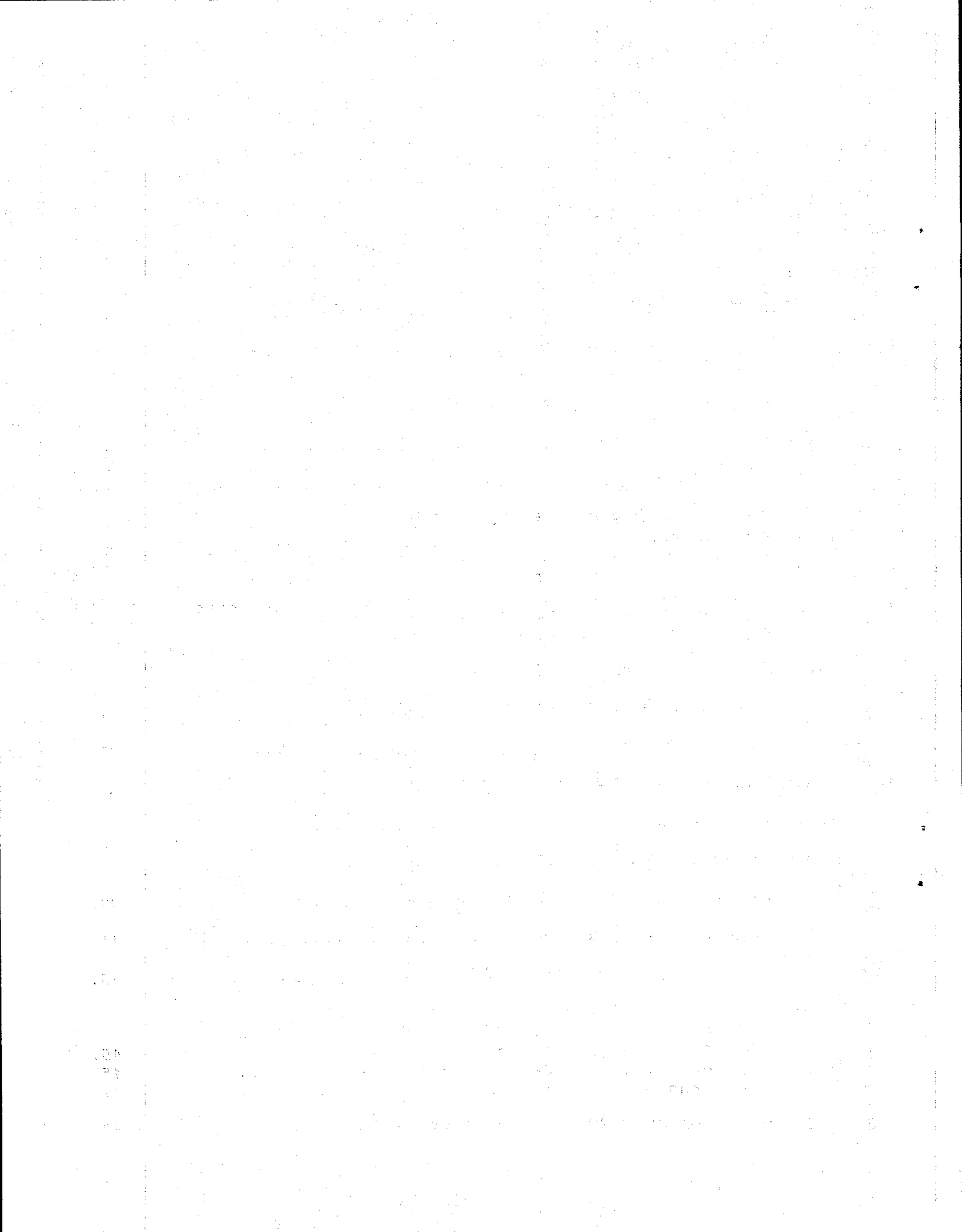
El presente documento da cuenta de la evolución sufrida por el régimen de gobierno y administración interior del Estado, excluidas las municipalidades, desde 1925 hasta hoy. Esto se hace a través del análisis de las disposiciones legales más importantes que han regido sobre la materia. También examina el proyecto de reforma constitucional que crea los Gobiernos Regionales y las Gobernaciones, actualmente en discusión en el parlamento.

Previo al análisis de la legislación, se dan algunos elementos de juicio para entender por qué la reforma municipal se trata conjuntamente con la reforma regional y se establece la distinción entre las funciones de gobernar y administrar.



I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1.
1. NO BASTA REFORMAR EL REGIMEN MUNICIPAL (DICE LA OPOSICION)	3.
2. GOBIERNO Y ADMINISTRACION	7.
3. LA CONSTITUCION DE 1925	11.
3.1 El gobierno interior	11.
3.2 La administración interior	12.
4. EL DECRETO CON FUERZA DE LEY 22, DE 1959	15.
4.1 Atribuciones especiales del Intendente	15.
4.2 Atribuciones especiales de los Gobernadores ..	15.
4.3 Atribuciones comunes a Intendentes y Gobernadores	16.
4.4 Atribuciones y deberes de los Subdelegados ...	21.
4.5 Atribuciones y deberes de los Inspectores	21.
5. EL DECRETO LEY 573, DE 1974	23.
6. EL DECRETO LEY 575, DE 1974	27.
7. EL DECRETO LEY 1.317, DE 1976	31.
8. EL DECRETO LEY 1.439, DE 1976	33.
9. EL DECRETO LEY 3.260, DE 1980	35.
10. LA CONSTITUCION DE 1980	37.
11. LA LEY 18.605, DE 1987	39.
12. LA LEY 18.575, DE 1986	41.
13. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES	43.
14. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO	45.
14.1 Gobierno y administración regional	45.
14.2 Gobierno provincial	47.
15. ALGUNOS PROBLEMAS DEL GOBIERNO REGIONAL	49.



INTRODUCCION

Se acaba de firmar (22 de agosto) el texto del acuerdo político-legislativo que permitirá despachar el proyecto de reforma del Capítulo XIII de la Constitución, sobre gobierno y administración interior del Estado.

Entre el 17 de mayo, fecha de envío del proyecto al Senado, y el día en que se firmó el acuerdo entre el gobierno, los partidos de la Concertación y los de oposición, hubo todo tipo de problemas, desencuentros e incertidumbres. Una mirada a algunos titulares de la prensa (El Mercurio) dan cuenta de esta situación:

- "Mesa negociadora" crea el gobierno para las reformas (30 de junio).
- Escasos avances hubo en "Mesa de Conversación" (19 de julio).
- Coincidencia de UDI y RN sobre regionalización (21 de julio).
- Tajante rechazo de gobierno a propuesta de RN sobre reformas (24 de julio).
- Una regionalización "de papel" quiere el gobierno, dice RN (27 de julio).
- Acusan a RN de crispar artificialmente debate sobre reforma municipal (29 de julio).
- Propuesta de RN-UDI abre posibilidad de acuerdos (31 de julio).
- DC rechaza proposición opositora (31 de julio).
- Por menores de tenso trámite en comisión (19 de agosto).
- Parlamentarios del PDC explican triunfo opositor en el Senado (19 de agosto).
- Negociación para reformas entró a "etapa final" (15 de agosto).
- Se firmará hoy acuerdo sobre las reformas (16 de agosto).
- Estancadas conversaciones para "acuerdo político-legislativo" (17 de agosto).
- Acuerdo político-legislativo está cerca (18 de agosto).

- Firmarían acuerdo para la reforma regional-municipal (20 de agosto).
- Partidos valoraron acuerdo en reforma regional-municipal (21 de agosto).

Oscilando entre recriminaciones mutuas y declaraciones de buena voluntad, finalmente el gobierno cedió mucho más que la oposición, tanto en lo regional como en lo municipal. Pero se aseguró, en la medida en que el acuerdo sea respetado, que habrá elecciones de concejales antes del 30 de junio de 1992.

Como una manera de aportar al debate que se producirá cuando se discuta la ley orgánica sobre gobiernos regionales y provinciales, este documento analiza la evolución del régimen de gobierno y administración interior del Estado desde la Constitución de 1925 hasta la fecha. Se deja de lado la administración comunal, tema sobre el cual se ha acumulado una abundante literatura.

El primer capítulo aborda el tema de la reforma simultánea del sistema municipal y del régimen de gobierno y administración de regiones y provincias.

El segundo se preocupa de precisar un aspecto que fue debatido en las comisiones unidas de Gobierno Interior y Constitución, Legislación y Justicia del Senado: la distinción entre las funciones de gobernar y administrar.

Los restantes analizan los diversos cuerpos legales que han regulado el régimen de gobierno y administración interior del Estado.

El último capítulo plantea algunas interrogantes sobre la viabilidad misma de la regionalización, más allá del esquema jurídico que finalmente se imponga.

1. NO BASTA REFORMAR EL REGIMEN MUNICIPAL (DICE LA OPOSICION)

Como es sabido, el proyecto de reforma constitucional del sistema municipal fue aprobado en la Cámara de Diputados con los votos de los parlamentarios de la Concertación de partidos por la Democracia (agosto de 1990). Los diputados de la Unión Demócrata Independiente votaron en contra, en tanto que los de Renovación Nacional se abstuvieron.

El proyecto aprobado por la Cámara de origen fue finalmente rechazado por el Senado (enero de 1991). Los parlamentarios de oposición dieron diversas razones para no aprobar la reforma, entre ellas, que no se consagraba efectivamente la autonomía municipal, que no se aseguraban las fuentes de financiamiento, que no se podía legislar de la noche a la mañana sobre una materia tan delicada ^{1/}, etc. Había, además, una serie de desacuerdos acerca de materias que serían reguladas por la correspondiente ley orgánica constitucional: número de concejales, posibilidad de pactos electorales y reforma a la ley de elecciones, naturaleza del Consejo Económico y Social Comunal, fecha de las futuras elecciones, forma de elección del alcalde, etc. A estas objeciones vino a sumarse una exigencia de parte de la oposición para proseguir con las negociaciones: reformar no sólo la institución municipal sino que, simultáneamente, el régimen de gobierno y administración interior del Estado, es decir, las instituciones regionales y provinciales.

En el programa de gobierno de la Concertación se contemplaba, efectivamente, una modificación de los gobiernos regionales y provinciales. Pero esta tarea no sería abordada, por razones de prioridades y de falta de acumulación teórica y práctica sobre el tema, durante el actual período presidencial. Las exigencias opositoras y la necesidad urgente de democratizar los municipios, llevaron al gobierno a enviar a la Cámara de Diputados el 4 de abril del presente año un proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial. Posteriormente, el 17 de mayo de 1991, el Presidente de la República presentó al Senado un proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración provincial. Este proyecto refunde en un solo texto la propuesta de reforma municipal rechazada por el Senado y el proyecto de fecha 4 de abril. Hoy en día, 30 de julio de 1991, este proyecto está siendo discutido en las comisiones unidas de Gobierno Interior y de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Alta.

^{1/} El Ejecutivo había dado al tratamiento del proyecto en el Senado el carácter de suma urgencia.

Lo que interesa aquí es entender la racionalidad de esta modificación del Capítulo XIII de la Constitución, tanto desde el punto de vista del gobierno como de la oposición.

Respecto de la oposición, puede observarse una importante evolución sobre el tema de las reformas constitucionales. Al inicio del gobierno del Presidente Aylwin la oposición en su conjunto, aunque con mayor fuerza la UDI, se mostró contraria a toda iniciativa de reforma constitucional, aludiendo a necesidades de estabilidad institucional y al conjunto de reformas que ya había experimentado la Constitución a mediados de 1989 (ley de reforma constitucional Nº 18.825, de 17 de agosto de ese año).

En el transcurso de la discusión del proyecto de reforma constitucional del régimen municipal, la inflexibilidad de la oposición dejó de ser una cuestión de principios, para transformarse más bien en una cuestión de oportunidad y conveniencia política 2/. El pragmatismo empezó a ganar terreno sobre el principismo. Y este cambio tuvo expresiones visibles e importantes: el 10 de abril del año en curso se publica en el Diario Oficial la ley 19.055, que modifica varias disposiciones de la Constitución referentes a los reos y condenados por conductas terroristas: se permite el indulto particular para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo; se declara la procedencia de la libertad provisional, cumpliéndose ciertos requisitos de tipo procesal; se contempla la posibilidad de dictar leyes que concedan indultos generales y amnistías, exigiéndose un quórum especial cuando se trate de delitos calificados de terroristas; se introduce una disposición Trigésima-primera, que declara que el indulto particular será siempre procedente respecto de los delitos terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990 3/.

Abierta ya la vía de la reforma constitucional, la oposición, como se acaba de decir, promueve la reforma del régimen de gobierno interior y el ejecutivo tiene que aceptarla, aunque sin mayor entusiasmo. ¿Por qué uno promueve y el otro acepta?

Para contestar esta pregunta hay que moverse en el terreno de las hipótesis, ya que las "razones de partido", así como las "razones de Estado", pueden ser todo lo razonables que se quiera, lo que no obsta a que se mantengan fuera del estrecho círculo de los iniciados.

2/ Debe recordarse que durante la campaña presidencial y parlamentaria todos los candidatos y los partidos que los apoyaban prometieron elecciones democráticas de las autoridades municipales. Era difícil para la oposición, por lo tanto, rechazar sin razones una reforma constitucional que permitiera la realización de dichas elecciones.

3/ Antes de la reforma, el inciso tercero del Art. 90 de la Constitución establecía que respecto de los delitos terroristas no procedía la amnistía ni el indulto, como tampoco la libertad provisional de los procesados por ellos.

Dada la estructura de los gobiernos regionales y provinciales, es evidente que las autoridades designadas por el Presidente de la República -Intendentes y Gobernadores- constituyen las verdaderas instancias de gobierno y de poder en las regiones y provincias, respectivamente, sin desconocer que los Consejos Regionales de Desarrollo tienen importantes atribuciones en el ámbito administrativo. Mediante una reforma que establezca una suerte de cogobierno entre los agentes territoriales del Presidente de la República y un cuerpo colegiado elegido democráticamente, la oposición tiene posibilidades de aumentar su poder e influencia en regiones y provincias 4/.

El gobierno acepta la reforma para lograr que la oposición apoye el proyecto de reforma municipal -y luego de la ley orgánica constitucional- que permite la generación democrática de las autoridades municipales de todas las comunas del país. La democratización de los municipios es, para el programa de la Concertación, una meta prioritaria y, para el conjunto de la ciudadanía, una aspiración muy sentida.

Que el gobierno acepte la reforma del Capítulo XIII de la Constitución en vez de promoverla, no significa que esté en el fondo en contra. Se trata más bien de un problema de oportunidad. Por una parte, el gobierno dispone de funcionarios de su confianza en todas las Regiones y Provincias del país, lo que no es nada de despreciable en un sistema político que aún no está enteramente consolidado y que requiere de importantes cambios institucionales. Por otra parte, la "regionalización" impuesta por el régimen militar sólo empezó a implementarse integralmente a partir de 1987, con la dictación de la ley orgánica constitucional sobre los Consejos Regionales de Desarrollo. Dado el corto plazo transcurrido desde entonces, no hay una evaluación ni una reflexión acabadas acerca del sistema de gobierno y administración regional. Y tampoco hay una propuesta alternativa convincente para cambiar ese sistema, ni por parte de la oposición ni por parte del gobierno. La reforma constitucional propuesta sólo proporciona un marco jurídico muy amplio. La forma concreta de organización del gobierno regional, sus atribuciones, la forma de elegir a los miembros del Consejo, etc., son materias de la correspondiente ley orgánica constitucional. El anteproyecto de ley, enviado al parlamento el 20 de junio, no basta para estructurar un sistema sólido y viable, y constituye más bien un antecedente para una futura ley orgánica sobre gobierno regional

4/ El senador designado Sergio Fernández expresó a la prensa que las reformas regional y municipal deben tratarse conjuntamente, de manera de respetar la lógica de su inseparable relación. "Planteó que en modo alguno deberían tratarse con prioridad distinta, de tal modo que lo electoral municipal 'sea de la máxima importancia, mientras que lo regional es postergado, una vez más, aduciendo que sería un tema no bien conocido todavía'" (El Mercurio, 8 de junio de 1991).

y provincial, que se discutiría más tarde, una vez que se hubiere aprobado la reforma del capítulo XIII de la Constitución.

En su Mensaje al Congreso Pleno, el 21 de mayo de 1991, el Presidente Aylwin manifestó su opinión sobre este tema, que transcribimos en extenso por su importancia: "Mi Gobierno favorece el tratamiento conjunto de las reformas constitucionales sobre el gobierno municipal y el gobierno regional, en el claro entendido de que el análisis de las leyes orgánicas correspondientes tiene que sujetarse a ritmos necesariamente distintos".

"El municipio es una institución tradicional de nuestro sistema político, como también lo es su carácter democrático-representativo. Al deliberar sobre su reforma, contamos con una larga y rica experiencia, producto de nuestra propia historia. En esta materia, estamos pisando terreno conocido. Conocemos bien los problemas que plantean el gobierno y la gestión municipal".

"En cambio, la reforma del gobierno y administración regionales nos lleva a terra ignota. Se trata de introducir en nuestro sistema político una innovación que no es menor. Carecemos aquí de una historia y una tradición que nos hayan proporcionado una experiencia directa y sostenida en el tiempo, útil para identificar los problemas involucrados y diseñar respuestas confiables a ellos. Haríamos muy mal en copiar simplemente instituciones existentes en otras realidades, o en dejarnos llevar por la seducción de principios que, si bien pueden ser válidos en teoría, plantean cuestiones muy complejas en su aplicación práctica".

A las aprehensiones del Presidente de la República, se suman las del Ministro Secretario General de Gobierno, quien expresó el 28 de julio, en Los Andes, que frente a la regionalización y a la descentralización que ésta implica, "no podemos perder ni la unidad de mando político ni la unidad de mando económico en el país, porque precisamente ellas en determinados momentos tienen que garantizar que la prioridad hacia los pobres y hacia el combate contra la pobreza se desarrolle en todo el país" (El Mercurio, 29 de julio de 1991).

2. GOBIERNO Y ADMINISTRACION

En trabajos anteriores nos hemos referido a la distinción entre gobierno y administración 5/. Aquí resumiremos algunos puntos y agregaremos nuevas consideraciones.

Poder político, gobierno y ejecutivo son términos que prácticamente se confunden en el lenguaje político cotidiano, si bien analíticamente es fácil establecer las diferencias entre unos y otros. El gobierno se asimila a las personas u órganos que ejercen el poder político y que, en última instancia, pueden disponer legítimamente de la fuerza para conjurar los peligros internos y externos que puedan acechar a la Nación. El Art. 24 de la Constitución Política vigente señala que el gobierno del Estado corresponde al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. "Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República..." Esta autoridad la ejerce con la colaboración de los Ministros de Estado, a nivel sectorial, y de los Intendentes y Gobernadores a nivel regional y provincial, respectivamente. Intendentes y gobernadores constituyen los "brazos" que transmiten la autoridad del Presidente de la República a todo el territorio nacional. Son agentes del Jefe del Estado antes las regiones y provincias y no representantes éstas ante aquél.

El Art. 10 de la ley de régimen interior de 1844 era muy claro al respecto: "Por gobierno interior de la República se entiende el de las provincias, el de los departamentos, el de las subdelegaciones y el de los distritos en que constitucionalmente y respectivamente está dividida para facilitar la acción del Poder Ejecutivo en toda su extensión" (sin subrayar en el original).

Se ha dicho, también, que el gobierno interior es "el conjunto de funciones que tienen por objeto preservar el normal desarrollo de las actividades del país, atendiendo principalmente el mantenimiento del orden público y la fiscalización de la marcha de los servicios públicos" 6/. Esta concepción es interesante en la medida en que incluye la función fiscalizadora, a mitad de camino entre los actos de gobierno y los de administración.

5/ Entre otros, Pozo, Hernán, Administración interior del Estado y sistema de participación: COREDES y CODECOS. Santiago, FLACSO, 1988 y Pozo, Hernán, Descentralización, democracia y desarrollo local. Santiago, FLACSO, 1990.

6/ Aravena, Eugenia e Iván Calderón, Organización y atribuciones del Servicio de Gobierno Interior del Estado. Memoria de prueba, Escuela de Derecho Universidad de Concepción, 1956, pág. 16.

La administración, en tanto, es el conjunto de actividades que a través de órganos competentes tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades públicas, nacionales, regionales, provinciales y comunales, de manera continua y permanente. Desde un punto de vista orgánico, la administración puede ser concebida como el conjunto de los servicios encargados de satisfacer las necesidades públicas y de preocuparse de la marcha cotidiana del país, haciendo cumplir las órdenes del gobierno sobre la dirección y manejo de los intereses públicos o desarrollando los fines que los propios órganos se han dado cuando son autónomos, como las municipalidades.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (ley 18.575, de 1986), establece en su Art. 1º que la administración del Estado está constituida por los Ministerios, Las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa. Y el Art. 3º señala que la administración del Estado está al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente.

Valentín Letelier basa la distinción entre gobierno y administración en los criterios de mando y servicio: "Si el Gobierno desempeña sus funciones mandando, la Administración desempeña las suyas sirviendo. Comprendemos... que aun cuando la Administración y el Gobierno intervengan en unos mismos asuntos, intervienen con diferente competencia. El Gobierno decreta la inversión y la Administración efectúa el pago; el Gobierno ordena celebrar un contrato y la Administración lo firma; el Gobierno nombra los empleados y la Administración los ocupa; el Gobierno reglamenta los servicios y la Administración los desempeña, y, por último, mientras la Administración sirve, el Gobierno, que la tiene a su cargo, la supervigila, la dirige, la impulsa, la organiza" 7/.

Una de las acepciones de gobierno, dijimos, es la de poder ejecutivo. La propia Constitución de 1980, tal como la de 1925, consagra esta equivalencia. El Art. 48 Nº 1, en efecto, dispone que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados "Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta. Cualquier diputado podrá solici-

7/ Letelier, Valentín, La génesis del Estado (1917), citado por Figueroa, Hernán, Intendentes y Gobernadores, Organos de Gobierno Interior. Santiago, Memoria de prueba, Escuela de Derecho Universidad de Chile, 1952.

tar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes en la Cámara..." (sin subrayar en el original).

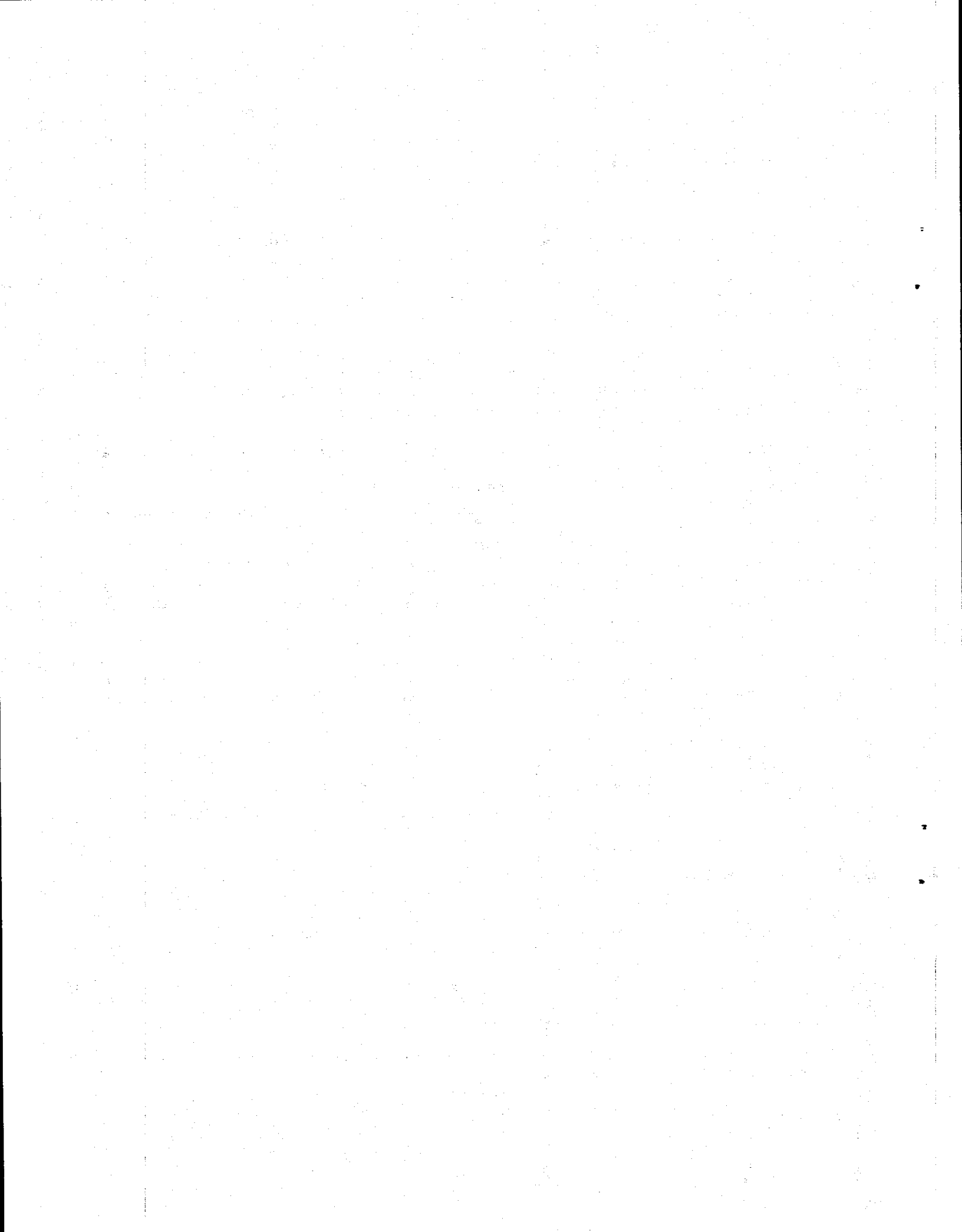
El Art. 49, No 10, inciso final de la Constitución, asimismo, dispone: "El Senado, sus comisiones y demás órganos, incluidos los comités parlamentarios, si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización" (sin subrayar en el original).

A mayor abundamiento, la misma Constitución, en su Capítulo IV trata del "Gobierno", cuyos dos primeros títulos son "Presidente de la República" y "Ministros de Estado" 8/.

Para cerrar este acápite -y reconociendo que en la práctica la distinción entre gobierno y administración es bastante menos nítida que en la teoría- citaremos un ejemplo clásico propuesto por Jorge Huneeus en su obra La Constitución ante el Congreso (1891): "Si Pedro es dueño de diez o más fundos repartidos a grandes distancias, podrá gobernarlos todos desde su casa, dictando las órdenes necesarias para su buena dirección, aun cuando no los visite personalmente. Basta para ello que conozca su topografía, los elementos de riego y cultivo con que cuenta cada uno, etc.; pero si quiere que sus órdenes sean bien ejecutadas, para que surtan los efectos que de ellas se deben esperar, será menester que en cada fundo tenga un administrador activo encargado de la realización de su pensamiento" 9/. Es claro que un fundo no es lo mismo que un Estado... pero no siempre lo ha sido.

8/ Los otros dos son: "Bases generales de la Administración del Estado" y "Estados de excepción constitucional".

9/ Citado por Figueroa, Hernán, op. cit.



3. LA CONSTITUCION DE 1925

La Constitución de 1925 sienta las bases del gobierno interior del Estado en su capítulo VIII y las bases del régimen administrativo interior en su capítulo IX.

3.1 El gobierno interior

Para efectos de gobierno interior, el territorio de la República se divide en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y éstas en distritos.

El gobierno superior de cada provincia recae en el Intendente, "quien lo ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien es su agente natural e inmediato" (Art. 89 de la Constitución) 10/.

En su calidad de representante del Presidente de la República en la provincia, el Intendente tiene la fiscalización de todas las obras y los servicios públicos de su territorio jurisdiccional. Fuera de ésta, la Constitución no enumera otras atribuciones del Intendente.

Los Intendentes son designados por el Presidente de la República, como es lógico, y duran tres años en sus cargos.

El gobierno de cada departamento reside en un Gobernador 11/, subordinado al Intendente. Es designado por el Presidente de la República a propuesta del Intendente, quien también puede removerlo, con aprobación del Presidente. Dura tres años en el cargo.

En cuanto a las atribuciones del Gobernador, la Constitución se limita sólo a señalar que gobierna el departamento.

La división territorial denominada subdelegación es "regida" por un Subdelegado, subordinado al Gobernador y nombrado por éste. Dura un año en el cargo y puede ser removido por el

10/ El carácter de "agente natural e inmediato" del Presidente de la República estaba ya consagrado en la Constitución de 1833.

11/ El Intendente de la provincia es también Gobernador del departamento en cuya capital reside.

Gobernador, dando cuenta motivada al Intendente. La Constitución no señala cuáles son las atribuciones de los Subdelegados.

Los distritos son "regidos" por un Inspector, subordinado al Subdelegado, quien lo nombra y puede removerlo previa cuenta motivada al Gobernador. La Constitución tampoco indica las atribuciones de este agente del Ejecutivo.

En materias de gobierno interior, como se observa, rige de manera estricta el principio de la subordinación y la jerarquía, lo que es el reflejo del descarnado centralismo consagrado en la Constitución en materias de gobierno. No existen órganos colegiados ni menciones a la participación ciudadana. Y esto se explica por la naturaleza misma de la función de gobernar, que dice relación básicamente con la seguridad interna y externa de la República, como hemos dicho anteriormente.

3.2 La administración interior

Para efectos de la administración interior, el territorio del Estado se divide en provincias y éstas en comunas.

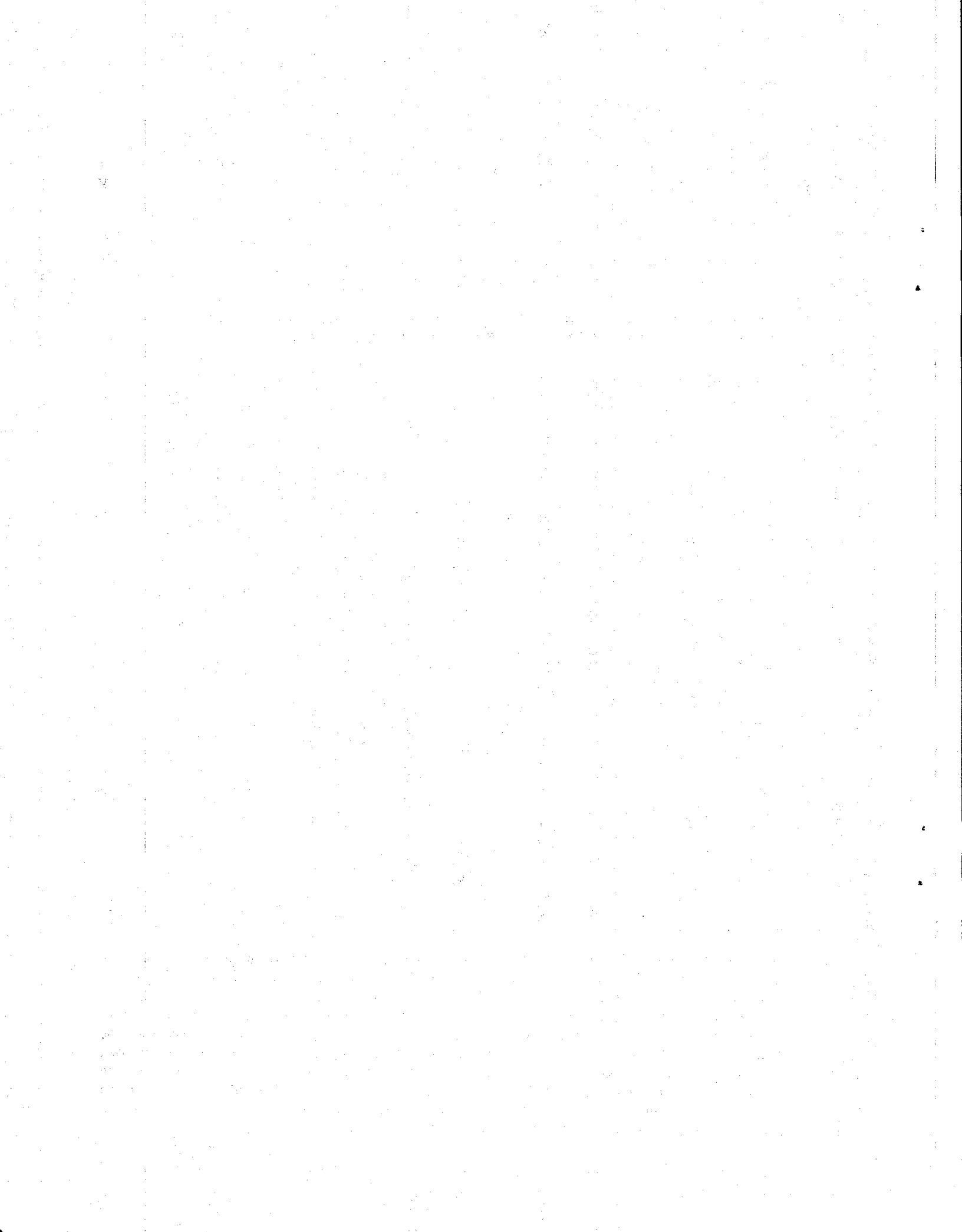
La administración de las provincias reside en el Intendente, quien está asesorado por una asamblea provincial ^{12/} compuesta por "representantes" designados por las municipalidades de la provincia. La Constitución entrega las siguientes atribuciones a las Asambleas: a) representar anualmente al Presidente de la República, por medio del Intendente, las necesidades de la provincia, indicando las cantidades necesarias para atenderlas; b) dictar ordenanzas y resoluciones sobre casos generales o particulares, respectivamen-

^{12/} Las Asambleas provinciales estuvieron contempladas en la Constitución de 1828. La de 1833 las suprimió y la de 1925 volvió a introducirlas, "pero sin origen electivo, ni carácter político, ni amplia autonomía administrativa" (Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica, 1966, Vol. III, pág. 460).

te 13/. Las Asambleas provinciales, como es sabido, nunca funcionaron, por no haberse dictado la correspondiente ley reglamentaria. En todo caso, la facultad del Intendente de suspender ordenanzas y resoluciones lesiona gravemente el grado de autonomía de las Asambleas y revela una cierta desconfianza en los cuerpos colegiados, tal vez originada en el temor inconfesado a la experiencia federalista de 1828.

La Constitución nada dice acerca de las atribuciones administrativas específicas del Intendente.

13/ Las ordenanzas y resoluciones que dicten las Asambleas deben ser puestas en conocimiento del Intendente, quien puede suspender su ejecución, dentro del plazo de diez días, por uno o ambos de estos motivos: a) ser contrarias a la Constitución o a las leyes y b) perjudicar los intereses de la provincia o del Estado. La Asamblea, en tal caso, debe reconsiderar la norma suspendida. Si insiste por los dos tercios de los representantes, el Intendente debe promulgar y llevar a efecto la norma, si la suspensión se basa en la causal b). Si se basa en la causal a), el Intendente debe enviar los antecedentes a la Corte Suprema, la que decidirá en definitiva. Debe señalarse, de paso, que el pronunciamiento acerca de si un determinado precepto viola la Constitución o la ley es materia propia de los tribunales de justicia y no de las autoridades políticas o administrativas.



4. EL DECRETO CON FUERZA DE LEY 22, DE 1959.

Este DFL fijó el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior, derogando la ley de Régimen de Interior de 22 de diciembre de 1885, que había sufrido en el intertanto innumerables modificaciones. El Servicio de Gobierno Interior, según este texto legal, es el organismo mediante el cual el Presidente de la República, como Jefe Supremo de la Nación, ejerce el gobierno interior del Estado.

El DFL 22 contiene normas especiales para los Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores, pero la mayoría de sus disposiciones se refieren a las atribuciones comunes, dentro de sus respectivos territorios jurisdiccionales, de los dos primeros 14/.

4.1 Atribuciones especiales del Intendente

- Ejercer el gobierno superior y la administración de la provincia a su mando, con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República.
- Fiscalizar todos los servicios públicos de la administración civil del estado, del Servicio Nacional de Salud, de las instituciones fiscales, semifiscales y de la administración autónoma, de las empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y de los servicios de utilidad pública.

4.2 Atribuciones especiales de los gobernadores

- Atender a los fines de justicia social, educación, salubridad, trabajo, moralidad pública y asistencia que correspondan a la misión gubernativa.

14/ El Art. 59 de este DFL establece: "Si la persona que fuere designada Intendente o Gobernador titular tuviere algún cargo en las fuerzas armadas o de carabineros, o en otro servicio público, conservará la propiedad de éste, sin que pueda desempeñarlo". En tal caso, el Intendente o Gobernador debe optar por uno de los dos sueldos. El Intendente, dispone el Art. 99, debe rendir fianza equivalente a dos años de sueldo para responder del buen ejercicio del cargo. Para el Gobernador, la fianza se rebaja a la mitad.

- Procurar socorros en circunstancias extraordinarias, graves y urgentes, como ataque exterior, conmoción interior, terremotos, etc.
- Conceder permisos para portar armas prohibidas hasta por un año.
- Vigilar y cuidar la conservación de los bienes del Fisco o nacionales de uso público.
- Nombrar a jueces de subdelegación y distrito, a propuesta en terna del juez de letras del departamento.
- Hacer cumplir las obligaciones impuestas por la ley de imprenta.
- Conceder permisos de caza y pesca.

4.3 Atribuciones comunes a Intendentes y Gobernadores

a. Atribuciones fiscalizadoras

- Intendentes y Gobernadores velarán por el cumplimiento de leyes de reglamentos que rigen las actividades sujetas a su fiscalización y darán cuenta a las autoridades respectivas de las faltas o deficiencias en el funcionamiento del servicio y en el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios.
- Intendentes y Gobernadores, así como Subdelegados e Inspectores, deben fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones sobre bosques y terrenos forestales y especialmente impedir la corta de árboles y plantaciones y los roces a fuego que se efectúen al margen de la ley sobre bosques y los reglamentos pertinentes.
- Intendentes y Gobernadores darán cuenta confidencial al Presidente de la República de las faltas que noten en la conducta ministerial de los jueces y funcionarios auxiliares de la administración de justicia ^{15/}.

^{15/} Esto tiene relación con el Art. 72, Nº 4 de la Constitución de 1925, que establecía entre las atribuciones especiales del Presidente de la República la de "Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del poder judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que si procede, declare su mal comportamiento, o al Ministerio Público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación".

- Intendentes y Gobernadores deberán cuidar que se constituyan y funcionen bajo su presidencia los Patronatos de Reos dependientes del Patronato Nacional.
- Intendentes y Gobernadores deben presidir las visitas de los establecimientos penales y de las cárceles a las que se refiere el Código Orgánico de Tribunales 16/.
- Intendentes y Gobernadores están facultados para informar a las autoridades respectivas o a las Juntas Calificadoras sobre el desempeño de los funcionarios de las entidades sujetas a su fiscalización.
- Los particulares pueden presentar reclamaciones escritas a Intendentes y Gobernadores en contra de cualquier funcionario de los servicios sometidos a su fiscalización. Estos deberán requerir informe a la autoridad correspondiente o solicitar investigación sumaria o sumario administrativo.
- Los jefes provinciales o departamentales y los jefes o directores de entidades sujetas a la fiscalización del Intendente o Gobernador, deberán presentarse a éste al asumir sus cargos.
- Todo funcionario que viaje por razones de servicio a una capital de provincia o departamento, deberá presentarse al respectivo Intendente o Gobernador para que tome conocimiento de su misión, salvo que ésta sea confidencial.

16/ Este cuerpo legal dispone en sus Arts. 578 y siguientes que en toda ciudad cabecera de departamento se harán dos visitas anuales a cada uno de los establecimientos penales y cárceles. En Santiago constituirán la visita el presidente, un ministro designado por el tribunal y el fiscal de la Corte Suprema, el presidente de la Corte de Apelaciones, los presidentes de sala y los fiscales, los jueces letrados en lo criminal y el intendente de la provincia. En las otras ciudades, asiento de Corte, formarán la visita el intendente de la provincia, todos los ministros y el fiscal de la Corte y los jueces letrados. En la cabecera de provincia la visita se formará por el intendente y los jueces letrados. En las cabeceras de departamento, en fin, la visita la compondrá el gobernador y los jueces letrados.

b. Atribuciones y obligaciones relativas a la seguridad externa, al orden público, a las reuniones, a las detenciones y allanamiento.

- Intendentes y Gobernadores deben velar por la integridad del territorio de su jurisdicción y mantener la paz y el orden público.
- En caso de violación o invasión del territorio, deben dar cuenta de inmediato al Ministro del Interior o al Presidente de la República.
- En caso de alteración del orden público, deben adoptar de inmediato las medidas para restablecerlo, incluso haciendo uso de la fuerza pública, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 128 del Código Penal 17/.
- En caso de paralización o interrupción de servicios de utilidad pública o de empresas productoras de mercaderías esenciales, deberán restablecer a la mayor brevedad su funcionamiento normal y prestarles la adecuada protección.
- Para el cumplimiento de los deberes enunciados precedentemente, los Intendentes y Gobernadores dispondrán de las fuerzas de carabineros e investigaciones y de las otras que el gobierno ponga a sus órdenes, de propia iniciativa o a petición expresa de ellos 18/. También los Intendentes y Gobernadores pueden recabar la cooperación de otras instituciones, entre las que la ley señala la Cruz Roja, Bomberos y la Defensa Civil.
- Intendentes y Gobernadores, así como Subdelegados, deben adoptar las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de los preceptos relacionados con el derecho de reunión, con el objeto de mantener la seguridad del Estado y el orden público en toda su integridad.

17/ El Art. 128 del Código Penal establece: "Luego que se manifieste la sublevación, las autoridades intimará hasta dos veces a los sublevados que inmediatamente se disuelvan y retiren, dejando pasar entre una y otra intimación el tiempo necesario para ello. Si los sublevados no se retirasen inmediatamente después de la segunda intimación, la autoridad hará uso de la fuerza pública para disolverlos. No serán necesarias respectivamente, la primera o la segunda intimación, desde el momento en que los sublevados ejecuten actos de violencia".

18/ Estas otras fuerzas no pueden sino ser el ejército, la marina o la aviación.

- Intendentes y Gobernadores pueden expedir órdenes de detención para aprehender a presuntos culpables de delitos tipificados en la ley de seguridad del estado y en el Art. 258 del Código de Procedimiento Penal 19/, siempre que estimen fundadamente que hay peligro de dejar burlada la acción de la justicia por la demora en recabar el decreto de detención al tribunal competente.
- Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores pueden hacer detener a un delincuente sorprendido infraganti, para el solo efecto de ponerlo a disposición de la autoridad competente.
- Intendentes y Gobernadores -y también Subdelegados- pueden decretar el allanamiento de propiedades particulares en determinados casos: a) para cumplir órdenes de detención que hayan dictado en uso de sus facultades; b) para extraer a un delincuente infraganti por hechos constitutivos de crimen o simple delito 20/; c) para extraer a un extranjero en contra del cual se hubiere decretado la expulsión del país; d) para hacer cumplir los decretos que legalmente se dicten por la autoridad sanitaria en tiempos de epidemia; e) para impedir la propagación de incendios, inundaciones u otros estragos; f) para extraer un contrabando.
- Intendentes y Gobernadores pueden decretar el auxilio de la fuerza pública en casos de oposición o resistencia al cumplimiento de sus órdenes o resoluciones de carácter ejecutivo.
- Al ser requeridos por los tribunales de justicia, deben prestar el auxilio de la fuerza pública que de ellos dependa, sin calificar el fundamento con que se

19/ Este artículo contempla los siguientes delitos: crímenes y simples delitos contra la seguridad exterior y soberanía del Estado o contra su seguridad interior; falsificación de monedas o de documentos de crédito del Estado, de las Municipalidades, de establecimientos públicos y de Sociedades Anónimas o de bancos de emisión legalmente autorizados; crímenes o simples delitos cometidos para producir descarrilamiento en una vía férrea; homicidio; lesiones graves; incendio; robo con violencia o intimidación de las personas.

20/ Los delitos se dividen en crímenes o simples delitos de acuerdo a la penalidad que se les atribuya. Las penas de crímenes van desde la relegación mayor (de cinco años y un día a 20 años) hasta la pena de muerte, sin contar las inhabilitaciones para cargos y oficios públicos, derechos políticos y profesiones titulares. Las penas de simples delitos van desde el destierro hasta el presidio o reclusión menores (de 61 días a 5 años), sin contar la suspensión de cargo u oficio público o profesión titular ni la inhabilitación perpetua o suspensión para conducir vehículos a tracción mecánica o animal (Art. 21 del Código Penal).

les pide ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto que se trata de ejecutar.

c. Atribuciones y deberes relativos al sentimiento patrio y al uso de los emblemas nacionales:

- Intendentes y Gobernadores (también Subdelegados e Inspectores) deberán tener una especial preocupación en fomentar el sentimiento patrio y cuidar que se celebren oportunamente las efemérides nacionales y regionales.
- Intendentes y Gobernadores pueden autorizar el uso o izamiento de la bandera nacional en determinados casos y con autorización previa del Ministerio del Interior. En caso de uso no autorizado o no reglamentario del emblema nacional, Intendentes y Gobernadores pueden ordenar el retiro inmediato del mismo.

d. Facultades de requisición y racionamiento

En casos de calamidad pública en que se produjere escasez de artículos de primera necesidad, Intendentes y Gobernadores deberán evitar su acaparamiento y podrán requisar los que hubiere en plaza, racionándolos para el adecuado abastecimiento de la población.

e. Facultades de promoción y coordinación

- Los Intendentes y Gobernadores deberán impulsar el progreso general del territorio a su cargo; procurarán levantar el nivel cultural y moral de la población; y propenderán a su bienestar, estimulando el trabajo y las actividades productivas. Para estos fines podrán concertar con otras autoridades o entidades públicas o privadas programas de acción común.
- En los casos de acción conjunta de dos o más servicios, tendientes a un mismo objetivo, los Intendentes y Gobernadores coordinarán los planes y obras que ejecuten.

4.4 Atribuciones y deberes de los Subdelegados

Además de aquéllas compartidas con Intendentes y Gobernadores, el Subdelegado tiene una función genérica: velar por el funcionamiento normal de los servicios públicos y por el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios. Esta función la tiene en su calidad de "jefe administrativo de la subdelegación" (Art. 42 del DFL 22). Esta terminología es, por decir lo menos, equívoca, por cuanto la subdelegación es un subdivisión de gobierno y el Subdelegado es una autoridad de gobierno interior.

Pese a que los Subdelegados son una suerte de auxiliares de los Gobernadores, la ley les entrega ciertas competencias relativamente específicas en relación a fiscalización de los servicios públicos, conservación de puentes y vías públicas, y otras materias. Los subdelegados deben denunciar al Gobernador las publicaciones locales de periódicos, revistas, panfletos o volantes que estimen injuriosos para las autoridades y funcionarios o contrarios a la moral.

4.5 Atribuciones y deberes de los Inspectores

Los Inspectores -también impropriamente calificados como "jefes administrativos de los distritos"- tienen la misión general de cooperar al buen desempeño de las funciones del Subdelegado y cumplir las órdenes que éste le imparta.

10

5. EL DECRETO LEY 573, DE 1974

Este cuerpo legal, publicado en el Diario Oficial de 12 de julio de 1974, constituye el "Estatuto de gobierno y administración interiores del Estado".

Aquí no analizaremos los "considerandos", donde se exponen las ideas centrales que sustentan el articulado de la ley, sino que directamente la nueva estructura territorial y las autoridades correspondientes que se crean.

El Art. 1º de este decreto ley establece que para el gobierno y la administración interiores del Estado el territorio de la República se dividirá en regiones y las regiones en provincias. Para efectos de la administración local, en tanto, las provincias se dividirán en comunas. Lo anterior, sin perjuicio que la ley pueda establecer áreas metropolitanas con regímenes especiales de gobierno y administración.

El gobierno y la administración superiores de cada región residen en el Intendente, quien los ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Poder Ejecutivo, de quien es agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. Permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.

El Intendente, como se ve, ya no está subordinado al Presidente de la República, sino al Poder Ejecutivo. Se trata de un concepto más amplio pero más vago, puesto que puede pensarse que incluye al Presidente de la República y a sus ministros de Estado. Habría que entender que el Intendente depende del "Jefe del Estado" con la mediación del Ministro del Interior, lo que es discutible, pues el Jefe del Estado puede impartir órdenes directas al Intendente, dado el carácter de agente natural e inmediato suyo.

La duración en el cargo no está prefijada, sino que depende de la voluntad del "Jefe Supremo de la Nación". Jurídicamente, el cargo de Presidente de la República no existía a la fecha de dictación del decreto ley 573. El 26 de junio de 1974 entró en vigencia el decreto ley 527 (estatuto de la Junta de Gobierno), que establece que el poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la Junta de Gobierno, quien es el Jefe Supremo de la Nación.

Posteriormente el decreto ley 806, de 12 de diciembre de 1974, dispuso que el poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la Junta de Gobierno quien, con el título de Presidente de la República, administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación.

Las atribuciones que el decreto ley 573 entrega al Intendente son las siguientes: a) formular y llevar a cabo las políticas y

planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca ese desarrollo; b) aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos; c) ejercer la supervigilancia y fiscalización de los servicios de la administración del Estado y velar por su debida coordinación. Se deja entregada a la ley determinar la forma en que el Intendente ejercerá sus facultades, como asimismo los casos y formas en que éste podrá delegar facultades específicas en otras autoridades de la región para fines administrativos, de desarrollo y de coordinación de dos o más provincias. No se contempla la delegación de facultades o competencias de gobierno interior.

Estas atribuciones, como se aprecia, son de tipo administrativo. Debe entenderse que las funciones y atribuciones de gobierno son aquellas contempladas en el DFL 22, de 1959, que no hayan sido derogadas por leyes especiales. Las funciones de gobierno, además, las cumple el Intendente obedeciendo las órdenes e instrucciones que en este sentido le imparta el Presidente de la República.

Además del Intendente, en cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el intendente e integrado por los gobernadores provinciales y por representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicas y privadas de la región.

Corresponde al Consejo participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo de la región y en la aprobación de los presupuestos regionales. El Art. 8º del decreto ley 573 establece que el Consejo actuará como órgano asesor del Intendente y que podrá tener facultades decisorias en los casos y forma que la ley señale. El Consejo no tiene atribuciones de gobierno propiamente tales.

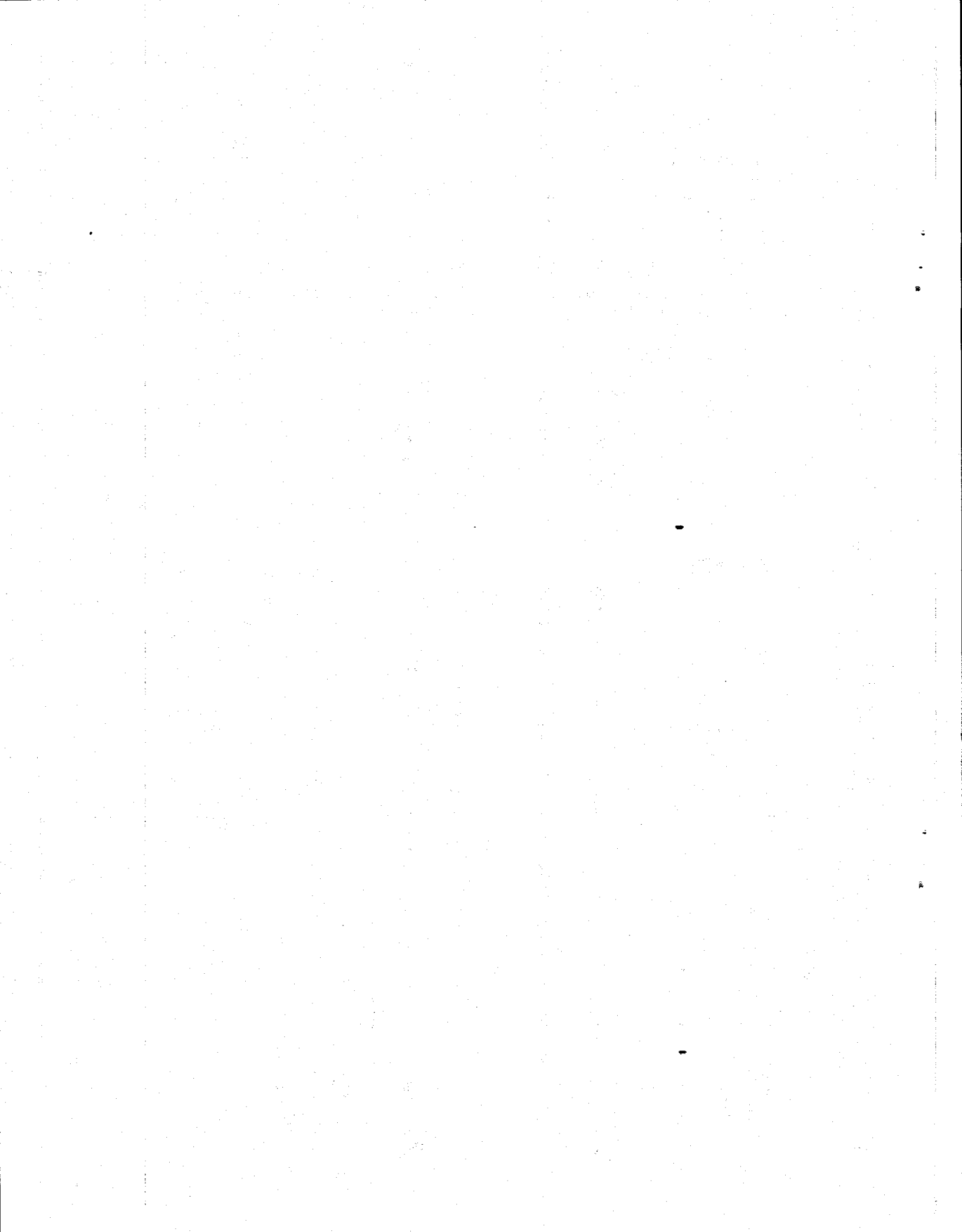
Para cada región se contempla, en fin, una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), integrada al sistema nacional de planificación -debe entenderse que se alude a ODEPLAN, hoy MIDEPLAN- y que tendrá el carácter de organismo asesor y de secretaría técnica del Intendente y del COREDE.

Hay que destacar que los nuevos organismos no tienen poder de decisión y que, por lo tanto, la única autoridad regional es y sigue siendo el Intendente.

En la provincia, la autoridad superior reside en el Gobernador, quien estará subordinado al Intendente Regional. Es designado por el "Poder Ejecutivo", es decir, por el Presidente de la Junta de Gobierno y permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza del "Jefe Supremo de la Nación".

Son atribuciones del Gobernador: a) fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de la provincia; b) fiscalizar los servicios públicos y velar por la debida coordinación de los mismos; c) concertar acciones con los municipios de la provincia o con otras instituciones públicas o privadas.

Sobre las facultades de gobierno del Gobernador, cabe repetir lo que se acaba de decir respecto del Intendente.



6. EL DECRETO LEY 575, DE 1974

Este cuerpo legal, publicado en el Diario Oficial de 13 de julio de 1974, establece la regionalización del país, dividiendo el territorio nacional en doce regiones y un área metropolitana de Santiago.

El Art. 5º de este decreto ley detalla las atribuciones del Intendente, a quien corresponderá dirigir las tareas propias del gobierno interior, de acuerdo a la instrucciones que le imparta el poder ejecutivo, directamente o a través del Ministro del Interior. En el orden administrativo, se entregan al Intendente las siguientes atribuciones: a) resolver respecto de los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional; b) fijar las prioridades de los proyectos y programas regionales; c) presentar para la aprobación del "Supremo Gobierno" los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional, para hacerlos compatibles con las políticas, planes y presupuestos nacionales; d) coordinar y regular la forma de actuación de los servicios públicos para la ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional 21/; e) crear comisiones regionales sectoriales e intersectoriales para hacer estudios o preparar recomendaciones específicas; f) ejercer la supervigilancia y fiscalización de todos los servicios del Estado de carácter civil; g) dictar los reglamentos, resoluciones e instrucciones que estime necesarios en el ejercicio de sus atribuciones; h) fomentar la actividad privada, orientarla hacia el desarrollo regional y procurar su coordinación con la actividad estatal; i) girar y disponer las sumas que contemple anualmente el presupuesto de la Nación; j) representar extrajudicialmente al Estado en la respectiva región en los actos y contratos necesarios para el desarrollo de ella, con cargo al presupuesto regional.

El Párrafo 2º del decreto ley 575 reglamenta la composición y atribuciones del COREDE. Este órgano está integrado por: el Intendente, que lo preside, los gobernadores provinciales, dos representantes de las municipalidades de la región, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, el Director regional de la CORFO, tres representantes del sector empresarial privado, tres representantes del sector laboral, dos representantes de la Confederación de Colegios Profesionales de Chile o de los Colegios Profesionales, dos representantes de la cooperativas, un representante de los bancos privados.

Son atribuciones del COREDE: a) formular las observaciones y proposiciones que estime convenientes a los proyectos de políti-

21/ Para los efectos de esta coordinación los jefes de servicio quedan subordinados al Intendente, sin perjuicio de las facultades técnicas que correspondan a los jefes superiores de los respectivos servicios.

cas y planes de desarrollo y al proyecto de presupuesto regional; b) recomendar prioridades a los programas y proyectos específicos; c) proponer al Intendente normas de aplicación relativas a las materias indicadas en las letras a) y b); d) emitir su opinión en los casos de consulta del Intendente; e) ejercer las demás funciones que le asignen otras disposiciones legales.

El Párrafo 39 del texto en análisis establece la competencia de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, órgano al cual le corresponde especialmente: a) servir de secretaría técnica permanente del Intendente, del COREDE, de las Comisiones Ministeriales y del Comité Coordinador de la Administración del Estado Regional 22/; b) preparar las políticas, los planes y los programas de desarrollo regional y el proyecto de presupuesto regional; c) informar a las autoridades correspondientes sobre el cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuesto regional; d) efectuar un análisis permanente de la situación socioeconómica regional; e) prestar asistencia técnica permanente a los gobernadores, a las municipalidades, a las empresas públicas y a los demás organismos estatales de la región; f) procurar vinculaciones de carácter técnico con el sector privado; g) mantener una unidad de información de datos regionales y de los datos nacionales que sean útiles a su función; h) prestar apoyo y asesoría en el estudio de los problemas de la administración del Estado, de acuerdo a las normas que imparta la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA); i) colaborar en la capacitación del personal de la administración del Estado; j) realizar los actos y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de su cometido; k) cumplir las demás funciones que le asigne el Intendente y la jefatura del servicio nacional de planificación.

El párrafo 49 del decreto ley 575 crea las Secretarías Regionales Ministeriales, como una forma de desconcentración territorial de los Ministerios, exceptuados los del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores. Estos organismos desconcentrados están dirigidos por un Secretario Regional Ministerial, designado por el respectivo Ministerio y subordinado al Intendente en cuanto a la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional.

Son atribuciones de los Secretarios Regionales Ministeriales: a) ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector, de acuerdo con las instrucciones del Intendente y con las normas técnicas del Ministerio respectivo; b) presidir las Comisiones Sectoriales de su sector; c) estudiar con los directores regionales de servicios o jefes de las instituciones los planes de desarrollo del sector; d) preparar con

22/ No hemos encontrado otras referencias legales acerca de este Comité. Dado el inveterado centralismo chileno es curiosa, en todo caso, la alusión al "Estado Regional".

dichos funcionarios el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector; e) proponer al Intendente el programa anual de trabajo del sector respectivo y mantenerlo informado sobre su cumplimiento; f) desempeñar las funciones que contemplan las leyes y reglamentos orgánicos de los respectivos Ministerios; g) cumplir los cometidos que les encomienden los Ministerios en relación con los planes y programas de carácter nacional o inter-regional.

El párrafo 5º del decreto ley en estudio crea las Direcciones Regionales de los servicios públicos y entidades del Estado como entes desconcentrados territorialmente. Los Directores regionales de los servicios públicos son nombrados por la "autoridad competente" -el Jefe nacional del respectivo servicios- oyendo al Intendente, quien se relacionará con ellos a través del Secretario Regional Ministerial respectivo.

Son atribuciones de los directores regionales: a) aplicar las políticas relativas a sus servicios que determine el Intendente; b) asesorar técnicamente al Secretario Regional Ministerial y colaborar con éste en la coordinación de las instituciones de su sector; c) informar al Secretario Regional Ministerial correspondiente del cumplimiento de los planes y programas regionales de su servicio; d) recopilar, procesar y entregar a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación las informaciones que reúna y requerir de dicha Secretaría las que le sean solicitadas por las autoridades regionales; e) disponer los cometidos que deban realizar los funcionarios y delegar cuando fuere necesario las atribuciones que hagan posible su cumplimiento dentro del territorio regional; f) disponer las comisiones de servicios, con consulta al Secretario Regional Ministerial respectivo; g) realizar los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de las tareas de sus respectivos servicios.

En cuanto al régimen presupuestario regional, el decreto ley 575 dispone que el presupuesto nacional se elaborará sectorial y regionalmente y crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional: "Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces" (art. 24 del decreto ley 575).

En la provincia, la autoridad superior es el Gobernador, quien está subordinado al Intendente respectivo. Su nombramiento corresponde al "Poder Ejecutivo" -oyendo al Intendente- y permanece en el cargo mientras cuente con su confianza.

Son atribuciones especiales del Gobernador: a) efectuar las tareas propias de gobierno y administración interiores dentro de la provincia; b) fiscalizar la ejecución de los planes, programas

y proyectos de desarrollo provincial; c) fiscalizar los servicios públicos y velar por su debida coordinación; d) concertar acciones comunes con las municipalidades o con otras instituciones públicas o privadas; e) proponer proyectos de desarrollo provincial al Intendente respectivo.

La ley dispone que en cada provincia habrá un Comité Asesor presidido por el Gobernador e integrado por las personas que él mismo designe. Se entrega al propio Gobernador la reglamentación del funcionamiento de este Comité.

A pesar de los nuevos órganos y de las correspondientes atribuciones, el poder central guarda una fuerte tuición sobre las autoridades regionales, provinciales e incluso municipales. En efecto, el Art. 31 del decreto ley 575 dispone: "El Supremo Gobierno, a través del Ministerio del Interior, tendrá facultades de supervigilancia sobre los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes, a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo regionales en relación con los nacionales. En el ejercicio de estas facultades, previo informe técnico del servicio nacional de planificación, podrán revocarse o suspenderse los planes, programas, proyectos o medidas específicas de carácter regional, provincial o comunal, cuando se contrapongan con las políticas, planes y programas nacionales".

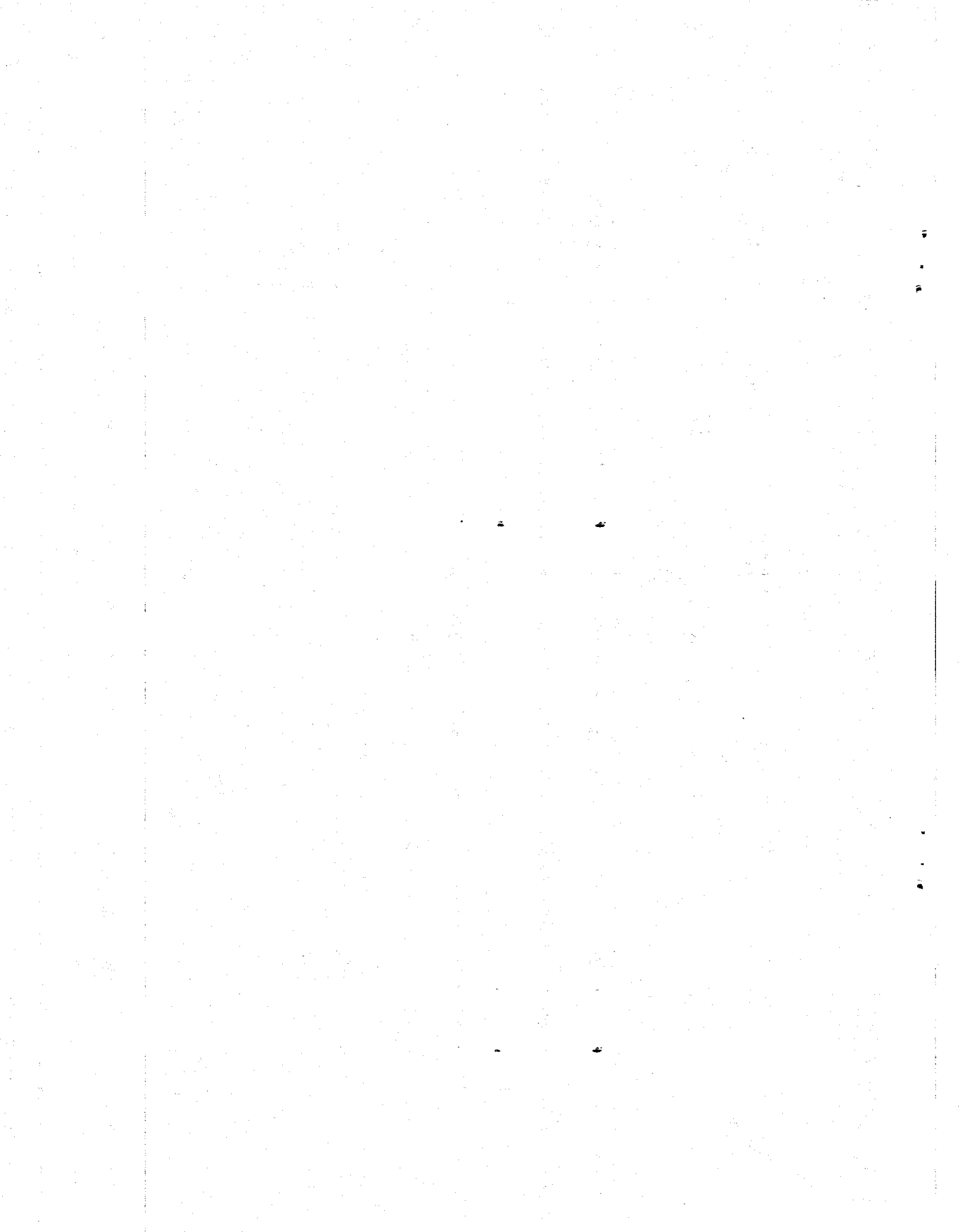
Desde el punto de vista del Ejecutivo, la descentralización que acompaña al proceso de regionalización "no implica un debilitamiento del poder central, sino que por el contrario, el ejercicio del poder delegado, debidamente supervisado, lo robustece al convertirse en decisiones y acciones que siguiendo su propio pensamiento y superiores instrucciones, se manifestarán en resultados que apoyarán su gestión y acrecentarán su base de sostenimiento" 23/.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

23/ General Augusto Pinochet, "Manifiesto del General Pinochet con motivo de la iniciación del proceso de regionalización, 12 de julio de 1974", en: CONARA, Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. Santiago, Presidencia de la República, Editora Nacional Gabriela Mistral, 1976, pág. 12.

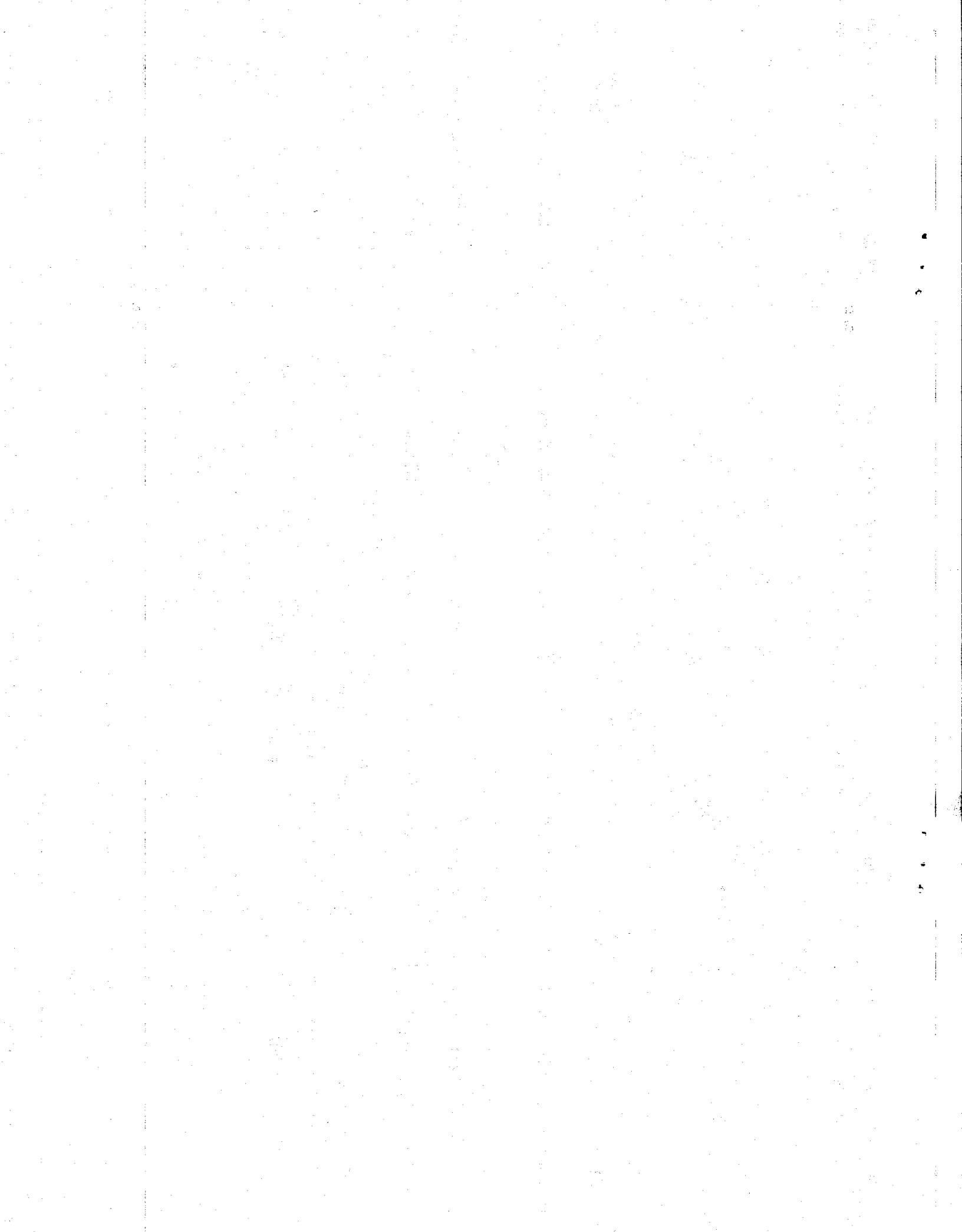
7. EL DECRETO LEY 1.317, DE 1976

Este texto legal, publicado en el Diario Oficial de 7 de enero de 1976, divide en provincias las regiones III, IV, V, VII, IX y X, y en su Art. 8º señala: "Modificase el artículo 1º del decreto ley 575, de 1974, en el sentido que el Area Metropolitana pasará a llamarse Región Metropolitana".



8. EL DECRETO LEY 1.439, DE 1976

Publicado en el Diario Oficial de 14 de mayo de 1976, este decreto ley consta de un artículo único: "Declárase que las atribuciones y deberes que la legislación vigente señala para los Intendentes provinciales y para los Gobernadores departamentales deben ser ejercidas por los Intendentes Regionales y los Gobernadores Provinciales, respectivamente, mientras no se dicten las normas definitivas sobre esta materia".



9. EL DECRETO LEY 3.260, DE 1980

Este cuerpo legal establece el régimen de gobierno y administración de la Región Metropolitana de Santiago.

Luego de definir los límites de la Región, dispone que ésta se divide en un Área Metropolitana y cinco provincias: Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Cordillera. El Área Metropolitana, en tanto, comprende las comunas de Santiago, Las Condes, Providencia, La Reina, Nuñoa, La Florida, San Miguel, La Granja, La Cisterna, Maipú, Quinta Normal, Pudahuel, Renca, Quilicura y Conchalí.

El gobierno y administración superiores de la Región Metropolitana residen en el Intendente Regional Metropolitano, quien tendrá las atribuciones señaladas en los decretos leyes 573 y 575, ya analizados. Le corresponderá especialmente, además: a) coordinar la actuación de los organismos metropolitanos de la región; b) coordinar la acción de los municipio y de los organismos competentes en materia de transporte y tránsito público; c) coordinar las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente de la región y supervisar el cumplimiento de las medidas acordadas; d) ejercer las funciones y atribuciones de Gobernador Provincial en el Área Metropolitana. Esta última atribución no deja de ser sorprendente, puesto que el ámbito jurisdiccional del Gobernador es, precisamente, la provincia.

Este decreto ley crea la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación Metropolitana, que depende jerárquicamente del Intendente y técnica y administrativamente de la Oficina de Planificación Nacional.

Sobre el gobierno y administración de las provincias de la región, este texto legal se remite a las disposiciones de los decretos leyes 573 y 575.

Para los efectos de programar, coordinar y evaluar acciones o tareas comunes que puedan emprender las municipalidades del Área Metropolitana, se dispone que el Intendente será asesorado por un Comité de Alcaldes, presidido por él e integrado por todos los Alcaldes de las comunas respectivas. El Intendente, asimismo, y oyendo al Comité de Alcaldes, podrá disponer que los municipios aporten fondos para la realización de programas y tareas comunes.

Pocos días antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, la Junta de Gobierno dictó el decreto ley 3.642, publicado en el Diario Oficial de 7 de marzo de 1980, que modifica el decreto ley 3.260, dado que la Constitución no contempla la división territorial denominada "área metropolitana". En consecuencia, este texto legal dispone que la región metropolitana se divide en seis provincias, agregando a las cinco anteriores la de

Santiago. Suprime, asimismo, la atribución del Intendente Metropolitano de ejercer las funciones de Gobernador provincial en el área metropolitana. Se modifica también la composición del Comité de Alcaldes, que queda integrado por los de la provincia de Santiago.

10. LA CONSTITUCION DE 1980

Con una redacción muy similar a la del Art. 1º del decreto ley 573, el Art. 90 de la Constitución establece que para el gobierno y 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 dividen en comunas.

El gobierno y administración superior de cada comuna residen en un Intendente, designado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza. El Intendente gobierna y administra la región de acuerdo a las leyes y a las instrucciones del Presidente de la República, "de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción".

Corresponde al Intendente formular la política de desarrollo de la región y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos, con excepción de la Contraloría y de los tribunales de justicia. La Constitución deja entregada a la ley la determinación de la forma en que el Intendente ejercerá sus atribuciones.

En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente e integrado por los Gobernadores, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados de la región ^{24/}. El sector privado tendrá representación mayoritaria en el Consejo. Las funciones del Consejo son: a) asesorar al Intendente; b) hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región; c) aprobar los proyectos del plan de desarrollo y del presupuesto regional; d) resolver sobre la distribución del fondo regional de desarrollo.

Retomando una de las disposiciones del decreto ley 575, el Art. 104 de la Constitución señala: "Sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuestos de la Nación, ésta contemplará, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para su distribución entre las regiones del país. La ley establecerá la forma de distribución de dicho fondo".

El gobierno y administración superior de cada provincia residen en un Gobernador, subordinado al Intendente respectivo, designado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza.

^{24/} El decreto ley 575 sólo contemplaba la participación en el COREDE de un representante del Ministerio de Defensa.

Corresponde al Gobernador ejercer la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia, de acuerdo con las instrucciones del Intendente. Se deja entregada a la ley la determinación de las atribuciones que puede delegarle el Intendente y las demás que le corresponden.

La Constitución no contempla ningún órgano colegiado para la administración provincial.

11. LA LEY 18.605, DE 1987.

Publicada en el Diario Oficial de 6 de abril de 1987, esta es la ley orgánica constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo.

El sector público del Consejo (40%) está compuesto por el Intendente, los Gobernadores, un representante de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y cinco representantes de la administración del Estado. El sector privado está compuesto por representantes de cinco estamentos: empresarial (20%), laboral (20%), profesional (7%), cultural (7%) y de organizaciones de fomento del desarrollo económico y social (6%).

Como puede observarse, hay cambios importantes respecto de la composición establecida por el decreto ley 575. Desaparecen los representantes de las municipalidades de la región, el director regional de CORFO, los representantes de las cooperativas y el representante de los bancos privados. Se incluyen representantes de nuevos sectores: profesional cultural y de organizaciones de fomento del desarrollo.

Son "atribuciones exclusivas decisorias" del Consejo: a) resolver sobre la distribución del fondo regional de desarrollo; b) designar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial 25/; c) designar alcaldes, a propuesta en terna del respectivo Consejo de Desarrollo Comunal; d) resolver las controversias entre los alcaldes y los CODECOS; e) designar nuevos representantes del sector público o privado si los titulares cesan en el cargo; f) nombrar y remover al secretario ejecutivo del Consejo; g) aprobar los actos y contratos necesarios para el buen funcionamiento del Consejo.

Son "atribuciones compartidas decisorias" del Consejo: a) aprobar los proyectos relativos al plan regional de desarrollo; b) aprobar el proyecto de presupuesto regional.

Son "atribuciones exclusivas no decisorias" del Consejo: a) emitir su opinión sobre el informe anual del Intendente sobre la ejecución del plan regional de desarrollo y del presupuesto regional; b) emitir su opinión acerca de las proposiciones que le somete el Intendente sobre la división política y administrativa de la región; c) emitir su opinión sobre toda materia que el Intendente someta a su consideración.

El Consejo tiene, en fin otras atribuciones no decisorias, como formular proposiciones al Intendente relacionadas con el progreso

25/ No existe tal tipo de órganos en ninguna región del país.

de la región o requerir de los organismos de la administración pública -por intermedio del Intendente- antecedentes e informes sobre materias de su competencia.

El gobierno, a través del Ministerio del Interior, debe velar por que los planes de desarrollo regionales se ajusten a las políticas y planes nacionales de desarrollo, pudiendo rechazar parcial o totalmente los primeros cuando se contrapongan a los segundos.

12. LA LEY 18.575, DE 1986.

Publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1986, esta ley lleva por título "Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado".

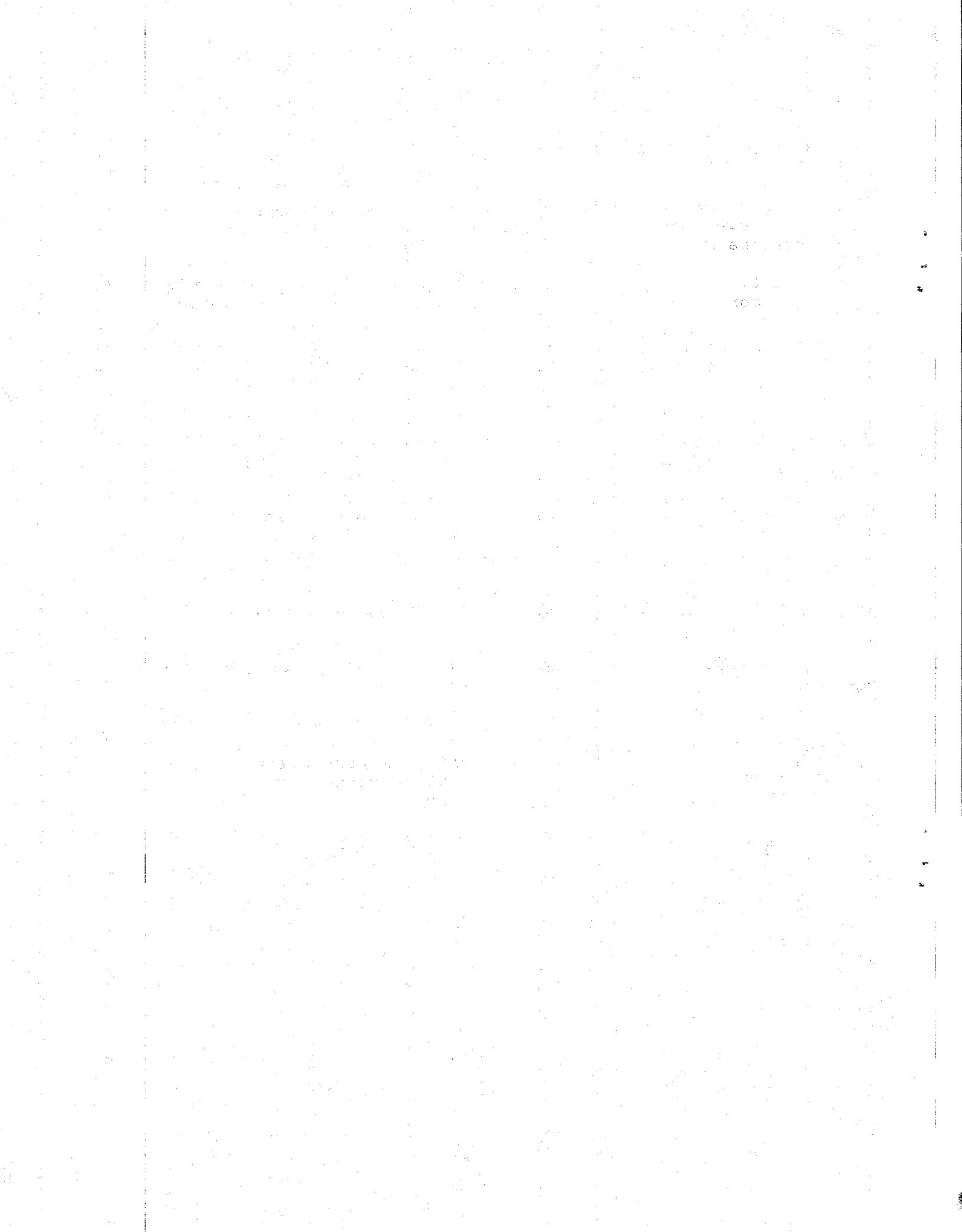
El Art. 10 de la ley señala que la administración del Estado está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios creados para la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas creadas por ley.

El Art. 38 de la ley establece que corresponde al Intendente formular la política de desarrollo de la respectiva región ajustándose a los planes nacionales, asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; supervigilar, coordinar y fiscalizar los servicios públicos de la región y cumplir las demás funciones que le encomiende la ley.

El Consejo Regional de Desarrollo es considerado como un organismo asesor del Intendente.

Los Secretarios Regionales Ministeriales están subordinados al Intendente para los efectos del ejercicio de las atribuciones de éste.

En el ámbito provincial, corresponde al Gobernador, de acuerdo con las instrucciones del Intendente, supervigilar los servicios públicos y ejercer las demás atribuciones que le delegue el Intendente o que le encomiende la ley.



13. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

Hay innumerables disposiciones legales que otorgan competencia en diversas materias a Intendentes y Gobernadores. Aquí sólo se mencionarán dos leyes, por su importancia política y por los valores jurídicos que cautelan.

La ley 12.927, de 1958, sobre Seguridad del Estado, establece que los procesos a que dieran lugar los delitos en ella previstos serán iniciados por requerimiento o denuncia del Ministro del Interior o de los Intendentes respectivos, quienes podrán desistirse de la acción en cualquier tiempo. Asimismo, en estos procesos podrá hacerse parte y asumir la defensa del gobierno el abogado que designe el Ministro del Interior o el Intendente que corresponda.

Esta misma ley prohíbe a los servicios de Telégrafos y Telecomunicaciones transmitir informaciones que inciten a la ejecución de un delito tipificado en ella. En tal caso, los jefes de estos servicios enviarán en el acto una copia de la comunicación retenida al Intendente o Gobernador respectivo y otra al Juez del Crimen competente.

La ley prohíbe, también, la circulación, remisión y transmisión por los Servicios de Correos, Telégrafos, Cables, Aduanas y Transportes, de diarios, revistas u otros impresos o noticias constitutivos de delitos contra la seguridad del Estado. Los Intendentes y Gobernadores están facultados para suspender hasta por 24 horas la remisión, envío, transporte o transmisión de tales impresos, documentos y periódicos, debiendo dar cuenta, dentro del mismo plazo, al juez del Crimen que corresponda.

La ley 18.314, de 1984, que determina y pena las conductas terroristas, estipula que los procesos por los delitos en ella tipificados pueden iniciarse, entre otras maneras, por requerimiento o denuncia del Ministro del Interior, de los Intendentes y de los Gobernadores.

En la investigación de delitos de carácter terrorista, los miembros de la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública ^{26/} pueden proceder, previa orden escrita del Ministro del Interior, de los Intendentes Regionales, de los Gobernadores Provinciales o de los Comandantes de Guarnición, a la detención de presuntos responsables, así como al registro e incautación de los efectos o instrumentos que se encuentren en el lugar de la detención y que puedan guardar relación con los delitos que se investigan. Las autori-

^{26/} La redacción primitiva de la ley incluía también a los miembros de la Central Nacional de Informaciones, disposición que fue derogada por el Art. 89 de la ley 19.027, publicada en el Diario Oficial de 24 de enero de 1991, que modifica en varias partes la ley 18.314.

dades antes indicadas, en todo caso, deben dar aviso dentro de las 48 horas al Tribunal competente. Estas autoridades, igualmente, pueden solicitar la intercepción, apertura o registro de las comunicaciones y documentos privados y la observación, por cualquier medio, de personas sospechosas de la comisión o preparación de delitos que constituyan conductas terroristas.

14. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO

El 4 de abril de 1991, el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional. Esta iniciativa, como dijimos al comienzo, se debió a la condición impuesta por la oposición para prestar su acuerdo a la reforma constitucional sobre municipalidades.

El 17 de mayo de 1991, el Presidente envió al Senado un proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal. Este proyecto refunde en un solo texto la propuesta de reforma municipal que había sido rechazada por el Senado en enero de 1991 y el proyecto referido en el párrafo anterior. A continuación se examinarán las principales reformas planteadas.

14.1 Gobierno y administración regional

El gobierno y la administración superior de cada región residirán en un Gobierno Regional que gozará de personalidad jurídica de derecho público, de patrimonio propio y de competencias gubernativas, administrativas y financieras. La finalidad del Gobierno Regional será promover el desarrollo de la región con la participación de la comunidad regional. Los órganos del Gobierno Regional son el Intendente, el Concejo Regional 27/ y los cuerpos consultivos de la comunidad organizada que establezca la ley.

La creación de Gobiernos Regionales con personalidad jurídica propia constituye una reforma de gran importancia, dado que actualmente las Intendencias Regionales son instancias territoriales del poder central, enteramente subordinadas a él.

a. El Intendente

La forma de designación, la duración en el cargo y sus atribuciones se mantienen, en general. El Intendente sigue siendo un "agente natural e inmediato" del Presi-

27/ Es erróneo denominar "Concejo" al órgano colegiado regional, pues este término se refiere al ámbito comunal o municipal, como lo establece el Diccionario de la Real Academia. Incluso la expresión "concejo municipal" es redundante: el concejo es, por definición, municipal.

dente de la República. Pero además, y ésta es la novedad, es el órgano ejecutivo del gobierno regional.

b. El Consejo Regional

Concebido como un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, la función principal de este órgano es hacer efectiva la participación de la ciudadanía y ejercer las atribuciones que la respectiva ley orgánica constitucional le confiera. En todo caso, el Consejo debe aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional. También debe resolver acerca de la inversión de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Se entrega a la ley la determinación de la organización del Consejo, el número de sus miembros, la forma en que serán elegidos y el tiempo de duración en sus cargos. También se deja a la ley el establecimiento de las formas en que se descentralizará la administración del Estado, la que podrá transferir competencias a los Gobiernos Regionales gradual y selectivamente.

El proyecto faculta a los Gobiernos Regionales para celebrar convenios de programación de la inversión pública con los órganos de la administración del Estado. La ley respectiva, asimismo, podrá autorizar a los Gobiernos Regionales para asociarse con personas naturales o jurídicas para propiciar iniciativas que contribuyan al desarrollo regional.

La principal incógnita que plantea un Gobierno Regional como el propuesto, reside en el tipo de relaciones que se establezca entre el órgano unipersonal y el colegiado. Se trata, en efecto, de la difícil tarea de compatibilizar una institución típicamente centralista, como es el Intendente, con una institución descentralizada, generada democráticamente y capaz de dictar normas. En la Constitución actual la primacía del Intendente sobre el COREDE es indiscutible. Aquél está a cargo del gobierno y administración superior de la región. Este es un órgano asesor, según le letra de la Constitución, aunque ésta misma le entrega funciones que sobrepasan la simple función asesora. En el proyecto, en tanto, no queda claro si se trata de un co-gobierno o si un órgano tiene supremacía sobre el otro. Podría pensarse que el Intendente estará supeditado al Consejo, en la medida en que es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y que ello supone que deba hacer cumplir -ejecutar- las resoluciones adoptadas por el Consejo, órgano que tiene, justamente, atribuciones resolutorias. Puede pensarse, al contrario,

que en su calidad de agente natural e inmediato del Presidente de la República, el Intendente es el verdadero "Jefe" del Gobierno Regional, caso en el cual se estaría frente a una descentralización tan particular que casi no merecería llamarse así.

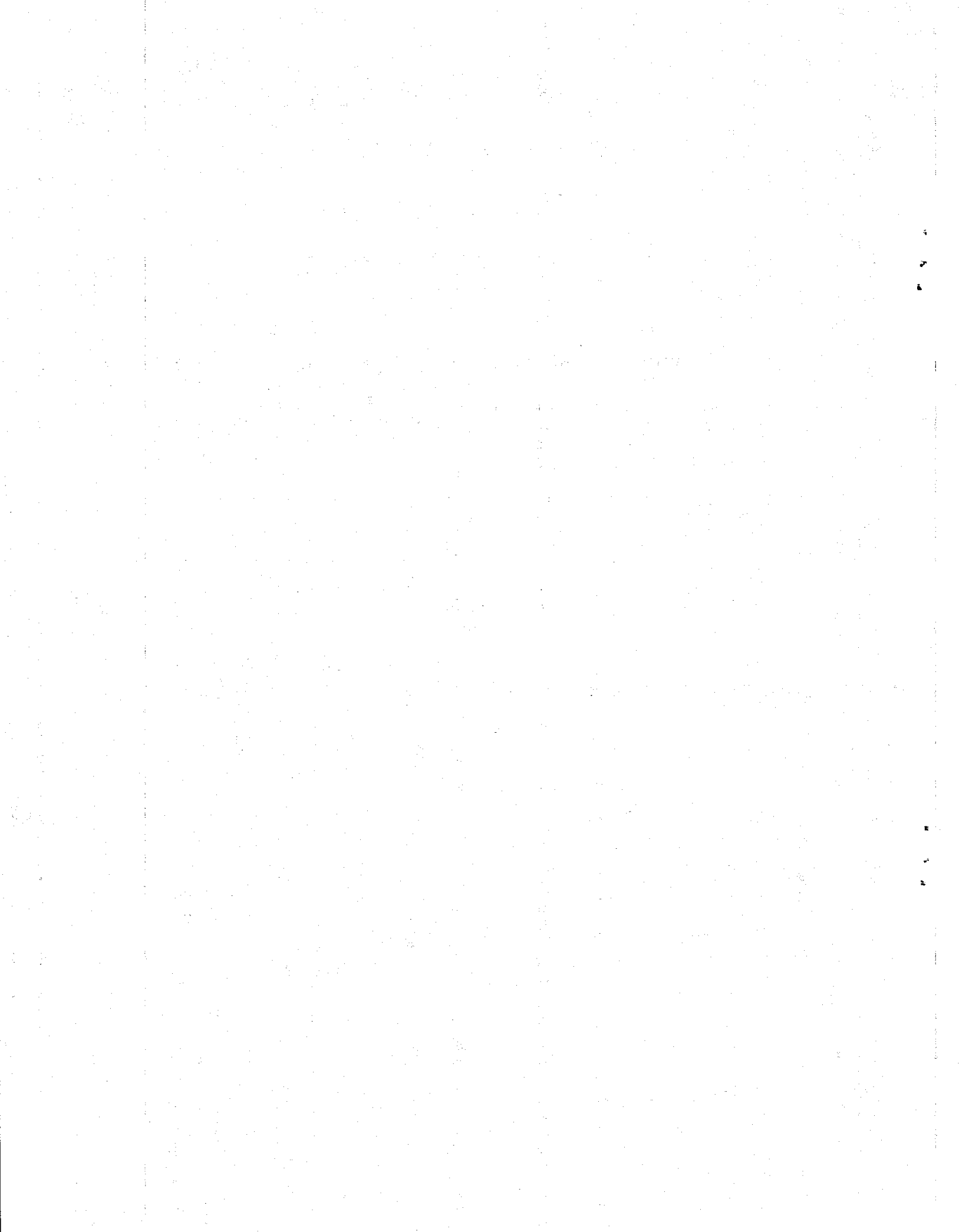
14.2 Gobierno provincial

El proyecto establece que en cada provincia habrá una Gobernación y que ésta será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. La Gobernación, en consecuencia, no goza de personería jurídica ni de patrimonio propios y está subordinada jerárquicamente al Intendente, sin perjuicio de las atribuciones que éste le transfiera.

La Gobernación está a cargo de un Gobernador, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, quien podrá nombrarlo y removerlo libremente. No se contempla, a nivel provincial, la existencia de ningún órgano colegiado.

El proyecto no señala cuáles son las atribuciones y las funciones de las Gobernaciones, ni siquiera señala que éstas deberán ser establecidas por ley.

Así como la región sale fortalecida en el proyecto de reforma, la provincia continúa como una división territorial de tercer orden.



15. ALGUNOS PROBLEMAS DEL GOBIERNO REGIONAL

Anteriormente señalamos las previsibles dificultades de convivencia entre los órganos unipersonal y colegiados del Gobierno Regional. A ello deben añadirse los complejos sistemas de coordinación y subordinación de los distintos entes y organismos preocupados del gobierno y la administración regional. La doble dependencia, jerárquica y técnica, constituye un sistema altamente complicado y poco operativo. Así, por ejemplo, los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o en parte de una región, están sometidos a la dependencia -servicios centralizados- o a la supervigilancia -servicios descentralizados- del respectivo Intendente. Pero tanto unos como otros quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo (art. 27 de la ley de bases generales de la Administración del Estado). La dependencia jerárquica y la dependencia técnica se entrecruzan y se desdibujan. Las normas técnicas pueden estar en pugna con las normas jerárquicas y viceversa, lo que, desde luego, en nada contribuye a una mejor coordinación de lo sectorial y lo territorial. La llamada "municipalización" de los servicios de salud y educación provee de innumerables ejemplos de problemas originados en la doble dependencia, en los intentos del Ministerio por intervenir en la administración y de los alcaldes por inmiscuirse en lo técnico.

Pero hay dificultades que van más allá de una adecuada definición de conceptos y competencia, así como de la creación de instancias coordinadoras y resolutorias de conflictos. Y estas dificultades se resumen en algo que dijo Boisier hace algunos años sobre la Quinta Región: "El problema es que esta región no es una región. Está definido el contenedor, pero no el contenido. Se han definido los límites y se ha impuesto sobre el territorio, así demarcado, una estructura incompleta de administración, que no tiene una contrapartida real en la sociedad o en la comunidad regional" 28/.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos por la naturaleza o carácter de la regionalización impuesta por el gobierno militar en Chile, para luego indagar acerca de las posibilidades de establecer verdaderos gobiernos regionales.

La regionalización chilena es, antes que nada, la implantación de una nueva división político-administrativa del territorio nacional y la creación o redefinición de las instancias de gobierno y administración de las nuevas divisiones. La regionalización no

28/ Boisier, Sergio, "Desafíos básicos en la Quinta Región de Chile", en: *EURE*, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Vol. XII, Nos. 33-34, diciembre 1985, pág. 60.

es -no ha sido- una forma de descentralización ni un proceso de fortalecimiento económico de las regiones. Hasta antes de la instalación de los COREDES -1987/1988- reinaba la centralización absoluta. Incluso los alcaldes eran designados por el Presidente de la República hasta antes del cambio de gobierno. En cuanto a los Intendentes y Gobernadores, ya sabemos que son agentes del Presidente de la República en sus respectivos territorios. Si no habido descentralización, es decir, traspaso efectivo de competencias, ha existido en cambio desconcentración de los ministerios, lo que constituye una medida positiva, pero que perfectamente pudo haberse hecho sin alterar la división político-administrativa del país.

La regionalización que conoció el país no respondió a una necesidad sentida del alterar el régimen de gobierno y administración interior. "La demanda por descentralización es sumamente débil. A lo más se comprueba una tenue resonancia del tema en círculos profesionales y dirigentes políticos. Nos referimos a la demanda efectiva de carácter rupturista, es decir, dotada de una intención de iniciar movimientos de rebeldía contra la centralización. Probablemente, un movimiento de tal índole correría el riesgo de ser contenido o reprimido y, por lo tanto, no hay expresiones enérgicas de rebeldía contra el centralismo" 29/. El último párrafo citado puede prestarse a confusión. En efecto, la demanda descentralizadora no tiene por qué poner en cuestión el carácter del régimen político y, en esa medida, no es susceptible de ser reprimida. La demanda por democracia, al contrario, sí tiene todas las posibilidades de ser contenida y reprimida. Pero tal tipo de demanda no va necesariamente ligada a la búsqueda de descentralización, así como ésta tampoco va necesariamente ligada con la búsqueda de democracia.

El mismo autor citado, más adelante, provee de una buena explicación sobre la debilidad de la demanda descentralizadora, al decir que ésta "compite en desigualdad de condiciones ante reivindicaciones urgentes por su carácter de necesidades sentidas y apoyadas socialmente: derechos humanos, libertades políticas, derechos sociales, etc. Por lo mismo, es una demanda 'sacrificable'; si bien no tiene adversarios declarados, tampoco cuenta con un apoyo social importante" 30/. Es cierto que actualmente en Chile ya no hay demanda por derechos humanos ni por libertades políticas. Pero sí hay grandes demandas económicas, de mejoramiento de la salud, de la educación, de cambios institucionales.

La escasa demanda descentralizadora no sólo es un fenómeno chileno. Lo mismo ocurre en la casi totalidad de los países de

29/ Palma, Eduardo, "El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia", en: EURE. Vol. XII, Nos. 34-35, diciembre 1985, pág. 150.

30/ Id., pág. 152.

América Latina: "La política práctica ha priorizado totalmente la acción hacia y desde el Estado central. Curiosamente, incluso los movimientos reformadores democráticos o progresistas... han dejado de lado el nivel local del Estado como eslabón básico de participación popular y de gestión política y administrativa en beneficio de las grandes mayorías. Ni el PRI de Cárdenas ni el Peronismo ni la Unidad Popular chilena han dejado una obra significativa al respecto" 31/.

La regionalización es mucho más que la determinación de unidades de gobierno y administración. Es fundamentalmente un proceso que intenta regular las relaciones entre las diferentes divisiones del espacio nacional, de manera de alcanzar un desarrollo equilibrado, basado en las potencialidades de cada región y en la autonomía de los gobiernos regionales.

La autonomía de los gobiernos regionales hasta hoy no existe. Los gobiernos regionales mismos aún no existen. En cuanto al desarrollo, en los hechos, el único instrumento con que cuentan las regiones es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), establecido legalmente en 1974. Los juicios emitidos sobre este mecanismo de desarrollo regional son, en general, adversos. Para Ordóñez, por ejemplo, el "fondo presenta insuficiencias en su monto y severas restricciones en cuanto a las materias que cubre. En efecto, en los años ochenta el FNDR osciló entre un 0,49% y un 2,40% de los ingresos tributarios (excluidos los impuestos territoriales) y se destinó fundamentalmente al financiamiento de obras de infraestructura social básica con muy poco impacto en las estructuras productivas de las regiones. Más que un nuevo instrumento de financiamiento regional, el fondo constituye una forma diferente de canalizar el gasto público, ya que previamente esas inversiones formaban parte de los presupuestos sectoriales" 32/.

Villespín, por su parte, da cuenta de la tendencia del fondo -acentuada por el aporte del BID- a financiar obras públicas y servicios, y concluye que el Fondo "no ha constituido un instrumento de financiamiento para el desarrollo de actividades productivas propiamente tales, sino que ha servido para el mejoramiento de la infraestructura regional-local... En resumen, la evolución del FNDR ha sido oscilante en términos globales; poco clara en relación al criterio de 'regiones prioritarias'; no promotora de procesos de desarrollo regional endógeno; escasamente diferenciada a nivel regional en términos absolutos y relativos hasta 1986;

31/ Castells, Manuel y Jordi Borja, "Urbanización y democracia local en América Latina", en: Castells, Manuel y otros, La ciudad de la democracia. Santiago, VECTOR, Ediciones Documentas, 1988, pág. 34.

32/ Ordóñez, Fernando, Instrumentos económicos para la política regional de Chile en los años noventa. Valparaíso, CEAL, 1990, pág. 17.

concentrada en las regiones más pobladas en los años 1987 y 1988; regresiva en relación al aporte tradicional; y mayoritariamente dependiente del aporte del BID en los últimos tres años" 33/.

No hay, además, una ley que establezca cómo se distribuye el Fondo entre las regiones. De hecho esto se hace anualmente en la ley de presupuestos. En la N° 18.869 (presupuesto para 1990), "ni siquiera figura como partida propia del FNDR, pues los fondos respectivos están incluidos globalmente en el Presupuesto del Ministerio del Interior, con una nota o asterisco en que se expresa que dentro de esos recursos están los \$ 12.514.650 miles destinados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, los que no aparecen distribuidos entre las 13 regiones" 34/.

Hay muchos factores que pueden explicar por qué la regionalización no ha significado un desarrollo armónico y autosostenido de las regiones ni una efectiva descentralización: el carácter autoritario del régimen anterior, el modelo de desarrollo basado en el libre mercado y en las "ventajas comparativas", la inercia de la administración pública, etc. Pero tal vez más importante que todo ello sea el problema que señalaba Boisier respecto de la Quinta Región y que puede generalizarse para todas las regiones del país: las regiones no son regiones, sino que territorios jurisdiccionales. Como bien dice Abalos, por más recursos que el Estado destine a las regiones, "no habrá verdadero desarrollo regional si no existe realmente una sociedad regional, con una compleja red de instituciones verdaderamente regionales, una clase política, empresarial y técnica de carácter regional, y organizaciones sociales, laborales y territoriales; es decir, una constitución de actores capaces de concertarse colectivamente en un proceso de desarrollo" 35/.

Muchas veces hemos preguntado a personas que acabamos de conocer: "¿de dónde es Ud.?" Y las respuestas, invariablemente, han sido: de Arica, de Copiapó, de Talca, de Los Angeles, de Osorno o de Castro. Nunca nadie nos ha dicho que es de la Primera de la Cuarta o de la Décima Región, ni menos que es de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, de la Región de la Araucanía o de la Región del General Carlos Ibáñez del Campo. Hay, entonces, un problema de identificación. La pertenencia a

33/ Villespín, Patricio, El Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Santiago, CED, 1990, págs. 27-28.

34/ Saavedra, José María, Descentralización en gobierno y administración interior. Distribución de competencias entre el gobierno central y las regiones. Situación actual y proposiciones. Valparaíso, CEAL, 1990, pág. 22.

35/ Abalos, José, "Cómo construir el gobierno regional", en: Arenas, Federico (editor), Manual de desarrollo regional. Santiago, INC-REGION-PRED-Instituto de Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile, 1990, pág. 97.

ámbitos espaciales determinados se asocia más bien a provincias o a comunas, pero no a grandes regiones. Es en espacios menores donde existen sociedades reales y esos espacios, las provincias, han sido y siguen siendo descuidados, pese a su permanencia como referentes culturales.

Las regiones pueden convertirse en referentes culturales. El desafío es justamente el título del artículo de Abalos recién citado: "La construcción social de una identidad regional". Cuando esa construcción se logre, las regiones serán verdaderamente continentes con contenidos.

