EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

JOSÉ MARÍA SAAVEDRA VIOLLIER*

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización, desconcentración y regionalización en Chile, se ha de entender inserto en una acción más amplia del Gobierno de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad, en orden a reformar el sector público excesivamente centralizado, absorbente y sobredimensionado.

Esta compleja tarea denominada la Reforma Administrativa Integral y considerada como una de las siete modernizaciones emprendidas por el Gobierno de Chile, conlleva la obligación de adecuar la Administración, con exceso de funciones y atribuciones, muchas de ellas discrecionales, e incluso de orden jurisdiccional, al principio de subsidiariedad del Estado, en que la libertad individual es el motor que impulsa el desarrollo económico-social del país, con la sola limitación de que el uso de ella no interfiera la libertad de otras personas en la búsqueda de su propio bien común.

Esta tarea que si bien constituyó un todo coherente fue posible llevarla a cabo encauzada en tres direcciones fundamentales, íntimamente entrelazadas entre sí, que son la Reforma Estructural, la Reforma Funcional y la Descentralización Administrativa o Proceso de Regionalización, aspecto este último que se examinará en esta ocasión.

*Jefe de la División de Modernización Administrativa del Ministerio del Interior; Profesor de Administración Regional y Local del Instituto de Ciencia Política; Miembro de la IV Comisión Legislativa de la H. Junta de Gobierno; Miembro del Consejo Económico y Social.

En mérito a lo expresado, para entender las materias relativas a dicho proceso, es necesario enmarcar sus bases conceptuales en una empresa de largo aliento que tiene por meta modernizar el Estado de Chile, a fin de ofrecer a la ciudadanía posibilidades ciertas de desarrollo socioeconómico, acorde con los grandes avances que registra el mundo actual.

Chile abordó durante estos últimos 16 años de Gobierno con particular énfasis un proceso de descentralización y desconcentración política, administrativa y económica. Ello ha sido motivado por una concepción nueva respecto del papel de las regiones, enteramente distintas de la tradicional. En efecto, históricamente, siempre el país adoptó esquemas de desarrollo centralistas, en lo económico, lo político y lo administrativo. Las decisiones, tanto las que incidían en aspectos nacionales como las que tenían un alcance regional y, aun local, se adoptaron fundamentalmente en la capital, limitando, frenando y frustrando las capacidades regionales e induciendo a una concentración no deseada, de toda la actividad del país en torno al Gobierno Central.

Esto originó un desarrollo nacional profundamente desequilibrado, donde sólo algunas zonas del territorio nacional, principalmente las del centro, gozaron de los beneficios inherentes a un cierto desarrollo, mientras otras, por el contrario, quedaron totalmente marginadas de este proceso. Los esfuerzos hechos en el pasado para remediar esa situación fueron básicamente del tipo franquicias y subsidios, y respondieron principalmente, a presiones de tipo coyuntural.

Frente a ello y consciente de las crecientes desigualdades existentes a lo largo y ancho del país, el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, objetando dicha situación y con la voluntad de minimizar sus efectos negativos, tanto por el alto grado de desempleo de recursos como por la desigualdad de oportunidades para sus habitantes, se abocó de lleno a este proceso de desarrollo regional que, en lo medular, pretende convertir a las regiones en partes constitutivas del proceso de desarrollo económico-social, entregando a éstas el máximo de su contribución, y, convirtiendo a las fuerzas vivas de ellas en agentes dinámicos de su propio destino.

La tarea emprendida y los logros alcanzados a la fecha valorizan aún más el proceso impulsado si se considera que medidas anteriores, sea porque constituyeron esfuerzos aislados, y no globales e integrales como el actual, o bien porque no existía una real voluntad por descentralizar, no dieron los frutos buscados.

En efecto, en el período anterior a la vigencia de la Constitución Política de

la República de Chile de 1925, que precedió a la actual, ya en el país se planteó la necesidad de la descentralización administrativa, como un paliativo al excesivo centralismo existente bajo el imperio de la Constitución de 1833 y que abarcaba tanto al gobierno interior como a las municipalidades que estaban muy reducidas en cantidad y atribuciones.

Como resultado de esas ideas y planteamientos, en 1891 se dicta la ley de Comuna Autónoma con el objeto de aumentar el número de Municipalidades e independizarlas del Poder Ejecutivo. Lamentablemente, después de 35 años de vigencia, fue derogada en razón al fracaso absoluto del sistema.

La Constitución Política de 1925, pese a muchas ideas debatidas en el seno de la Comisión redactora en torno a la descentralización administrativa y a la autonomía municipal, no refleja en su texto esas inquietudes, salvo a través de disposiciones como la referida a las Asambleas Provinciales, organismos asesores de la Autoridad territorial de Gobierno Interior (los Intendentes), las que nunca se establecieron porque en los casi cincuenta años de su vigencia jamás se dictó la ley que debió crearlas. Más aún, las atribuciones que tenían respecto a las Municipalidades fueron traspasadas y ejercidas por los Intendentes, con la consiguiente centralización y pérdida de la poca autonomía que la Carta Fundamental reconocía a esos entes locales de administración.

A este respecto cabe citar al profesor de Derecho Constitucional don Alejandro Silva Bascuñán: "No se ha producido así la descentralización en el orden territorial que suponía autonomía más pronunciada, conducente a la adaptación de las normas jurídicas a las exigencias locales, a la consideración de las aspiraciones de los administrados a través de cuerpos de consulta, a la apreciación de las opiniones de éstos, incluso en cuanto, por ejemplo, a la competencia y calidades técnicas de las personas que, dentro de la jurisdicción respectiva, han de disponer y realizar los servicios de la comunidad" (Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional, tomo III, pág. 297).

En otros términos, la descentralización administrativa incorporada a la citada Constitución de 1925 quedó como una norma programática y, más aún, como dice el especialista don Arturo Aylwin, en un artículo publicado en la *Revista Política* con el título El Proceso de Descentralización Administrativa Creación de una Antigua Aspiración, "contrariamente a lo programado por la mencionada Constitución de 1925, con el transcurso del tiempo el país se fue centralizando cada vez más, de tal manera que las autoridades provinciales (territoriales) fueron perdiendo poder efectivo, al mismo tiempo que las municipalidades languidecían por falta de recursos y de facultades".

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, SUS PRINCIPIOS,
OBJETIVOS Y BASES JURÍDICAS

En 1974, con el Manifiesto dirigido al país por S.E. el Presidente de la República y la dictación por el Poder Legislativo de los Decretos Leyes N^{os} 573 y 575, se inicia en Chile el denominado proceso descentralizador o de Regionalización del país.

De esos antecedentes es posible extraer los fundamentos básicos que inspiran, orientan y determinan, en cuanto a sus objetivos, a una de las realizaciones político-administrativa más significativa y trascendente de los últimos decenios.

En el citado Manifiesto, el día 11 de julio del mencionado año 1974, el Jefe del Estado expresaba que "el Gobierno inicia la histórica tarea de reorganizar la división política y administrativa del país y de los sistemas de Gobierno y Administración Interior, dentro del marco de un Estado Unitario, donde el poder político lo sirve una misma autoridad bajo un mismo régimen jurídico. Sin perjuicio de ello, la modernización del Estado de Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requiere de un sistema que permita un desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente para que se materialice en la forma más perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la integración, la Seguridad, el Desarrollo Socioeconómico y la Administración Nacional".

Al referirse a los sistemas de gobierno regional, provincial y comunal, el Primer Mandatario puntualizaba:

"Se establece un sistema de autoridades y organismos en cuyo vértice superior se encuentra el Intendente Regional, autoridad dotada de suficientes atribuciones para dirigir y administrar la región, con la asesoría de un Consejo Regional de Desarrollo, organismo de participación regional en el proceso de desarrollo socioeconómico de ésta y de una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, organismo técnico que colabora con ambos. En el segundo nivel, siguen los Gobernadores Provinciales que representan al Intendente Regional dentro de los territorios que, con la denominación de provincias, les corresponderá gobernar y administrar".

Asimismo anunciaba que en la base del sistema estarían las comunas a cargo de un alcalde, asesorado por un Consejo Comunal de Desarrollo y una Secretaría Comunal de Planificación, órgano de participación y estudio, respectivamente y, agregaba que "Interesa particularmente este nivel comunal, porque en él, al

igual que en el regional, es donde naturalmente se ofrecen las mejores y más profundas oportunidades para la participación”.

De esta forma se reconocían niveles que garantizaran eficiencia y responsabilidad en el ejercicio del poder, permitieran la participación organizada de la comunidad y facilitaran la planificación y administración del desarrollo regional y local.

Al mismo tiempo, junto con este nuevo sistema de gobierno y administración interior, se proyectaba una profunda desconcentración de las atribuciones de los Ministerios y Servicios Públicos Nacionales con el fin de “permitir la oportuna, eficiente y directa resolución de los problemas regionales, provinciales y comunales”.

DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL PAÍS

La división política y administrativa del país se efectuó mediante el D.L. N° 573 de 1974 que estructura el territorio de la Nación en Regiones, Provincias y Comunas. Los objetivos y parámetros de esta nueva conformación territorial se indican en forma clara y precisa en los considerandos de ese cuerpo legal, razón por la cual resulta conveniente y útil reproducirlos.

- “1. Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contrapone con el de que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración;
- “2. Que este proceso de integración nacional debe lograrse a través de:
  - a. Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el territorio nacional;
  - b. Una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país, y
  - c. Una igualdad de oportunidades para recibir los beneficios que reportará el proceso de desarrollo;
- “3. Que la necesidad de lograr más plenamente las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos;

- "4. Que es de toda conveniencia establecer una nueva división político-administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo, lo cual implica:
  - a. Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto,
  - b. Una jerarquización de las unidades territoriales,
  - c. Una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y
  - d. La integración de todos los sectores, mediante instituciones que aseguren su actuación en conjunto y no aisladamente;
- "5. Que es preciso reemplazar el actual Régimen de Administración Interior por otro que agregue al concepto de Administración, el de Planificación, y que ambos tengan como objetivo el desarrollo socioeconómico del país;
- "6. Que el concepto de desarrollo debe ser incorporado al Régimen de Administración Interior, como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país;
- "7. Que los anteriores fundamentos son coincidentes con las conclusiones de los estudios técnicos y también con el resultado de las consultas realizadas a diferentes sectores representativos de la comunidad nacional y regional, y
- "8. Que la trascendencia y complejidad de esta reforma hace necesario que sea realizada en forma gradual, de modo tal que las estructuras existentes se adecuen en forma progresiva y sistemática".

AUTORIDADES, ORGANISMOS Y MECANISMOS QUE CONTEMPLA EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

A los intendentes, gobernadores y alcaldes, autoridades ya mencionadas, se deben agregar: a los secretarios de Planificación y Coordinación, a cargo del sistema respectivo en los niveles Regional y Comunal, según corresponda; a los secretarios Regionales Ministeriales, representantes directos de los Ministros Sectoriales, y que son los jefes máximos de los órganos denominados Secretarías Regionales Ministeriales, y a los directores Regionales, que tienen la dirección superior de Servicios típicamente Regionales o de Servicios Nacionales desconcentrados.

A lo anterior hay que adicionar determinados Servicios Provinciales, especialmente en los sectores de Salud y de Educación, a las Universidades Regionales

les y, en el nivel comunal, al tradicional órgano denominado Municipalidad, cuya máxima autoridad es el alcalde, a la que ha correspondido asumir un rol protagónico en todo lo referido a prestación de servicios en el nivel territorial de su competencia.

Desde el punto de vista financiero, el proceso contempla mecanismos destinados a favorecer la inversión descentralizada. A saber: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para ser distribuido exclusivamente en las Regiones; el reconocimiento y respeto de los ingresos propios de las Municipalidades; y el Fondo Común Municipal, cuya finalidad primordial es apoyar con recursos a aquellas Municipalidades que generan menores ingresos.

En relación a este aspecto financiero, que es esencial para el proceso de regionalización chileno, se estima útil recordar lo que al respecto dijo la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), en 1978*, a la Subcomisión que estudió el proyecto de Nueva Constitución Política: "Analizando detenidamente las bases, principios y realizaciones del proceso de regionalización, es posible concluir que de nada serviría institucionalizar figuras administrativas y entidades territoriales que proyecten descentralizar y desconcentrar la acción del gobierno a lo largo de todo el territorio nacional, si no se constitucionaliza al mismo tiempo el recurso económico necesario y fundamental destinado a la real participación de las comunidades regionales y locales en la definición de su propio destino, interviniendo activamente en la asignación a lo menos de un porcentaje del Presupuesto de la Nación, que sin afectar el principio de la universalidad de los ingresos, logre descentralizar efectivamente la toma de decisiones en estas autoridades, con la colaboración de los organismos técnicos y la participación de la comunidad organizada, a través de canales orgánicos debidamente establecidos y reconocidos".

LA REGIONALIZACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE

Después de seis años de experimentación, los principios, bases e ideas anteriores, y las instituciones creadas por la legislación ya mencionada, se plasman en la Constitución Política de la República que fue aprobada plebiscitariamente por la mayoría ciudadana en 1980.

*CONARA fue un organismo especialmente creado por el Gobierno para impulsar el proceso de regionalización, junto a la reforma o modernización administrativa del Estado.

En efecto, en una de sus primeras normas, el artículo 3º, expresa que "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada".

Más adelante, al referirse a la generación del Senado, una de las dos ramas del Congreso Nacional, establece que dicho órgano se integrará con miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales que estarán constituidas en base a las 13 regiones en que se ha dividido en forma definitiva el país. Lo anterior, por cuanto al referirse la Carta Fundamental a la forma en que puede alterarse la división política y administrativa, estatuye que sólo los límites de las regiones, pueden ser modificados por ley de quórum calificado, autorizando en cambio la creación, modificación y supresión de provincias y comunas, y la fijación de las capitales regionales y provinciales por ley de igual carácter.

También interesa destacar, por su estrecha relación con el proceso de regionalización, la norma de la Ley Fundamental de la República que ordena la dictación de una Ley Orgánica Constitucional, destinada a determinar la organización básica de la Administración del Estado y a garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, debiendo además asegurar tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Finalmente, la Constitución vigente dedica el Capítulo XIII al Gobierno y Administración Interior del Estado.

De sus principales disposiciones fluye, en primer lugar, que para el gobierno y administración interior del Estado el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias y sólo, para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

La clara distinción que se hace entre gobierno y administración y el hecho de radicar ambos sólo en los niveles territoriales de regiones y provincias, otorgándole al comunal sólo la función de administrar, lleva implícita una trascendental decisión, la autonomía municipal. Lo anterior significa que los alcaldes no son parte del sistema de gobierno interior y por ende no están jerárquicamente supeditados a las autoridades que lo integran (intendentes y gobernadores).

Sobre esta materia, el informe de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, al referirse y fundamentar la división territorial, entre otras consideraciones expresó:

"Si bien durante la primera etapa del proceso de regionalización, con

resultados muy satisfactorios, los alcaldes han sido designados por el Presidente de la República y no sólo ejercen la administración local si no que también constituyen el último eslabón del Ejecutivo en la comuna, no es, sin embargo, lo que esta Comisión considera como lo más adecuado para la Carta permanente”.

“Comprendemos que entregar el gobierno y administración en las regiones, provincias y comunas a una misma autoridad, dentro de un concepto de jerarquía en que cada una de ellas esté subordinada a la otra y, por ende, todas al Jefe Supremo de la Nación, ofrece innegables ventajas y hasta simplifica el esquema constitucional”.

“No obstante, pensamos que ello sólo es posible tratándose de las regiones y de las provincias, más no así en el nivel comunal, ya que es un concepto muy arraigado en la idiosincrasia de nuestro pueblo, el de que la administración local sea realmente descentralizada y constituya un medio de efectiva participación de la comunidad vecinal en el conocimiento y solución de sus problemas”.

“Por esta consideración y otras que analizamos detenidamente al tratar de la administración comunal, propiciamos que en la designación de los alcaldes, salvo en aquellas localidades que por razones de densidad poblacional o de ubicación geográfica su nombramiento deba corresponder al Presidente de la República, tenga intervención la comunidad a través de los consejos comunales respectivos”.

“Dentro de esta concepción, el gobierno en las comunas correspondería al gobernador como por lo demás siempre en el hecho ha ocurrido, o a los delegados que éste estime conveniente designar, especialmente tratándose de localidades apartadas” (Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política, Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos, págs. 285 a 287).

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL

A continuación, el citado Capítulo XIII estatuye que el gobierno y la administración superior de cada región corresponde a un Intendente, designado por el Presidente de la República del cual será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. A dicho Intendente se le asigna la responsabilidad de formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales, y la de ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos existentes en su territorio.

La Carta Fundamental dispone, también, que la ley determinará la forma en que el Intendente ejercerá dichas facultades, las demás atribuciones que le correspondan y los organismos que lo asesorarán. No obstante lo anterior, la Constitución Política establece uno de esos organismos, el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), el que, con una composición mixta de representantes de los sectores público y privado, pero con mayoría de este último, asesorará al Intendente y contribuirá a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región. Asimismo, indica que la Ley Orgánica Constitucional encargada de regularlo, en cuanto a número, forma de designación y duración en el cargo de sus miembros, organización, funcionamiento y los casos en que tendrán derecho a voto quienes sean funcionarios públicos, determinará las materias en que la consulta del Intendente al Consejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá de su acuerdo. Y agrega, que en todo caso será necesario dicho acuerdo para la aprobación de los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y al presupuesto regional, correspondiéndole a su vez, en forma exclusiva, la distribución del Fondo Regional de Desarrollo.

En tal sentido, la Carta Fundamental establece de que sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la ley de Presupuesto de la Nación ésta considerará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un porcentaje del total de ingresos de dicho presupuesto para su distribución entre las regiones del país.

En relación a los Ministerios y Servicios, la Constitución expresa que la ley debe contemplar, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de éstos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

En lo referido al Gobierno y Administración Provincial, la primera ley de la República manifiesta que aquél corresponde, en cada provincia, las que actualmente son 51, al gobernador quien, si bien es designado por el Presidente de la República, está subordinado al Intendente respectivo.

Los Gobernadores, a quienes también, de conformidad a las instrucciones que le sean impartidas por su superior jerárquico, el Intendente, les corresponde la supervigilancia de los servicios públicos existentes en su provincia y las demás

atribuciones que le otorgue la ley o le delegue dicha autoridad, están autorizados constitucionalmente para designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades de su provincia. Con ello, se procura que el gobierno esté representado, especialmente, en las localidades más apartadas y aisladas, a las cuales es necesario proyectar y acercar la autoridad en forma más estrecha y permanente.

ADMINISTRACIÓN COMUNAL

Conforme a lo ya manifestado a este respecto, sólo para los efectos de su administración local, las provincias se dividen en comunas con lo cual esta división territorial está planteada como un nivel de administración y no de gobierno.

Las comunas son a su vez unidades territoriales concebidas en términos de asegurar la participación, organización y actividad de la comunidad asentada en ellas y de permitir la satisfacción de sus necesidades.

La administración de cada comuna o agrupación de comunas que fije la ley, reside en una Municipalidad, la que está constituida por el alcalde, su máxima autoridad, y por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Las atribuciones de estas Municipalidades, a la fecha 325 para 335 comunas, es decir alcalde y Consejo, deben ser establecidas en una ley orgánica constitucional. La Constitución Política, define a la Municipalidad como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es la descrita en el párrafo anterior: la participación y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Asimismo, en relación a la forma de designación de los alcaldes, dispone que ella corresponderá al órgano de participación regional, el Consejo Regional de Desarrollo, a propuesta en terna de la instancia de participación local: el Consejo de Desarrollo Comunal. No obstante permite que el legislador otorgue al Presidente de la República esa facultad en determinadas comunas, atendida a su población o ubicación geográfica. De acuerdo a la ley orgánica de Municipalidades, el Ejecutivo nombrará sólo a 16 alcaldes*.

*Una ley que actualmente se tramita reduce a 11 el número de los alcaldes nombrados por el Presidente de la República.

Los Consejos de Desarrollo Comunal aludidos, según se dispone en la Carta Fundamental, tendrán que ser presididos por el alcalde e integrados por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de las actividades relevantes existentes en la comuna. El número, forma de designación, organización y atribuciones, será regulado por la misma ley orgánica constitucional de Municipalidades, la que contemplará, en todo caso, como atribución la de aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal.

Sobre estas nuevas Municipalidades expresa don Arturo Aylwin, en la citada Revista Política, lo siguiente:

“Existe una ampliación sustancial de la competencia de las Municipalidades para enfrentar los problemas que, de acuerdo con sus características, se vinculan directamente con la comunidad local. La idea básica es que se confiere a la misma comunidad, a través de su municipio, la máxima iniciativa y responsabilidad en la solución de sus problemas. En este sentido hay un cambio trascendental respecto del antiguo municipio que carecía prácticamente de facultades propias y de recursos”.

LA MATERIALIZACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE REGIONALIZACIÓN

En primer término, debemos referirnos a la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, la N^o 18.575, que en relación al proceso de regionalización contiene disposiciones de suma importancia. En ese aspecto, el cuerpo legal indica que la Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los Órganos y Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidas 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 Públicas creadas por ley.

No obstante, las últimas, desde la Contraloría General de la República hasta las Empresas Públicas, no se regirán en cuanto a su organización por esta Ley de Bases Generales, si no que por lo dispuesto en sus propias leyes orgánicas, en razón a su autonomía constitucional.

Esta ley básica y general de la Administración del Estado no sólo reconoce por primera vez en la historia administrativa del país a las Intendencias Regiona-

les y Gobernaciones Provinciales como órganos específicos de dicha Administración, sino que también legisla directamente sobre ellas, fijándoles atribuciones y disponiendo la existencia de órganos asesores de esas instancias territoriales, Región y Provincia, como los Consejos Regionales de Desarrollo y las Secretarías Regionales Ministeriales.

Además, esta ley de Bases de la Administración del Estado no se reduce solamente a lo anterior, pues también crea instituciones jurídicas de general aplicación y de trascendental importancia para la descentralización y desconcentración administrativa.

Una de ellas dice relación a la autorización para que los Servicios Públicos, órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua, puedan encomendar la ejecución de acciones y la entrega de la administración de establecimientos o bienes de su propiedad a las Municipalidades, o a entidades de derecho privado, mediante la celebración de contratos, en los cuales deberá asegurarse el cumplimiento de los objetivos del servicio y el debido resguardo del patrimonio del Estado.

Otra de las nuevas instituciones es la referida a las atribuciones y facultades de que está revestida la autoridad administrativa, cuyo ejercicio podrá ser delegado en funcionarios dependientes del delegante, radicándose la responsabilidad de las decisiones que se adopten en su virtud en el delegado, con lo cual se innova profundamente en la tradición administrativa chilena ya que, hasta la dictación de esta norma, la delegación administrativa no liberaba de responsabilidad al delegante.

Por último, es necesario mencionar la autorización que otorga esta Ley N^o 18.575, Orgánica de la Administración del Estado, para crear Servicios Públicos de carácter eminentemente territoriales, los que quedarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente, sin perjuicio de su sujeción a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector correspondiente.

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL N^o 18.605 SOBRE CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO (COREDES)

En cumplimiento al mandato constitucional, ya aludido anteriormente, se dictó la ley sobre Consejos Regionales de Desarrollo que regula la organización, designación de sus miembros, atribuciones y funciones de estos organismos de

participación social. Por imperativo constitucional y legal, los COREDES deberán existir en todas y cada una de las 13 Regiones del país y estar integrados en un 60%, a lo menos, por representantes de los principales organismos privados existentes en ellas. El 40% restante debe estar conformado por funcionarios públicos, entre los que necesariamente deben contarse al Intendente, a los Gobernadores de las provincias en que se divida la respectiva Región y a un representante de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden con asiento en el territorio regional. De los cinco principales organismos públicos de los sectores económico, social y cultural que laboran en la Región, que también formarán parte de este Consejo con cargo al 40% del sector público, uno de ellos deberá ser el Rector de una Universidad estatal de la Región o, en subsidio, de un Instituto Superior de Educación, con sede en su territorio.

Los principales organismos privados accederán a los cargos por estamentos, en la siguiente proporción: 20% para el Empresarial; 20% para el Laboral; 7% para el Cultural; 7% para el Profesional y 6% para el estamento de Fomento al Desarrollo Económico y Social de la Región, representado este último a través de Corporaciones Regionales, Provinciales o Comunales de Desarrollo.

Los representantes privados son designados mediante un sistema de elección efectuada directamente por los organismos que voluntariamente se inscriban, con ese fin, ante un funcionario auxiliar de la Administración de Justicia, en cada uno de los cinco estamentos. El período para el cual son designados es de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

La ley distingue tres tipos de atribuciones, a saber: de consulta obligatoria; de decisión o acuerdo, y exclusivas.

Es materia de consulta obligatoria, entre otras, cualquier proposición respecto a modificaciones a la división política y administrativa de la Región.

Se deberá contar con el acuerdo del Consejo respecto a los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y sus modificaciones y en cuanto al proyecto de presupuesto regional y sus modificaciones.

Finalmente le corresponde en forma exclusiva a los Consejos las siguientes atribuciones:

- Resolver la distribución del fondo regional de desarrollo.
- Nombrar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial.
- Designar, a propuesta en terna de los respectivos Consejos de Desarrollo

Comunal, a los alcaldes de 309 de las 325 Municipalidades y removerlos también a proposición de dichos Consejos.

- Resolver las controversias que se produzcan entre el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal en todos aquellos casos en que la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional respectiva exigen el acuerdo de este último.
- Designar y remover al Secretario Ejecutivo del Consejo, determinar sus funciones y fijarle su remuneración.
- Conocer oportunamente de la distribución en la Región de los recursos sectoriales, sociales y municipales para el año respectivo; recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión en la Región, y formular proposiciones al Intendente relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la Región.

Cabe consignar por último que los trece Consejos Regionales están constituidos y en pleno funcionamiento. El COREDE de la V Región de Valparaíso tiene la mayor cantidad de integrantes (44) y el de la VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, el menor número (30). El total de representantes del sector público en todo el país asciende a 174 y el del privado a 285.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

Conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de la República, anualmente el Presupuesto de la Nación contempla por Región, la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual es otorgado sobre la base de proyectos previamente presentados por el COREDE de cada una de ellas y que son debidamente evaluados, conforme a los parámetros de rentabilidad social y económica en aplicación para las inversiones fiscales.

Con este mismo fin se ha creado un Banco Integrado de Proyectos Regionales, en el que a 1988 existían registrados 36.504, de los cuales ya se habían realizado y finiquitado 8.485, encontrándose en ejecución 5.301.

LEY Nº 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES

En concordancia con el concepto de que la Municipalidad está conformada por el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal, esta ley legisla sobre las atribuciones y funciones de las Municipalidades, como un todo, y respecto de sus autori-

dades y órganos principales, regulando a su vez, su forma de generación o designación y período de duración en sus cargos. Por otra parte, determina el patrimonio y financiamiento municipal, forma de administración de sus bienes y recursos, y todo lo referido al personal municipal, estableciendo las normas básicas de una auténtica carrera funcionaria para estos empleados.

En materia de funciones, la ley distingue entre aquéllas de resorte exclusivo de las Municipalidades, a las que califica de privativas y las de carácter compartidas con otros organismos del Estado.

Para el cumplimiento de todas sus funciones, las Municipalidades pueden celebrar convenios con órganos del Estado y previa licitación pública contratos con personas naturales o jurídicas de carácter privado, para la ejecución de acciones o la administración de establecimientos o bienes que posean o tengan a cualquier título.

Corresponderá privativamente a las Municipalidades, entre otras responsabilidades, aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; la planificación y regularización urbana; el aseo y ornato de la comuna, y la promoción del desarrollo comunitario.

Directamente, o con otros órganos del Estado, podrán desarrollar funciones relacionadas con la Asistencia Social; la Salud Pública; la Protección del Medio Ambiente; la Educación y la Cultura; la Capacitación y la Promoción del Empleo; el Deporte y la Recreación; el Turismo; el Transporte y Tránsito Público; la Vialidad Urbana y Rural; la Urbanización; la Construcción de Viviendas Sociales e Infraestructuras Sanitarias; la Prevención de Riesgos y la Prestación de auxilio en situaciones de Emergencia y el Desarrollo de cualquier actividad de interés común en el ámbito local.

DEL ALCALDE

Al alcalde, como máxima autoridad Municipal, le corresponde la representación de la comunidad, y de la corporación denominada Municipalidad, y su dirección y administración superior, así como la supervigilancia de su funcionamiento.

En cuanto a atribuciones, la ley le otorga todas aquellas necesarias para una administración gerencial, eficiente y eficaz de la entidad, incluyendo personal, bienes y recursos presupuestarios. Incluso está autorizado para nombrar delega-

dos y para coordinar la acción de los Servicios Públicos en el territorio de la comuna.

CONSEJOS DE DESARROLLO COMUNAL (CODECOS)

Como se expresara, la ley orgánica constitucional de Municipalidades norma también el organismo de participación de la comunidad organizada del nivel local, denominado Consejo de Desarrollo Comunal, el que debe ser integrado, conforme a la Constitución Política de la República de Chile, por representantes de las organizaciones comunitarias, funcionales y territoriales, y de las actividades relevantes de la comuna.

El número de miembros o integrantes de estos Consejos se determina por la población de las respectivas comunas, correspondiendo 4 miembros a las de menos de 5.000 habitantes; 8 a las entre 5.001 y 30.000; 12 a las ubicadas en el tramo entre 30.001 y 100.000, y 16 a las que superan esa cantidad.

Al igual que en los Consejos Regionales de Desarrollo, el legislador orgánico constitucional crea un sistema de generación democrático, indirecto, transparente y con recursos legales ante los Tribunales Electorales Regionales, instituidos por la Carta Fundamental con el fin de velar por la autonomía y adecuada constitución de los cuerpos intermedios de la sociedad entre los cuales, lógicamente, se encuentran estos Consejos.

Con el mismo criterio empleado para el nivel regional de participación, la ley de Municipalidades otorga a los CODECOS funciones y atribuciones: de consulta, exclusivas y de aprobación o acuerdo.

De las primeras, cabe hacer referencia a la denominación de calles, plazas, poblaciones y barrios y al nombramiento de delegados del alcalde.

Entre las exclusivas se pueden mencionar las siguientes:

- Formar la terna para la designación del alcalde, salvo en las 16 comunas donde los nombra el Presidente de la República;
- Solicitar al Consejo Regional de Desarrollo la remoción del alcalde, con excepción de los designados por el Presidente de la República;
- Fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que éstas le merezcan.
- Recomendar prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal;

- Pedir informes a los funcionarios municipales respecto a asuntos de su competencia.

Las principales materias municipales que requieren necesariamente acuerdo o aprobación de este órgano participativo, son las que indican:

- A. Los proyectos del Plan Comunal de Desarrollo y del Presupuesto Municipal y sus modificaciones.
- B.
  - 1) El proyecto de plan regulador comunal;
  - 2) El establecimiento de los derechos por servicios municipales y por permisos y concesiones;
  - 3) Las expropiaciones de bienes inmuebles destinadas a dar cumplimiento al plan regulador;
  - 4) Las transacciones judiciales o extrajudiciales;
  - 5) El otorgamiento, renovación y término de concesiones municipales;
  - 6) El establecimiento de tributos que graven actividades o bienes de clara identificación local y de multas en las ordenanzas municipales;
  - 7) Compra, venta y arriendo, por más de 4 años, de bienes inmuebles.

De la sola lectura de estas funciones y atribuciones es posible concluir que el Consejo representativo de la comunidad organizada de la comuna es quien decide en todas las materias de trascendencia para el desarrollo social, económico y cultural de la población local, así como en aquellas que puedan comprometer el patrimonio de la municipalidad o que impongan obligaciones de general aplicación a los habitantes de la comuna.

Los Consejos de Desarrollo Comunal se encuentran en pleno funcionamiento en todo el país.

FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES

La Ley N° 18.695, tantas veces citada, le reconoce un patrimonio a las Municipalidades para los efectos de su organización y funcionamiento y para el cumplimiento de sus finalidades, constituido por:

- Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran;
- Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
- Los ingresos que perciban por sus actividades o por las de los establecimientos de su dependencia;

- Los ingresos que recauden por los tributos que la ley les permita establecer y que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local;
- Las multas a beneficio municipal;
- Los demás ingresos que les corresponden en virtud de las leyes vigentes, entre las cuales están los permisos de circulación para vehículos motorizados y el impuesto territorial que afecta a los bienes raíces ubicados en la comuna.

No obstante, este último impuesto sólo es percibido directamente por la Municipalidad en un porcentaje del 40%, pues el restante 60% conforma el Fondo Común Municipal, junto con el 50% de los permisos de circulación.

Las Municipalidades pueden recibir, además, recursos financieros complementarios a través de la ley de Presupuestos de la Nación y mediante convenios que suscriban con organismos del Estado para la ejecución de sus tareas. En tal sentido, las Municipalidades perciben subvenciones por la administración de los establecimientos educacionales y de salud que les han sido traspasados, o aportes directos del Fisco para labores sociales y obras de infraestructura, vial, urbana y sanitaria, entre otras.

Durante el año 1988 las Municipalidades contaron con un presupuesto global de 95 mil millones de pesos (US\$ 385.223.632) más 62 mil millones de pesos (US\$ 251.409.108) para educación y 8 mil millones de pesos (US\$ 35.683.873) para salud.

FONDO COMÚN MUNICIPAL

Este fondo financiado por los porcentajes indicados del impuesto territorial y permisos de circulación de vehículos tiene una finalidad redistributiva en favor de las comunas con menores ingresos, debiendo ser repartido conforme a factores objetivos que determinan los correspondientes coeficientes.

Los resultados obtenidos desde su aplicación, en 1980, se pueden sintetizar en una frase: Las comunidades locales de aquellas Municipalidades con mayores ingresos han permitido financiar un desarrollo más equilibrado de todas las comunas del país, contándose además, para ese logro, con la capacidad para su adecuada utilización demostrada por autoridades y habitantes de las comunas favorecidas.

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A pesar de que aún se carece de una perspectiva histórica del proceso, se procurará dejar escuetamente esbozados los factores dominantes positivos que es dable destacar dentro de él.

a) El proceso se fundamentó en principios básicos y políticas claras y precisas que permitieron su implementación sin las dificultades inherentes a un sistema carente de ellos o en el cual sus objetivos no estén debidamente precisados;

b) La descentralización o regionalización, si bien fundamentalmente tuvo su inspiración filosófica y su concreción técnica en el nivel central, fue acogida y apoyada con gran entusiasmo por las fuerzas vivas de las regiones que luchaban desde muchos años por vencer el centralismo agobiante que afectaba a la Administración del Estado de Chile.

A ello se agregó la colaboración de innumerables personas representativas del quehacer nacional en la materialización de las primeras medidas, especialmente las referidas a la nueva división política y administrativa del país y a la organización de los gobiernos regionales, provinciales y locales;

c) El establecimiento de una estrategia adecuada cuya principal característica fue la de considerar la descentralización como un proceso que requería de tiempo y etapas de implementación y maduración, no sólo respecto a su importancia y comprensión —especialmente en los niveles centrales de la Administración del Estado— sino también en lo relativo a los instrumentos que la sustentarían, especialmente legales y organizativos;

d) Haber probado durante un período cercano a los 6 años todo el sistema y, sólo con la experiencia adquirida, insertarlo en la Constitución Política de la República, supuesto básico para el éxito y permanencia de un proceso que implica cambios políticos y administrativos fundamentales;

e) La existencia de un organismo técnico creado exclusivamente con el fin de estudiar, propiciar y evaluar el proceso de modernización administrativa del Estado, en el cual está inserta la regionalización o descentralización de su Administración;

f) El haber obtenido tanto en la etapa inicial del proceso como en la actual, la participación del sector privado quien lo hizo suyo, planteando sus requerimientos, opiniones y sugerencias e incluso evaluando en forma permanente su estado de avance;

g) Haber devuelto a las Municipalidades del país el rol protagónico que tenían en los comienzos de su existencia, el que fueron perdiendo con el tiempo por falta de recursos y por el cercenamiento de sus atribuciones que fueron

objeto de parte de la Administración del Estado; es decir, por el nocivo centralismo;

h) La comprobación de un efectivo progreso y una disminución de la extrema pobreza en las regiones, producto de la mejor asignación y utilización de los recursos destinados por el Estado a estos fines y, finalmente,

i) Haber establecido un sistema de autoridades y organismos, que permitieran la presencia, en todas las Regiones, de los entes públicos necesarios, dotados de atribuciones y recursos, para su desarrollo integral.

CONCLUSIÓN

Durante los quince años transcurridos desde 1974 —año en que se inicia este proceso— es preciso reconocer que existió la voluntad política de llevarlo adelante de manera gradual, pero continúa, de forma que al término del periodo del actual Gobierno estuviera consolidado en sus aspectos jurídicos, estructurales, funcionales y financieros.

El análisis efectuado precedentemente así como los datos estadísticos respecto a inversión pública en las Regiones, participación de éstas en la generación del PGB, índices de desocupación, número de servicios públicos existentes en las regiones, provincias y comunas —los que por razones de espacio no han podido expresarse en cifras— demuestran fehacientemente los substanciales logros alcanzados. A ello debe agregarse la forma cómo los habitantes de las Regiones se han sentido incorporados al proceso, sintiéndolo como algo propio e inherente a su derecho consubstancial a ser miembros de un país en el cual el lugar de asentamiento de una persona no puede ni debe constituir un factor que impida su cabal y pleno desarrollo.

En otro orden de consideraciones debe destacarse cómo las normas constitucionales orientadas a otorgar real poder de decisión a las autoridades regionales y locales han sido plenamente materializadas en la legislación de rango orgánica constitucional dictada y, lo que es más trascendente aún, otorgando participación en la toma de importantes decisiones a la comunidad organizada, la que a través de los canales dispuestos por la Carta Fundamental, tiene ahora la responsabilidad de resolver en las materias más relevantes para el desarrollo de las regiones, provincias y comunas. Si a lo anterior se suma, el reconocimiento y materialización de una autonomía municipal, nunca antes vivida en Chile, sólo es dable concluir que lo realizado hasta la fecha permite sostener, con sólidos

fundamentos, que el proceso de descentralización administrativa en Chile es una realidad.

Es cierto que falta mucho por hacer, especialmente en lo referido a la participación de la comunidad organizada, la que por el poco tiempo transcurrido dese su institucionalización no ha podido aún realizar y demostrar lo que es capaz como un real poder social. Esta situación debe llevar a las organizaciones de cuerpos intermedios a asumir un rol activo que les permita no sólo desempeñar con acierto sus importantes funciones como representantes de la comunidad sino que también luchar contra aquellos que desean entregar el monopolio de la representación regional y comunal a los partidos políticos, suprimiendo los cauces hoy día creados para conocer el sentir de la comunidad y recibir sus aportes por sobre las ideologías, que si bien pueden ser legítimas en el campo político, son ajenas e innecesarias en la búsqueda de soluciones técnicas a problemas concretos, inquietudes y necesidades generadas en los niveles regionales y locales.