

## ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA REGIONAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

*Luis Hernández Olmedo*<sup>1</sup>

### RESUMEN

El trabajo tiene por objeto ofrecer una sinopsis acerca de los principales rasgos jurídico institucionales del proceso de descentralización del Estado, consagrado en la reforma constitucional de 1991 y sus leyes complementarias, con especial énfasis del nivel regional, en un intento de divulgar los fundamentos e instituciones de dicha reforma y efectuar a la vez, los alcances que ella representa.

En la primera parte, realiza una aproximación a las orientaciones jurídico políticas que fundamentan la vocación descentralizadora presente en la Carta Constitucional reformada, en especial en lo que respecta a las Bases de la Institucionalidad. En éste orden de ideas, postula el relevamiento del principio de descentralización en la Constitución, en tanto mandato imperativo, actual, permanente y vinculante del nuevo art. 3º.

En la segunda parte, sostiene el surgimiento de un principio de coresponsabilidad del estado central y las regiones en el cumplimiento de este mandato constitucional y reseña las principales orientaciones de la reforma: la ampliación sustancial de la participación ciudadana; la innovación estructural del Estado; y el establecimiento de las bases económicas para una efectiva descentralización.

#### **I. La descentralización, concepto integrante de las Bases de la Institucionalidad**

Una de las mayores innovaciones de carácter conceptual establecidas en la reforma constitucional de noviembre de 1991 (ley 19.097), la constituye aquella que dice relación con el artículo 3º de la Carta Fundamental. Su texto actual establece:

---

1 *Egresado de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Se ha desempeñado como coordinador del programa de pedagogía democrática del grupo de estudios Constitucionales, Grupo de los 24; colaborador de la Escuela de Dirigentes de la Vicaría Pastoral obrera en cursos de historia política de Chile y educación cívica, asistente del ministro (1990-92) y miembro de la asesoría en políticas públicas (1992-94) del Ministro Secretario General de Gobierno*

Artículo 3º. El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.

## 1. El Estado Unitario

En primer lugar, se reafirmó el concepto de Estado unitario, el cual constituye un principio orientador fundamental en toda la creación intelectual del constituyente, lo que reviste la mayor importancia para la interpretación constitucional. Tanto el constituyente de 1925 como el de 1992, han sido claros en sostener que la descentralización no conspira en ninguna forma con la concepción jurídica de un estado unitario. A la vez y dado que no existe tal contraposición, han sido enfáticos en declarar tanto en la historia fidedigna de la norma como en los alcances establecidos en el texto positivo de la reforma, que ella no importa siquiera un germen de federalismo, sistema que al contrario es rechazado absolutamente por ser ajeno a la idiosincrasia y desarrollo institucional del sistema político chileno.

Esta declaración de principios nos da basamento para enunciar la relación estrecha que existe, sea por acción u omisión, entre los procesos de descentralización y la naturaleza jurídica de los estados como asimismo sus regímenes políticos particulares. Tal relación se ve de manera más palmaria, en la vinculación teóricamente más congruente que existiría entre un sistema federal y descentralizado o un régimen parlamentario con descentralización. Al contrario, tal relación parece más difícil con sistemas unitarios o regímenes políticos presidenciales.

En torno a la naturaleza jurídica del Estado, para la doctrina chilena no importa mayor problema sostener de manera casi unánime una concepción de Estado unitario que no ve afectada su naturaleza por procesos de descentralización, puesto que la calidad de unitario excluye por definición la descentralización política y admite exclusivamente la administrativa.

Sin embargo, resulta conveniente considerar otros procesos de avanzada descentralización que plantean interrogantes a esta doctrina. Entre ellos, la descentralización en países como España e Italia que sin ser federales, admiten respecto de sus regiones grados considerables de autonomía no sólo administrativa, sino también política y fiscal<sup>2</sup>. Esta aparente paradoja es la que refleja la doctrina constitucional española al decir respecto al Estado de las Autonomías, consagrado en la Constitución de 1978, que "El

---

2 Para una adecuada sinopsis del problema ver Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y Práctica Democrática*, Ed. Andante, Santiago, (1986), págs. 198 a 213. Sobre la naturaleza jurídica de los Estados y su relación con el concepto de descentralización, ver Alessandri Cohn, Arturo, "La descentralización y el factor regional en la Constitución Política del Estado", memoria de grado, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, (1974).

texto constitucional promulgado piensa en, desde y para el Estado unitario integrado por autonomías<sup>3</sup>.

Todo ello obliga, en nuestra opinión, a una revisión de los conceptos utilizados tanto en la ciencia política como en la dogmática jurídica constitucional de nuestro medio, a la hora de plantearse el fenómeno de la descentralización en un estado unitario, como es el caso chileno. La tarea en este sentido sigue pendiente, salvo las contadas opiniones que, motivadas por las experiencias extranjeras comentadas, han fundamentado en nuestro medio la doctrina, minoritaria por cierto, que sostiene la aparición de formas jurídicas del Estado que no son la unitaria o federal, sino lo que algunos han llamado el Estado Regional<sup>4</sup> y otros identifican como un Estado Unitario descentralizado<sup>5</sup>.

## 2. La región

El art. 3º indica a la región como unidad básica de la división territorial del Estado y realza de esta forma el rol protagónico de esta en el proceso descentralizador. La importancia otorgada por el constituyente a la idea de región se observa cuánto ameritó su integración en el capítulo referido a las Bases de la Institucionalidad, corpus doctrinario de la Carta Fundamental ineludible para su correcta interpretación.

Sobre la lógica de la esencialidad del concepto de región, el referido art. 3º se complementa sistemáticamente con el artículo 45 inc. 1º que, a propósito de la composición del Senado, señala taxativamente en trece el número de regiones en que se encuentra dividido el país. De la misma forma y acorde con esta norma de clausura, el procedimiento para la codificación de la división territorial del país distingue respecto a las regiones por una parte, y las provincias y comunas por otra. Respecto a las regiones, el art. 99, inc. 2º sólo permite, por ley de quórum calificado, "La modificación de los límites de las regiones", reservando su creación o supresión a una reforma constitucional, única forma de hacer congruente dicha eventual creación o supresión con la norma del art. 45, inc 1º. En cambio, el mismo art. 99, indica respecto a las provincias y comunas, que tanto su "creación, modificación y supresión" estarán sujetas a una ley de quórum calificado. Se colige por tanto que en materia de creación de nuevas unidades territoria-

---

3 *Pérez Moreno, Alfonso, citado por Molina Guaita, Hernán, en "Hacia el reemplazo de la forma jurídica del Estado: la unitaria por la regional", Mimeo, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Iquique, (1992), pág.5.*

4 *Planteado en la doctrina nacional por Molina Guaita, Hernán, en "La región en la Constitución Política", XIII Jornadas Chilenas de Derecho Público, Concepción, Noviembre de 1982. Ed. Universidad de Concepción, Concepción, (1983), págs. 96-107. también del mismo autor, "Hacia el reemplazo ...", op. cit. pag. 6. Recientemente, Cea, José Luis, "Cambios en el Estado para el desarrollo armónico de Chile", mimeo, X Jornadas de Regionalización, Valdivia, (1993).*

5 *Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y Práctica Democrática, Op. cit pag. 211.*

les, mientras el constituyente exige para las regiones reforma constitucional, para el caso de provincias y comunas sólo demanda una ley de quórum calificado.

En éste orden de ideas, cabe destacar la aplicación práctica de éstas disposiciones. La historia fidedigna nos señala que en la discusión de la reforma de 1992, fue rechazada la proposición de agregar en el artículo 3º, respecto a la división territorial del Estado la referencia a las provincias y comunas. Ello en conformidad que se considero que su naturaleza jurídica es distinta a la de la región y, en consecuencia, compete su regulación en el capítulo XIII, "Del Gobierno y Administración Interior del Estado", en su carácter de división administrativa del país y no en las "Bases de la Institucionalidad", que se refiere a la división política del mismo, razonamiento que reafirma el carácter central del concepto de región en el ordenamiento constitucional.

### 3. El mandato imperativo del art. 3º

Desde un punto de vista dogmático, la reforma más importante la constituye la contenida en la parte segunda del art. 3º, cuyo texto primitivo señalaba, al referirse al Estado:

La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.

y que fue reemplazado por el actual:

Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.

Respecto a esta modificación, los asuntos que plantea son dos, que según sea el énfasis asignado a cada uno, llevan a conclusiones diferentes en cuanto el grado de vocación descentralizadora presente en el actual texto constitucional. El primero de estos asuntos dice relación con la modificación de la forma verbal "propenderá" por la de "será", lo que significaría una reafirmación y profundización de la descentralización. Por otra parte, una segunda posición advierte que la inclusión del concepto de desconcentración, significaría en cambio, su debilitamiento.

En nuestra opinión el hecho que el constituyente desechara la terminología potencial de la fórmula "propenderá" y la reemplazara por el uso de la fórmula imperativa "será", deja establecido un mandato claro e ineludible para impulsar de manera consistente la descentralización. Esta conclusión fluye de la sola redacción del texto por los caracteres propios que las distintas formas verbales asignan a uno y otro concepto<sup>6</sup>.

---

6 En este sentido, Nogueira Alcalá, Humberto, *Gobierno Regional en Chile y la experiencia comparativa*, Ed. Universidad Nacional Andrés Bello, 1ª edición, Santiago, s/f, (¿1993?), pág. 35.

Aún más, no sólo es imperativo sino también un mandato permanente. Fundamos esta posición en el hecho que el nuevo art. 3º, se refiere a las características estructurales de la organización de la administración del Estado, a diferencia del antiguo texto que establecía un mero propósito legislativo respecto a esta materia. En otras palabras, si el antiguo texto resaltaba el medio para estructurar un estado descentralizado --la ley propenderá...--, el nuevo texto realza el fin u objetivo, --su administración será descentralizada...-- Con ello se evita que el proceso de descentralización quede a merced de la voluntad discrecional del legislador, implementando con mayor o menor grado de intensidad y según su voluntad, el mandato constitucional, de lo que se colige a su vez, que el imperativo constitucional del proceso de descentralización, solo puede estar sujeto o condicionado a limitantes técnicas o materiales.

Por otra parte, la redacción del artículo 3º implica no sólo un mandato imperativo y permanente, sino también actual, en virtud del carácter de permanencia constitucional que posee el capítulo I de la CPE<sup>7</sup>, Bases de la Institucionalidad, que obliga a todas las autoridades del Estado y determina su accionar conforme a las bases allí establecidas<sup>8</sup>.

Así, el artículo 1, inc. 5º de la CPE establece que "Es deber del Estado,.. (sic)... promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional", precepto sobre el cuál se funda el artículo 3º que impone la descentralización del Estado como una forma de asegurar estos objetivos. Siendo así, este mandato es actualizado en cuanto el artículo 6º señala que "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución.." y además indica que "Los preceptos de esta Constitución obligan..(sic).. a los titulares o integrantes de dichos órganos", preceptos que suponen para el conjunto de estos órganos, por una parte, la sujeción al principio de legalidad que señalan, pero también la obligación del despliegue de la acción positiva para el desarrollo de los fines del Estado (art. I inc. 5º-) y en las formas establecidas (art. 3º-) en la CPE.

Por último, en virtud del carácter finalista del nuevo art. 3º, pensamos que su mandato imperativo alcanza no sólo al legislador, sino también al poder ejecutivo.

En este último sentido, ello se expresa en primer lugar, en el rol colegislador asignado por la CPE de 1980 al Presidente de la República. En la materia que nos ocupa, las atribuciones presidenciales en materia de descentralización del estado, dicen relación en

---

7 En el texto se han utilizado las siguientes abreviaturas. CPE, Constitución Política del Estado; LOC, Ley Orgánica Constitucional; LGR, Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

8 Caldera Delgado, Hugo, "Fuerza normativa de las disposiciones contenidas en el Capítulo I, 'Bases de la Institucionalidad', de la Constitución Política de 1980". *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo 87, Nº1, Santiago, (1990)

general, con la iniciativa exclusiva de ley para crear servicios públicos y empleos rentados (CPE, art. 62, inc. 4º, Nº2), además de todos los aspectos financieros y presupuestarios de la administración descentralizada, (art. 62, inc. 2º- y 3º). En particular, tales atribuciones se expresan en igual iniciativa exclusiva en aquellos proyectos que alteren la división político-administrativa del país (art. 62, inc. 3º- y 99, inc. 2º-); que autoricen la contratación de empréstitos para los gobiernos regionales y municipios (art. 62, inc. 4 , nº-3) y en especial, la iniciativa para patrocinar la ley orgánica constitucional necesaria para el traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales, según resulta de los artículos 3º y 103 de la CPE, en relación al art. 67 de la LGR.

Sobre éstas facultades del Presidente de la República, se ha señalado que, en los que respecta a las materias objeto de iniciativa exclusiva, "se configura un verdadero deber constitucional a llevar adelante iniciativas legislativas"<sup>9</sup>.

En un segundo aspecto, el mandato imperativo del artículo 3º es vinculante para el poder ejecutivo en cuanto administrador e incluye los gobiernos regionales en los que corresponda, en cuanto se radiquen en ellos facultades para impulsar la descentralización<sup>10</sup>.

En consecuencia, tales órganos del Estado (legislativo y ejecutivo) en el cumplimiento del mandato constitucional, no podrían considerar tal disposición como meramente programática; como asimismo estarían impedidos de realizar consideraciones de conveniencia o derechamente arbitrarias ajenas a la factibilidad técnica para implementar el proceso descentralizador; y por último, les estaría impedido realzar actividad alguna que implique retrocesos centralizadores, pues en virtud del relevamiento de la fuerza imperativa del actual artículo 3º con la forma verbal anotada, la dirección descentralizadora se convierte en camino de una sola vía.

Un enfoque crítico respecto de la modificación del art. 3º sostiene al contrario, que de conformidad a la inclusión del concepto de desconcentración en el nuevo artículo, el legislador podrá elegir libremente si la Administración del Estado es descentralizada o simplemente desconcentrada. Con el nuevo texto se habría perdido el principio de la descentralización administrativa como Base de la Institucionalidad, de manera que será la ley la que determinará en cada caso, si consagra la efectiva descentralización o la mera desconcentración<sup>11</sup>.

---

9 Vergara Blanco, Alejandro, *Formación de la ley técnica legislativa*, en *Diagnóstico histórico jurídico del poder legislativo en Chile, varios autores*, Ed. CEAL, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Valparaíso, (1992), pág. 151.

10 V.gr. LGR art. 67, sobre traspaso de competencias, (infra II, 2.5.) y CPE, art. 104, sobre inversiones sectoriales de asignación regional y convenios de programación de inversión pública (infra II, 3.3.)

11 Vergara Blanco, Alejandro, "Marco Jurídico de la descentralización administrativa", *Revista*

#### 4. Descentralización y desconcentración

Sin perjuicio de lo argumentado a favor de la imperatividad del art. 3º y su carácter actual, permanente y vinculante para la administración y la legislatura, postulamos la necesidad de una interpretación restrictiva de los alcances del concepto de desconcentración que incluye el nuevo texto de la CPE, posición que se hace cargo también de la crítica surgida por ello.

Si bien es cierto que la reforma ha incorporado al referido art. 3º, el concepto de desconcentración como modalidad de la administración territorial y funcional del Estado, a diferencia de la norma originaria que sólo se refería a la descentralización, no es menos cierto que su propósito no es sino dar cuenta de la existencia de servicios u órganos estatales no susceptibles de descentralizar. Ello se colige tanto de la historia fidedigna de la norma<sup>12</sup>, como cuanto su redacción implica un claro carácter subsidiario. Esto último por cuanto el artículo 3º hace mención a la desconcentración en una hipótesis particular, distinta a la regla general que establece que la administración será territorial y funcionalmente descentralizada. A la letra, en forma subsiguiente a esta regla general, señala, entre comas, la hipótesis de excepción: "... o desconcentrada en su caso, ...", ¿cuál caso?, evidentemente aquellos en que dada su naturaleza la administración no es posible de descentralizar, como acontecería en materias de defensa, relaciones exteriores, política económica, etc.

En consecuencia, una correcta interpretación debe colegir el carácter excepcional de la modalidad de desconcentración frente a la idea de descentralización, que es sin lugar a dudas el sentido principal de la organización de la administración estatal consagrada en la Constitución.

Sin perjuicio de la posición aquí anotada, concordamos en que habría sido mejor regular la referencia a la desconcentración sólo en el título del Gobierno y Administración Interior, como lo hacía el texto constitucional en su primitiva versión, a fin de evitar equívocos. En este caso, el intento del constituyente por una fina redacción técnica, conspira contra la claridad y la fuerza de los conceptos<sup>13</sup>.

---

*Chilena de Derecho*, vol. 18, Nº 3, Santiago, (1991), pág. 445.

12 *Verduqo Marinković, Mario y otras, Constitución Política de la República de Chile (actualizada)*, Ed. Diario Oficial de la República de Chile, Serie leyes anotadas concordadas pág. 19

13 *Por ejemplo, Nogueira, si bien sostiene el relevamiento del art. 3º, no distingue una diferencia de grado entre los conceptos de descentralización y desconcentración a la hora de encargar su regulación por la ley. Al con trario, se limita en aclarar que la desconcentración no obsta a la existencia de órganos por naturaleza centralizados, lo que hace en definitiva, válida la crítica formulada por Vergara. Contribuye a la confusión, el hecho que por un error de edición, la cita del art. 3º omite las comas, lo que da al texto constitucional un sentido totalmente diferente. Nogueira, Humberto, Gobierno Regional... op cit., pág. 35.*

## 5. El principio de descentralización y la discrecionalidad legislativa

Un tercer problema surge en lo relativo al alcance de la fórmula "su administración será descentralizada ... en conformidad con la ley", señalada en la parte final de la norma. Tal cuestión deriva de la negativa experiencia bajo la CPE de 1925, en la cual el cometido similar encomendado a la ley nunca fue materializado<sup>14</sup>.

En el debate del constituyente de 1992, se señaló que esta frase permite librar al discernimiento del legislador el establecer cuales funciones y atribuciones del nivel central son susceptibles de transferirse a los órganos descentralizados o desconcentrados en su caso, y cuales son las que por naturaleza deben ser competencia de los órganos centralizados<sup>15</sup>. Sin perjuicio de ello, es necesario realizar algunas precisiones en torno a la naturaleza discrecional y las limitaciones que tiene esa potestad.

En cuanto a su naturaleza, éste carácter no puede ser entendido en el sentido de arbitrariedad del legislador, por cuanto en un Estado de Derecho, discrecionalidad y arbitrariedad no son sinónimos. Ésta última señala posibilidad de actuación limitada, exenta de control y principalmente carente de fundamento<sup>16</sup>, y por lo mismo implica un claro carácter antijurídico. La discrecionalidad en cambio, denota la facultad otorgada a la autoridad para la elección de alternativas, todas ellas admitidas igualmente válidas ante el derecho y conformes con él.

Por otra parte, dado razones lógicas, si el constituyente ha consagrado la ocasión descentralizadora en la organización administrativa del Estado, no es posible admitir que sea la inactividad o arbitrio del legislador un medio legítimo de tal suerte que nunca se materialice tal vocación. La norma no puede contener en sí misma el germen de su inaplicabilidad, ser y no ser al mismo tiempo. Al contrario, de la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y legales, podemos constatar que ellas están informadas por un criterio dinámico en el establecimiento e la descentralización, concebido como un proceso institucional progresivo.

En cuanto sus límites, la potestad del legislador para regular el proceso de descentralización esta sujeta a parámetros sustanciales, según lo demuestra la misma CPE. Tales limitaciones surgen, en primer lugar, del claro carácter excepcional de la descon-

---

14 *Las Asambleas provinciales nunca fueron establecidas y sus funciones y atribuciones fueron asumidas por el Intendente. En torno a la aplicación del artículo 107 de la CPE de 1925, el siguiente comentario es un buen reflejo del período: Esta disposición programática de nuestra Ley Fundamental, no solo no ha sido cumplida, sino que, por el contrario, ha recibido en la práctica una acentuada rectificación. Una vigorosa intervención estatal, en las funciones orgánicas de las municipalidades, ha contribuido a acentuar la centralización administrativa, cuyo máximo órgano es el Poder Ejecutivo".*

15 Verdugo, Mario, *Constitución Política...op.cit.,pág.19.*

16 Soto Kloss, Eduardo, *El recurso de protección, Ed. Jurídica de Chile, Santiago pág 181 195*

centración, según vimos supra 4. El legislador está impedido de considerar alternativas equivalentes desconcentración y descentralización, de tal suerte que sólo puede establecer ésta última en consideración a la naturaleza de las materias. Igual predicamento debe sostenerse para los asuntos por naturaleza de orden centralizado.

En segundo término, el artículo 103 en concordancia con el artículo 3º, establece la competencia de la ley para regular los procesos de descentralización y traspaso de atribuciones. A la vez que otorga competencia a la ley, incluyendo tales materias dentro del dominio legal en conformidad con el art. 60, Nº 2, ella no configura una facultad meramente potestativa del legislador, sino que establece un claro sentido imperativo al emplear la fórmula "la ley deberá determinar las formas ...".

En síntesis y conforme a lo expuesto, concluimos que no corresponde al legislador disponer si hay o no descentralización, asunto ya resuelto por la Carta Fundamental, sino escoger, discriminar entre las formas adecuadas para implementarla. De esta manera, el legislador deberá examinar respecto de las diversas materias si, de conformidad a su naturaleza deben ser centralizadas o concentradas en su caso. El resto de la administración necesariamente será descentralizada, y el legislador deberá establecer las formas en que ello se realizará, considerando las limitantes técnicas (v.gr. aprovechamiento de economías a escala; funciones reguladoras del nivel central, etc.) o materiales (v.gr. disponibilidad de recursos humanos y financieros para establecer nuevos órganos o traspasar atribuciones), pero en ningún caso, razones de otro orden.

En suma, las normas de art. 3º y especialmente la comentada supra.3, constituyen arbitrios destinados a viabilizar y asegurar la descentralización regional, alejando de esta forma el fantasma de la experiencia fallida de las asambleas provinciales, establecidas por el constituyente de 1925 y nunca materializadas.

## **II. Ideas o principios fundamentales en la Reforma Regional de la CPE de 1980**

En un intento de sistematización de sus principales orientaciones, nos hemos inclinado por señalar aquéllas que a nuestro juicio destacan por su novedad y demuestran a la vez, la firme voluntad descentralizadora del constituyente. En una fórmula simplificada, podemos resumir tales orientaciones en los conceptos de participación ciudadana, innovación estructural del Estado y establecimiento de bases económicas para una efectiva descentralización.

### **1. La ampliación sustancial de la participación ciudadana**

#### **1.1. Descentralización y democracia**

En los fundamentos del proyecto de ley contenidos en el mensaje presidencial, se plantea la necesidad de la reforma propuesta como un requisito del sistema democrático y además como una respuesta a los anhelos de las comunidades locales y regionales. En consecuencia con ello, se ha consagrado un sistema que asegura la legitimidad democrática.

tica en la investidura de los titulares de los órganos del gobierno regional, por medio del ejercicio ciudadano de la soberanía popular.

De esta manera, los habitantes de cada región eligen directamente a los concejales de cada municipio, éstos a su vez, eligen al alcalde y de igual manera a los consejeros integrantes del consejo regional. (arts. 108 CPE y 29 de la LGR). Tanto los consejos municipales y los consejos regionales han sido investidos de funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, convirtiéndose en instancias de ejercicio de poder político real. (arts 102 y 108 de CPE; 58 y 66 LOC de Municipalidades).

Cabe destacar la innovación radical que constituye la elección popular de todas las corporaciones municipales establecida en el nuevo art. 108 de la CPE, principio que rompe una tradición establecida en el sistema constitucional chileno en cuanto reservaba al Presidente de la República la designación de los alcaldes en los municipios más importantes del país atendida su población o ubicación geográfica. Bajo el imperio de la CPE de 1925 y consecuencia de la no reactualización de las cifras del censo, ésta facultad alcanzó sólo a los municipios de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar; en cambio, en la CPE de 1980 en virtud del antiguo art. 108, fueron alrededor de una veintena, en especial todas las capitales regionales que correspondían a la vez, a los mayores centros urbanos.

La ampliación del ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos, completa la democratización a los órganos estatales de los niveles más cercanos a las personas: la región y la comuna. Este acercamiento del Estado a las personas aumenta sin lugar a dudas, las posibilidades del ejercicio por ellas de una demanda y respuesta efectiva ante y de las autoridades, la mejor fiscalización ciudadana y el aumento de los grados de influencia en los niveles de resolución estatal.

En esta perspectiva, el mejor y más extendido ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos es un componente esencial de la descentralización, correspondiéndose recíprocamente los conceptos de democratización y descentralización en cuanto condición y objetivo uno de otro, en una suerte de círculo virtuoso. En ese sentido, acogemos el concepto de descentralización contenido en la afirmación que sostiene "El estado de Autonomías no es sólo una forma de concebir el funcionamiento del Estado; es sobre todo una forma de articular el poder político, es decir una forma de repartir ese poder<sup>17</sup>.

## 1.2. La autonomía municipal

La reforma de 1992 vino a complementar, la naturaleza jurídica que acertadamente había dejado establecida respecto a las municipalidades, el primitivo texto consti-

---

17 Leguina, Joaquín, "Autonomías regional y sistema social", *Revista Leviatán*, N<sup>o</sup>..... pág. 7, Ed. Pablo Iglesias y siglo XXI editores, Madrid, (1992).

tucional en el art. 107, inc. 2º, parte primera. Al carácter de los municipios en cuanto corporaciones de derecho público, agregó la impronta de "autónomas".

La autonomía dentro del ordenamiento estatal, se manifiesta teóricamente en dos aspectos principales: uno, en cuanto al origen o constitución de la entidad, que se expresa en la facultad de regular su propia estructura y darse la forma de gobierno y administración que estime más apropiada para cumplir sus propios fines y; dos, respecto al ejercicio de sus funciones específicas, en cuanto decidir sobre ellas con plena independencia de todo otro organismo o poder público.

En este marco, es indudable que la reforma de 1992 ha reafirmado y reforzado, con la incorporación del vocablo "autónomas", éste segundo aspecto de la autonomía de los órganos estatales, esto es, la plena independencia de los municipios en el ejercicio de sus funciones. En cuanto al origen o constitución de los municipios, la reforma ha permitido la generación democrática de sus autoridades, el Consejo municipal y Alcalde, con lo cual la autonomía declarada formalmente en la primitiva redacción del art. 107 de la carta fundamental adquiere concreción real y plena.

### **1.3. La participación social**

La ampliación de la participación no sólo se realiza en el ámbito del ejercicio de la democracia representativa. El afán de propiciar una amplia participación, no sólo política, sino también social, se ha expresado en la valoración e incorporación de los intereses sectoriales o corporativos, tanto en su inclusión en la agenda pública como en los procesos de discusión y resolución de políticas públicas.

En ese sentido, los arts. 105, inc 3º y 107 de la CPE consagran los Consejos Económico y Social a nivel provincial y comunal. Ellos tienen carácter asesor; colaborando con la autoridad política en forma independiente de ésta y configuran una instancia privilegiada de información y concertación social. Importante resulta destacar que con los caracteres anotados, estas instancias constituyen canales legítimos de participación de los componentes organizados de la sociedad civil, plenamente compatibles con las facultades resolutorias de la autoridad política en un sistema democrático.

## **2. Innovación estructural en la Administración del Estado**

La reforma de 1992 significará un enorme esfuerzo para adecuar la estructura orgánica del Estado a un modelo organizacional congruente con la descentralización efectiva.

En este sentido cabe recordar los principios funcionales y técnicos de la administración del Estado, contenidos en la LOC sobre Bases de la Administración General del Estado, cuya aplicación debe regir la adecuación orgánica administrativa del Estado acorde con la significancia de la descentralización establecida.

Entre éstos destacamos el principio de eficiencia, que dice relación con la idoneidad del personal para el desempeño de sus funciones y la simplificación y rapidez de los trámites, aspectos que en lo inmediato tienen relación el primero, con la conformación de las plantas de los gobiernos regionales y el segundo, con la desburocratización que significa la decisión directa de los asuntos en la región; el principio de eficacia, que mira al resultado de la gestión global desarrollada en este caso por los gobiernos regionales y que de resultar positiva es el parámetro evaluativo que en términos reales justifica su creación; el principio de coordinación de la función administrativa, imperativo primordial de las diversas instancias de los gobiernos regionales en esta etapa de instalación, expresado también de manera sustancial en la coordinación y complementación de la inversión regional para asegurar los objetivos de equidad territorial que la LGR impone a los gobiernos regionales.

Por otra parte, la innovación estructural dicha, conlleva la necesaria adecuación de la legislación pertinente, y en especial en este caso, de la LOC sobre Bases Generales de la Administración del estado. Esta tarea, pendiente todavía, dice relación con la sistematización orgánica, de las Leyes, armonizando en primer término, el aspecto formal de la Ley de Bases, tanto con la CPE, como las LOG de Municipalidades y de Gobierno y Administración Regional.

Además, en un segundo alcance, la necesidad de esta sistematización permitirá abordar también aspectos sustanciales de la regulación legal en torno a la descentralización. En primer lugar, dando solución al problema en cuánto la Ley de Bases de la Administración no traduce adecuadamente la preeminencia del principio de descentralización consagrado en la Constitución, sino discurre sobre la equivalencia de los conceptos de descentralización y desconcentración<sup>18</sup>. En segundo lugar, acorde con su naturaleza, debería desarrollar tal principio y no limitarse a la reproducción de las normas referidas en la misma CPE<sup>19</sup>. Por último, el control del Tribunal Constitucional, para el caso de una modificación de la Ley de Bases, significaría una oportunidad importante para la determinación del alcance y sentido de las normas sobre descentralización establecidas en la CPE.

---

18 *Crítica sostenida por Vergara Blanco, "Marco jurídico de la...", op.cit, pág. 431. En un sentido diverso, se ha planteado que el principio de descentralización en la Ley de Bases corresponde a un concepto muy amplio, no coincide con el utilizado en Derecho Administrativo, el que abarcaría diversas expresiones y mecanismos que distribuyan el poder central, dentro de un estado unitario y jerárquico. Tal posición admite no obstante, que se requiere un estudio más especializada sobre el tema. Aylwin Azócar, Arturo, "Principios de la LOC de la administración del Estado y pautas para el análisis de su título I", Revista Chilena de Derecho, vol. 16, N°2, (1989), pág. 397-398.*

19 *Cea Egaña, José Luis, "Contribución al estudio de la Ley Orgánica sobre Administración del Estado", Revista Chilena de Derecho, vol. 10, (1983), pág. 643.*

## 2.1. El estatuto de órgano personalizado

El gobierno regional, como órgano personalizado constituye quizás la más importante innovación realizada en este siglo respecto de la estructura del Estado desde el punto de vista orgánico y funcional.

La naturaleza de órgano descentralizado del gobierno regional, lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propio. Es decir, consagra una administración con atribuciones, recursos financieros y responsabilidad directa, para el desarrollo económico, social y cultural en las esferas de competencia propias de cada región. (Ar t. 100, inc. 2º y 3º).

Ello significa la aplicación concreta de un principio fundante de la descentralización, que postula la maximización de beneficio social a partir del incremento de la eficiencia y la eficacia de la acción estatal producto de la atención concreta y oportuna a necesidades definidas y particularizadas, cuya gestión es directamente realizada por los mismos beneficiarios.

## 2.2. Los órganos del Gobierno Regional

En el ámbito de la región, la LGR establece una distinción fundamental entre gobierno y administración, congruente con la idea del constituyente en orden a referir la descentralización al ámbito exclusivamente administrativo. El gobierno de la región se radica en el intendente, en cuanto "representante natural e inmediato del Presidente de la República"; mientras que la administración de la región "estará radicada en un gobierno regional", compuesto por el Intendente, en cuanto órgano ejecutivo del mismo y el Consejo Regional, órgano de naturaleza colegiada y dotado de competencia normativa, resolutoria y fiscalizadora. En forma similar a la CPE de 1925, pero ésta vez sólo con rango legal, separa ambas funciones a fin de no afectar la potestad presidencial establecida en el art. 24 de la CPE de 1980, que radica precisamente en el Presidente el gobierno y administración general del Estado.

El modelo así descrito ha sido sujeto a crítica con bastante fundamento, pues resulta un severo control al Consejo Regional, en la medida que el Intendente sea representante del Presidente de la República y a la vez, ejecutivo del Gobierno Regional. Lo que se cuestiona es la viabilidad de ésta suerte de "desdoblamiento", incompatible con la autonomía del Gobierno Regional. Otros reconocen que constituye una solución prudente, acorde con la idea de gradualidad en la implementación del proceso descentralizador<sup>20</sup>.

---

20 Para la crítica, Vergara, "El marco jurídico de la..." op. cit, pág. 442 y 443. En cuanto la opinión moderada, Nogueira, *El Gobierno regional...*, op.cit., pág. 50.

Se establece en cada provincia un gobernador provincial, en carácter de órgano territorialmente desconcentrado del Intendente, para el ejercicio de las funciones propias del Intendente tanto en materias de gobierno como de administración, junto con las que éste le delegue y las propias que la ley le asigna.

A la par, en el nivel provincial se establece un Consejo Económico y Social Provincial, órgano de carácter consultivo y de participación de la comunidad organizada, presidido por el gobernador en virtud de corresponderle la administración superior de la provincia.

### **2.3. Estructura administrativa del Gobierno Regional**

Se establecen las secretarías regionales ministeriales, órgano territorialmente desconcentrado de los ministerios y por tanto, representante en la región de la secretaría de estado respectiva y a la vez, colaborador directo del Intendente, subordinado a él en todo lo relativo a materias que sean de competencia del gobierno regional. A la vez, se formaliza el Gabinete regional, como órgano auxiliar del Intendente, compuesto por los gobernadores, los seremis y el director regional del Servicio Nacional de la Mujer.

Habrà una estructura administrativa, directamente adscrita al intendente para el cumplimiento de las funciones que se le asignan como ejecutivo del gobierno regional. Ella estarà compuesta por una División de Administración y Finanzas y otra División de Análisis y Control de Gestión.

Por su parte, el consejo regional dispondrà de una Secretaría, a cargo de un Secretario Ejecutivo, destinada a prestarle asesoría para el desempeño de sus funciones.

En suma, guardando las distancias obvias, la estructura del gobierno regional reproduce los mecanismos básicos del gobierno nacional: un ejecutivo, legislativo, ministerios, gabinete, iniciativa presupuestaria del ejecutivo, fiscalización y supervigilancia de la administración por el ejecutivo a través de sus colaboradores directos, los seremis, etc.

### **2.4. Jerarquía del gobierno regional en la administración del Estado**

El gobierno regional, acorde con su carácter de órgano personalizado, cuenta con una planta administrativa propia, cuyo nivel directivo está conformado por Jefes de División. Hay que recordar que en la organización de los ministerios, tales cargos son de exclusiva confianza y suceden en la línea de dirección inmediatamente al ministro y subsecretario de cada cartera. Los funcionarios que desempeñan tales cargos conforman el nivel de mayor jerarquía dentro de la Administración del Estado. Conforme a ello, el art. 68 de la LGR, establece la existencia de tales funcionarios a cargo de la respectivas Divisiones de Administración y Finanzas y de Análisis y Control de Gestión.

Por otra parte, la planta del gobierno regional contará en ella una alta proporción de profesionales, imprescindibles para el adecuado cumplimiento de los requerimientos técnicos que sus cometidos le imponen.

## 2.5. El traspaso de atribuciones del nivel central

Fuera de éstas consideraciones generales, nos parece importante detenernos en el mecanismo para la ampliación o profundización del proceso de descentralización, establecido en el art. 67 de la LGR, de confort mitad al art. 103 de la CPE.

Cabe recordar que el art. 107 de la CPE de 1925, entregaba a la ley (el nivel central) la tarea de confiar paulatinamente y en forma directa, atribuciones y facultades administrativas a las provincias. El principio fue recogido de manera general en el primitivo art. 3º de la CPE, pero no desarrollado mayormente en el capítulo XIII. éste último sólo contempló que la ley regularía la desconcentración de los ministerios y los procedimientos que aseguren la coordinación entre los órganos del Estado.

En cambio, tras la reforma de 1992, la referencia a la ley como mecanismo destinado a implementar la descentralización, es más explícita y detalla este concepto al establecer en su nuevo art 103, inc. 1º.

La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

A diferencia de la norma similar de la CPE de 1925, la nueva disposición del art. 103 es mucho más amplia. Ello, al indicar que el objeto de determinación por la ley serán "las formas" en que se descentralizará la administración y se traspasarán atribuciones a los gobiernos regionales. Ello significa que, para cumplir el mandato constitucional, la ley, junto con asignar de manera directa nuevas competencias, puede asimismo establecer procedimientos o arbitrios para avanzar en ese propósito. Ello redundará en la conclusión que bajo éste concepto amplio del cometido de la ley, el avance hacia modelos de descentralización deja de ser resorte exclusivo y de responsabilidad del legislativo, pudiendo extenderse e involucrar al conjunto de la administración.

Así, en ejercicio de la mayor amplitud otorgada por el constituyente, el legislador de la LGR estableció precisamente que una de esas formas será la consagrada en el art. 67 de la ley:

Art. 67. Los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para recibir tales responsabilidades. Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los se-

senta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva. Dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el Ministerio del Interior, serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia.

Confome a lo expuesto, la LGR estableció un procedimiento para el traspaso de atribuciones que dispone: la iniciativa del Gobierno regional en la materia; la obligación de fundar técnicamente la solicitud y la obligación de la administración central de pronunciarse sobre ésta. Como se infiere del inciso final, el proceso culmina en la entrega al Presidente de la República de los antecedentes respectivos, para su consideración, dado que en definitiva nuevas atribuciones para los Gobiernos Regionales sólo pueden ser establecidas por ley orgánica constitucional, según lo señala el art. 102 de la CPE.

Pensamos que las normas del artículo 67 radican su novedad precisamente en la asignación al gobierno regional de la facultad de iniciativa para impulsar el traspaso de atribuciones, desde la administración central a la región. Aunque no establece un carácter vinculante, incorpora de esta forma una suerte de colaboración con el Estado central para el cumplimiento del mandato del art. 3º de la CPE<sup>21</sup>, que en nuestro concepto significa la consagración de un principio que denominamos de actividad regional co-responsable del proceso de descentralización. Este principio constituiría un giro al fenómeno histórico que en forma paradójica ha sustentado la descentralización en iniciativa del poder central, a la larga limitada y acotada en términos prácticos por éste. Al contrario, se provee en adelante de mecanismos institucionales de comunicación y debate entre la región y el nivel central, cuya aplicación generará negociaciones interestatales responsables y serias, apoyadas en consideraciones técnicas para el cabal cumplimiento de mandato constitucional en torno a la descentralización administrativa<sup>22</sup>.

### 3. Bases económicas para una efectiva descentralización

#### 3.1. Fundamento

Es evidente y así lo demuestran muchas experiencias, que la generación democrática de autoridades dotadas de importantes funciones y atribuciones, deben ir acompañadas de los recursos económicos en un monto adecuado, tanto para el cumplimiento y ejercicio de las mismas, como para asegurar la independencia financiera que permita el ejercicio real de las competencias y la realidad de la autonomía, no sujeta a directrices jerárquicas o de facto por parte de otra autoridad u órgano. En caso contrario, la aplicación de la ley cae rápidamente en letra muerta y lo que es más grave, las instituciones y autoridades son afectadas en su legitimidad.

---

21 *En el sentido del mandato vinculante para el conjunto de la administración, establecido en el nuevo art. 3º de la CPE, según se sostiene supra II.3.*

22 *En ese sentido, también infra 3.3.d)*

La reforma de 1992 denota una preocupación del constituyente para asumir el proceso de descentralización de manera integral. No sólo como un problema de democratización de estructuras decisionales, o radicaciones de funciones y atribuciones a órganos descentralizados, sino enfrentando directamente el tema de la provisión de los recursos financieros necesarios. Para ello aborda la incorporación de mecanismos de financiación regional, acordes con la voluntad descentralizadora de la reforma.

### **3.2. Objetivos**

En este sentido, los mecanismos de financiación consagrados en la Carta Fundamental y la LGR cumplen, en diversos grados y de acuerdo a su naturaleza, objetivos que buscan evitar el fenómeno descrito que puede conducir al fracaso del esfuerzo descentralizador. Estos objetivos o medidas apuntan principalmente a:

- a) establecer cierto grado de autonomía financiera mediante la generación de ingresos propios del gobierno regional.
- b) otorgar participación al gobierno regional en la distribución de recursos sectoriales, atribuyéndole nuevas competencias en la asignación de tales recursos a proyectos específicos.
- c) objetivar la distribución de recursos, minimizando los grados de discrecionalidad en su asignación tanto a nivel central como regional.

### **3.3. Mecanismos**

Con este fin, el constituyente ha consagrado una serie de mecanismos, que denotan quizás el espíritu más innovativo, creador y rupturista con la tradición centralizadora que deposita la reforma. Estos mecanismos se relacionan con la aplicación de tributos regionales al desarrollo regional; la mejor regulación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; y la creación de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y los Convenios de Programación de Inversión Pública.

#### **a) Aplicación de tributos al desarrollo regional**

La CPE establece en su artículo 19, N° 20, inc. 3º: "Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado", norma que se reconoce como el principio de no afectación de impuestos. Sin perjuicio de ello, seguidamente en su inc. 4º, consagraba una excepción relativa a la posibilidad que la ley podría autorizar la afectación de determinados tributos a fines de la defensa nacional o al financiamiento de obras de desarrollo local y, en éste último caso, sólo respecto de tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local.

La reforma de 1992, amplió idéntica excepción en el sentido de hacerla extensiva al nivel regional. De esta manera alcanza ahora a tributos de clara identificación regional para el financiamiento de obras de desarrollo regional. (nuevo art. 19, nro.20, inc. 4º). En suma, esta norma adecúa la carta fundamental a la descentralización regional, aplicando el mismo criterio rector que regulaba la excepcionalidad al principio de no afectación, contemplado en principio sólo para los municipios.

Un segundo alcance a esta disposición, radica en el reemplazo de la parte final del inc. 4º en comento. La nueva disposición señala que la ley podrá autorizar que ciertos tributos, "... puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales...", en circunstancias que el anterior texto utilizaba el término establecidos. La razón estriba en el deseo del constituyente en aclarar que la creación de nuevos tributos sólo puede ser hecha por ley en ejercicio de la atribución exclusiva del estado central para ejercer el poder tributario. De esta manera se evita posibles interpretaciones en cuánto el término establecidos otorgaría las regiones o sus órganos, potestades tributarias. Queda por tanto claramente explicitado en su nueva redacción, que la norma permite sólo la aplicación de tributos, es decir, su asignación, por parte de las autoridades regionales o comunales a fines de desarrollo, en forma ex-post a la dictación de una ley que deberá primero, crear el impuesto y segundo, autorizar la afectación. Consecuencialmente, el establecimiento o determinación de tributos por otra autoridad que no sea el Congreso Nacional en virtud de una ley, sería nula en conformidad con el artículo 7º de la CPE.

Por último, cabe anotar que bajo el imperio de la Constitución de 1980, no se han creado impuestos de clara identificación local. Sólo existen los impuestos destinados a financiar los Municipios establecidos en leyes anteriores a 1981 (v.gr. impuesto territorial, patentes profesionales), cuya vigencia radica en la disposición séptima transitoria de la CPE. De no mediar ésta excepción constitucional y en caso de derogación de las leyes que rigen los impuestos señalados, la afectación de impuestos en un momento futuro no habría sido posible.

## **b) Perfeccionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. (FNDR).**

El artículo 73, parte primera, de la LGR, define al FNDR en los términos siguientes:

"El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo,"

El FNDR es el mecanismo de asignación de recursos de inversión más importante para el financiamiento de las regiones y uno de los más eficientes en la asignación de re-

curso del Estado. En mérito a ello, la reforma del 92, reafirmó su consagración en el texto constitucional ya contemplada en el art. 104 de la CPE.

La única innovación al respecto, fue sustituir la composición del FNDR de una proporción del total de ingresos del Presupuesto General de la Nación a una proporción del total de gastos de inversión pública, lo que reafirma su carácter de fondo de inversión y proporciona un parámetro más adecuado del componente regional en el total de la inversión que realiza el Estado.

El FNDR constituye un mecanismo de "ayuda directa a los lugares" en oposición a la gran mayoría de mecanismos de inversión social e infraestructura básica, que lo son de "ayuda directa a las personas"<sup>23</sup>. En este sentido, precisa destacar la explicitación realizada por la LGR respecto del carácter de compensación territorial del FNDR. Ello en cuanto es el único instrumento de inversión que cumple en forma exclusiva esta finalidad, en cuanto es precisamente el territorio (las regiones) el factor determinante en su distribución. Tal carácter ha sido criticado por representantes de las regiones centrales, en base que, resultado de tal distribución, se ven proporcionalmente favorecidas las regiones más extremas, en desmedro de las centrales que son las que concentran en valores absolutos, mayor número de personas en situación de pobreza.

Por su parte, los arts. 75 y 76 de la LGR consagran los mecanismos básicos del procedimiento de distribución, realzando los aspectos técnicos y no discrecionales en ella, conciliando criterios de equidad, seguridad jurídica, compensación territorial y solidaridad interregional.

### **c) Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)**

La LGR define las ISAR, en los términos del Art. 79:

...toda aquella que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella.

Establecidas por el nuevo art. 104, inc. 3º de la CPE, éste indica además que su "distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondiente". Si bien corresponde a recursos sectoriales, propios de cada ministerio, el cuál hará también su asignación global entre regiones, no es menos cierto que su asignación específica, es decir, la determinación concreta de los proyectos a que deben aplicarse los recursos, corresponde

---

23 Boisier, Sergio y Surita, Gladys, "La lucha contra la pobreza". *Diario La Nación*, Santiago, de junio (1993).

de manera exclusiva al gobierno regional, a la hora de aprobar el presupuesto. De esta manera una proporción de la inversión del Estado se sustrae de la decisión del órgano central, el ministerio respectivo, y se entrega a la competencia de la región.

El principal cometido de esta innovación, consiste en entregar la decisión sobre la asignación de inversiones en materias netamente regionales a quienes mejor conocen la realidad de la misma y por ende las necesidades y prioridades más adecuadas. De esta manera se concreta uno de los principios fundantes de la bondad de la gestión descentralizada cual es el aumento de la eficiencia y la eficacia por la gestión directa de los mismos beneficiarios.

#### **d) Convenios de programación de inversión pública**

Establecidos en el art. 104 inc. 4º de la CPE, son definidos en el art. 80 de la LGR:

...son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones realizadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar en un plazo determinado.

Constituye sin duda la institución más novedosa en el tema de la financiación de los gobiernos regionales y es otra manifestación de lo que hemos denominado la actividad co-responsable de la región en el proceso de descentralización. En efecto, los convenios de programación importan el despliegue de importantes grados de iniciativa de los gobiernos regionales del mismo modo como lo analizamos respecto al traspaso de facultades del nivel central. Tal principio de actividad regional, reorienta cualitativamente el espíritu o vocación descentralizadora, que en la práctica; significa que la región debe propugnar fundamentalmente por la inversión pública para la región y no esperar su otorgamiento por gracia o discreción del nivel central.

Junto con ello, importa una manifestación del espíritu modernizador en la gestión pública, recogido por el constituyente, haciéndose eco de los motivos o ideas matrices del mensaje presidencial que señalaba la necesidad de modernizar el Estado a través de la reforma descentralizadora. Manifiestamente son avances modernizadores en la gestión pública el instituir la negociación directa entre los gobiernos regionales y el nivel central; obligar a los gobiernos regionales a elevar el nivel de gestión para el diagnóstico, elaboración y ejecución de proyectos; incorporar el concepto de responsabilidad recíproca por parte de los niveles central y regional; y permitir el planeamiento o planificación del desarrollo en plazos establecidos. Todos estas implicancias permiten ir configurando un Estado más moderno, con mayor agilidad en su gestión; que incentiva los acuerdos entre las agencias interestatales mediante mecanismos convencionales, genera las responsabilidades recíprocas correspondientes y consecuentemente incentiva el cumplimiento de las tareas y por último; se somete a sistemas de regulación adecuados en

cuanto a la asignación y empleo de los recursos presupuestarios por procedimientos técnicos de gestión y evaluación, lo que maximiza su inversión.

### III. A manera de conclusiones

No es pretensión de este trabajo establecer tesis acerca del destino del proceso de descentralización institucional del Estado actualmente en marcha. Ello requiere un desarrollo más amplio que el que se puede abordar en esta pequeña sinopsis de algunos aspectos jurídico institucionales relevantes que hemos intentado destacar. Sin perjuicio de ello, a través de ciertas constantes que hemos develado en estas líneas, proponemos algunas hipótesis meritorias de una mayor atención y desarrollo sistemático.

- 1.- Hemos destacado la estrecha relación que existe entre los procesos descentralizadores del Estado y los aspectos del sistema y/o régimen político respectivo. Ello implica realizar el esfuerzo dogmático y científico para encarar la dimensión política real que tiene aún la sola descentralización administrativa. Significaría asimismo, no dar por supuesto ideas bastante discutibles, por ejemplo, aquella en cuanto éste tipo de descentralización se neutra, sólo por cuanto por definición el estado unitario excluiría formas de descentralización política. En términos concretos, contempla considerar en el debate de un eventual cambio de régimen político, la dimensión en que se inserta la actual organización descentralizada del Estado.

En síntesis, consideramos que la descentralización tiene un alto componente político y por tanto, ella debe conjugarse y considerarse en los planteamientos globales acerca del régimen político, sistema de partidos, sistema electoral, etc. Cabe recordar a este respecto, que siguen pendientes los temas de la elección directa de consejeros regionales y alcaldes; número de concejales, atribuciones de los municipios, financiación municipal (impuestos), etc.

- 2.- La extensión de la reforma regional aprobada en 1992, genera un cuadro de alta complejidad en la administración estatal, tanto a nivel regional como nacional. Esta mayor complejidad puede ser un poderoso agente catalizador para el impulso de nuevas vías de resolución de conflictos entre los distintos niveles territoriales estatales, o al contrario un freno al desarrollo de la nueva institucionalidad en cuanto obstaculice la gestión eficiente de los órganos competentes en cada esfera territorial o sectorial. En otras palabras, la capacidad institucional (política y jurídica), para resolver conflictos de competencia entre los órganos de la nueva organización regional ocupa un lugar privilegiado en la agenda pública.

En el mismo sentido, es necesario en este orden de cosas, otorgar soluciones clarificadoras en torno a los problemas que representan la necesidad de órganos de administración metropolitanos y las limitaciones de las comunas para ejecutar labores que trascienden su jurisdicción territorial. En este último sentido, una revi-

sión del concepto de autonomía a la luz de la exigencia de coordinación que importa la asunción de tareas que exceden la capacidad operativa, financiera y técnica de los municipios, se hace aconsejable.

En suma, se hará necesario afinar los existentes o establecer donde faltan o los que existen sean inadecuados, claros mecanismos de resolución de conflictos y de competencias, como asimismo crear otros donde sean necesarios como por ejemplo, la coordinación operativa obligatoria entre municipios.

- 3.- En torno al tema de la co-responsabilidad regional en el avance de la descentralización regional, surge lo relativo a la responsabilidad política por el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 3º de la CPE. Al respecto deberá abordarse lo referido al origen de la misma, los sujetos de la responsabilidad; su fiscalización y persecución; etc.; todo ella en consonancia con lo expuesto en el punto 1.

Santiago, Noviembre de 1993.-

## FE DE ERRATAS

Incluir párrafo siguiente, en la página 3, entre párrafos "respecto de ..... integrado por autonomías", y "Todo ello obliga, ..."

El acento en el carácter administrativo de la descentralización ha motivado un énfasis marcado en las condiciones de eficiencia de la gestión del Estado pero no ha generado un debate a fondo en torno a la imbricación con los efectos y aspectos políticos de la misma descentralización, (aunque sea "administrativa"). Esto es, asumir la descentralización como una real forma de dispersión del poder y por tanto un proceso e institucionalidad que incluye directamente en la estructuración de la relaciones de poder existentes en la sociedad.