

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Dpto. de Ciencias Políticas y Administrativas

La Modernización del Estado:

Participación y Gestión en los Gobiernos Regionales

Tesis para optar al título de:
Ingeniero de Ejecución en Gestión Pública.

Prof. Guía: Hector Chamaca Pérez.

Alumnos Integrantes:

- **Orlando Alarcón Carvajal.**
- **Ernesto Larraín Del Solar.**
- **Pedro Luco González.**
- **Elizabeth Muñoz Valenzuela.**
- **G. Jacqueline Reidenbach Ibañez.**
- **Raúl Rodríguez Herrera**
- **Antonieta Uribe Rojas.**
- **Hernán Valenzuela Pérez.**
- **Francisco Vega Reichenberger.**
- **Miguel Vilches Muñoz.**

1998

Índice

	Pág.
Presentación	I
Introducción	1
I. La Participación en los Gobiernos Regionales	6
1. La Democracia	6
1.1. Democracia Directa	9
1.2. Democracia Indirecta	10
1.3. Democracia Representativa	10
1.4. Democracia Regional	12
2. El Gobierno	19
2.1. Origen Histórico	20
2.2. Funciones y Estructura	21
3. Los Gobiernos Regionales	25
3.1. Regionalización y Municipalización durante el Gobierno Militar.	26
3.2. Gobiernos Regionales en los Estados Unitarios y Federales	29
3.2.1. La Centralización	34
3.2.2. La Desconcentración	36
3.2.3. La Descentralización	37
3.2.4. Descentralización Administrativa	37
3.2.5. Descentralización Política	40
3.3. La Regionalización	42
3.4. La Descentralización Política Regional dentro del Estado Unitario	46

4. Gobierno Regional en Chile	49
4.1. Marco Legal	57
4.2. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	61
4.3. Ley N° 19.175	65
4.4. Los Organismos del Gobierno Regional según la Ley N° 19.175	72
4.4.1. Organos que componen el Gobierno Regional	73
4.4.1.1. Intendente	73
4.4.1.2. Consejo Regional	77
II. La Gestión en los Gobiernos Regionales	81
1. Como se manifiesta la Gestión en la Administración Pública y en los Gobiernos Regionales	81
2. La Gestión en los Contextos de los Gobiernos Regionales	94
2.1. Gobierno Regional	97
2.2. Concejos Regionales	102
2.3. Gabinetes Regionales	107
3. Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI)	109
4. Los Comités Regionales	114
5. Presupuesto Regional	124
5.1. Composición	126
5.2. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).	128
5.3. Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR).	140
5.4. Convenios de Programación	150

III. Conclusiones	154
IV. Síntesis Histórica	157
V. Bibliografía	162

Presentación

El presente trabajo, inserto entre las exigencias impuestas por la Universidad para la obtención del título de Ingeniero de Ejecución en Gestión Pública ha tenido como norte dos objetivos fundamentales, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

El primero de ellos, no queriendo con ello indicar un orden de importancia, estuvo centrado en torno al problema de la Gestión en los Gobiernos Regionales en Chile, principalmente, a partir de la promulgación de la Ley N° 19.175 del año 1992. La idea planteada consistió en responder a dos interrogantes, fundamentales a nuestro entender; la referida ley daba real origen a la existencia de gobiernos en cada una de nuestras regiones de acuerdo a lo que el concepto tradicional de gobierno entiende por éste; ello significa adentrarse en toda la problemática de la participación regional.

Planteadas así las cosas se llega a la necesidad de centrar nuestro estudio desde la doble perspectiva, con fines técnicos de investigación, de la participación y la gestión, dado que uno y otro se interactúan recíprocamente, partiendo de la premisa de entender por gestión al conjunto de administración con conducción política.

A partir de lo anterior es que surge la otra interrogante, que consiste fundamentalmente en preguntarse el por qué de la falta de real participación de la ciudadanía en la gestión de los problemas regionales. Es ahí donde se genera el espacio que nos llevó a este análisis dentro del contexto más amplio que tiene que ver con la modernización del Estado y la profundización y perfeccionamiento del sistema democrático.

El otro gran objetivo planteado tiene relación con la idea de consolidar en nuestros futuros profesionales la metodología de investigación rigurosa que requiere el trabajo académico = científico, en vista no sólo a que sea utilizado de manera permanente y cotidiana durante su desempeño profesional, sino que también pensando en que en algún momento puedan centrar su preocupación en alcanzar nuevos niveles de perfeccionamiento, frente a lo cual esperamos haber contribuido para despertar en ellos ese interés, como también haberles entregado las primeras herramientas que les puedan abrir las puertas de ese camino.

Al término de este trabajo, después de largos meses de permanente esfuerzo por alcanzar los objetivos trazados, no nos queda más que agradecer a este rico grupo humano que eligió trabajar con nosotros, y

que con su esfuerzo contribuyeron también al crecimiento personal de cada uno de quienes participamos en él, como también a nuestra casa de estudio por abrirnos un espacio para el trabajo sistemático, que es donde la academia realmente encuentra su esencia y se proyecta, aportando en forma modesta y silenciosa a nuestra tierra y a nuestra gente.

Hector Chamaca Pérez
Político

Introducción

La modernización del Estado lleva consigo una serie de transparencias que involucran necesariamente grandes ámbitos del quehacer de la sociedad civil. Sin embargo, de entre ellas hay un aspecto que nos interesa destacar y que constituye la preocupación central del presente trabajo. Este tiene que ver con un cambio en el paradigma regional para trasladar el accionar estatal desde un rasgo histórico centralista a uno netamente descentralizado, todo ello dentro del contexto de la política descentralizadora impulsada en nuestro país a partir de la creación de los gobiernos regionales.

La descentralización y la desconcentración marcan un importante desafío a la cultura estatal a fines de siglo, pues significa adecuarse a las profundas transformaciones que vertiginosamente sirven a la humanidad de fines del siglo XX.

La globalización, con la apertura de los mercados y la integración de las economías nacionales a escala planetaria hacen necesario que todo el aparato estatal sea capaz de responder a este desafío en la dimensión que significa cumplir con eficacia un rol regulador más que

ejecutor, capaz de generar las condiciones para que los entes privados puedan operar fluidamente frente a la demanda que impone la competitividad internacional, como también ser capaz de generar las condiciones burocráticas que en el plano crítico permitan que las fuerzas que representan cada espacio-territorio, con toda la riqueza que ello representa, pueda expresarse plenamente de tal manera que cada región, provincia, etc., se convierta en los primeros y principales protagonistas y motores de su desarrollo.

Por otro lado observamos que la visión que hoy tenemos del mundo ha cambiado ostensiblemente, como producto de la revolución tecnológica, pues ha roto la noción de espacio y tiempo, fundamentalmente por el hecho de que las comunicaciones se han hecho casi instantáneas. Ello tiene una indudable repercusión no sólo en la velocidad para transmitir la información, como para transportar la producción, sino que también tiene una alta incidencia en los costos que ello representa, como en la posibilidad de acceder a productos y medios desde cualquier punto del planeta. Como consecuencia de lo anterior nos encontramos frente al hecho de que los criterios con los que habitual y tradicionalmente se determina la noción de territorio-región han

cambiado por completo para incorporar nuevos criterios que tienen que ver con sustentabilidad, competitividad, etc.

Consecuencia final de lo anteriormente expuesto, es el como enfrentar en forma eficiente y coherente todas estas transformaciones, lo que nos conduce, indudablemente, a un problema de gestión. Es esta ultima la que deberá ser capaz de generar las condiciones para que el aparato estatal pueda enfrentar el desafío de lo que podría definirse como un nuevo contrato social entre este ente abstracto y la sociedad a la cual pretende servir. De no ser así se transforma en una estructura inerte, en un lastre, a partir de lo cual difícilmente podrá justificar su permanencia en el tiempo. Es éste precisamente uno de los tópicos que son abordados en el presente estudio, en un análisis que se centra fundamentalmente en la década de los 90 y particularmente en la Ley 19.175 de Noviembre de 1992. Se quiere llegar a determinar si esta última, en términos conceptuales, se acerca más a los principios de la desconcentración o si verdaderamente representa un cambio radical en la cultura centralista que ha caracterizado a la administración pública chilena para dar el impulso definitivo al proceso descentralizador.

Otra vertiente fundamental de este estudio tiene que ver con un aspecto de vital trascendencia en el diseño del Estado Chileno y que por ello representa una temática de máxima complejidad, como es el de fundamentar la existencia o no de los gobiernos regionales a partir de la referida Ley 19.175.

El asunto es complejo dado que se requiere compatibilizar dos conceptos que en más de una oportunidad aparecen antagónicos. Efectivamente, el concepto de gobierno implica contar con ciertas atribuciones que lo caracterizan, y que tiene que ver con la autonomía en la toma de decisiones, elección de autoridades, manejo de recursos, etc., sin una dependencia jerárquica. Ello resulta difícil de conjugar con el principio constitucional chileno que establece que nuestro país constituye un estado unitario, a partir del cual se expresa todo el ordenamiento jurídico de la nación.

Sin embargo, el problema no se agota en estos aspectos sino que por el contrario surge también, la necesidad de compatibilizar, además de esta transformación a una estructura administrativa que se caracteriza por una cultura centralizada, lo que limita la capacidad de decisión y de acción de los distintos servicios involucrados, pero por sobre todo se

enfrenta con el gran problema de la cesión de cuotas de poder que en una primera instancia resulta difícil de comprender en un contexto de fortalecimiento de la autoridad y más bien se ve como una amenaza que promete romper el statu quo, sobre el cual aparentemente descansa la posición de privilegio.

I. La Participación en los Gobiernos Regionales

1. La Democracia

- ♦ La democracia supone procedimientos y reglas tales como, el gobierno de la mayoría en el respeto a los derechos de la minoría; el pluralismo ideológico y político; la resolución pacífica de los conflictos; las elecciones libres, competitivas e informadas; la autonomía relativa de los cuerpos intermedios de la sociedad y el pleno respeto del Estado de Derecho.¹

La democracia por definición supone participación popular, lo que implica que a cada persona se le reconoce el derecho a participar en la toma de decisiones.

- ♦ Del griego demos, "pueblo" y cratos, "poder", "autoridad". En sentido lato, gobierno del pueblo.

Aplicado a la política el término alude al régimen político o forma de gobierno en el cual el pueblo participa, de manera activa y efectiva, en la organización del poder público y en su ejercicio. Según la clásica

¹ Manual para la gestión Regional - Fundación Friedrich Ebert.

definición de Lincoln, se trata del "gobierno del pueblo por el pueblo, y para el pueblo".

Esta es la meta por alcanzar y a lo que se debe tender, aunque no se ha dado nunca en plenitud. La democracia es una realidad en movimiento en cuanto a búsqueda y realización de una presencia real del pueblo en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder a través del ejercicio del voto, la opinión pública, la crítica de las decisiones de gobierno y la participación en diferentes grupos u organizaciones que forman parte del tejido social.

La idea y el concepto de democracia presenta una particular dificultad para ser definidas en política. Es la autodenominación generalmente aceptada por casi todos los regímenes políticos y tarjeta de presentación de casi todos los gobiernos de la tierra. Casi todas las formas políticas, con diferentes adjetivaciones, reciben el nombre de democracia. Todo el mundo se dice demócrata, ni siquiera los enemigos de la democracia se atreven a hablar en contra de ella. Si nos atenemos a esto, podría afirmarse que la democracia no tiene enemigos.

Como todo el mundo es demócrata - al menos esto es lo que se dice- en la política contemporánea la palabra "democracia" se ha venido utilizando con otra palabra añadida. Prácticamente ningún grupo político se denomina simplemente demócrata: hay social - demócrata, demócratas - cristianos, demócratas - liberales, demócratas - populares, etc. En cuanto a las formas de la democracia se adjetivan de diferentes maneras: democracias burguesas y democracias populares; democracia presidencialista y democracia parlamentaria; democracia directa y democracia representativa, etc. Desde otro punto de vista, se distinguen dos formas de gobierno democrático: la república y la monarquía constitucional.

Con un sentido similar al alcance político del término, los miembros forman parte de ellas.²

Tomando como referencia el último apartado podemos mencionar que en los Gobiernos Regionales esta realidad no se lleva a efecto, porque todas las decisiones son tomadas a nivel de los Intendentes con aprobación de los Consejos Regionales, teniendo estos últimos como objetivo final hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Estos consejos solo cuentan con facultades normativas, resolutivas y

² Léxico de Política - Ezequiel Ander - Egg.

fiscalizadoras, por lo tanto, no pueden proponer planes o programas distintos a los propuestos por el Intendente.

Una verdadera democracia implica la participación de la comunidad, por lo tanto, deben existir canales claros, a través de los cuales la comunidad regional sea informada de lo que se está haciendo, consultada al momento de tomarse una decisión, convocada a tomar la decisión misma, llamada a gestionar lo decidido e invitada a evaluar lo hecho.

En democracia no debe existir una concentración del poder.

1.1. Democracia Directa

Forma de democracia en la que los ciudadanos reunidos en asambleas o comités, intervienen directamente en la toma de decisiones. En este nivel de estado, este modelo existe solo en teoría, pues resulta prácticamente imposible su funcionamiento. Sin embargo, en determinadas organizaciones o grupos que comprenden un reducido número de personas, es posible la práctica de la democracia directa.³

³ Léxico de política Ezequiel Ander-Egg.

Luego de esta definición se puede concluir que la democracia directa es imposible de aplicar en cualquier tipo de gobierno u organización, ya que no es posible ni lógico que todas las personas participen directamente en el proceso de toma de decisiones.

1.2. Democracia Indirecta

Según el Léxico de Política de Ezequiel Ander-Egg, plantea que esta definición es equivalente a la definición de Democracia Representativa.

1.3. Democracia Representativa

Sistema político en el que el pueblo gobierna a través de sus representantes, que son elegidos periódicamente para desempeñar las funciones públicas. La democracia representativa presupone el pluralismo político, el sufragio universal, las libertades políticas y el Parlamento.

La democracia representativa en nuestro país se ha desarrollado nuevamente con la llegada del gobierno democrático en el año 1990, en algunos ámbitos políticos, por ejemplo elección del Presidente de la República, Senadores, Diputados, Concejales. Dicho proceso electoral es llevado a cabo según lo establecido en la Constitución Política de la República de Chile.

Sin embargo, a nivel regional tenemos que "el gobierno y la administración superior de cada región reside en el Intendente, el cual es de exclusiva confianza del Presidente de la República..."⁴

"El Intendente presidirá el Consejo Regional, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la Ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región.

La Ley determinará la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que le correspondan y los organismos que colaborarán en el cumplimiento de sus funciones. " (Art. 101°).⁵

⁴ Art. 100, Constitución Política de la República de Chile.

⁵ Constitución Política de la República de Chile.

Se propone que a lo menos los Consejeros Regionales sean elegidos a través de este sistema de elección de "**Democracia Representativa**"

1.4. Democracia Regional

Pensamos que la democracia regional debe estar orientada en la definición de dos conceptos fundamentales: "Democracia y Democracia Representativa", de lo cual se obtiene que:

Democracia Regional: es la posibilidad de expresarse libremente y de participar activamente en la toma de decisiones a través de un proceso de votación, el cual legitima la elección de las autoridades que nos representarán en la región. Debe estar sustentado en los pilares básicos del desarrollo de la democracia, la que se verá representada a través de la elección directa, en donde el ciudadano tendrá la posibilidad de elegir a los Consejeros Regionales a través del voto directo (Democracia Representativa).

La democracia supone la dispersión y control del poder a manos de distintos grupos y organizaciones. C.J. Friedrich señala que el funcionamiento de una democracia moderna requiere el autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño.

La descentralización política y territorial supone la elección democrática de las autoridades locales y regionales, lo que debiera dar por resultado que aquellas personas elegidas de esta forma representen efectivamente los intereses de los habitantes que conforman cada región.

Se hace necesario, desde el punto de vista de la profundización y perfeccionamiento de la democracia en nuestro territorio, crear nuevos mecanismos de elección de los Consejeros Regionales, como por ejemplo, de la misma forma en que se elige al Presidente de la República, es decir, a través de un **"Sistema Democrático Representativo"**.

El Presidente de la República es elegido a través de un sistema de **Democracia Representativa** y éste a su vez es quien designa al Intendente de cada región, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo XXIII, art. 100° de la Constitución Política de la República de Chile.

Este tipo de descentralización resulta fundamental por las demandas que plantea la expansión económica en varias zonas del territorio nacional, con el fin de lograr una administración pública más eficiente, como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales, las que son prioritariamente: salud, vivienda y educación. Se ha comprobado que cuando más cerca se está del problema que se trata de solucionar, cuando más cerca del ciudadano se hace la gestión, la eficiencia y la eficacia son mayores.

Desde el punto de vista de los Consejos Regionales podemos mencionar que la ciudadanía tiene una participación representativa en la elección de los concejales, quienes a su vez son los que nombran a los representantes del Consejo Regional, lo que implica, que las personas que conforman este Consejo, muchas veces son las que tienen mayor apoyo político, por lo tanto, no siempre representan los verdaderos intereses de ésta, sino que se encuentran dirigidos a un ordenamiento prioritariamente partidista.

Por otro lado en el gobierno de la región también tenemos que el Intendente no necesariamente representa los intereses de la ciudadanía, ya que es el representante natural e inmediato del Presidente de la

República en el territorio de su jurisdicción y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.⁶

Se requiere de un replanteamiento de la actual proceso de descentralización regional, en el sentido de permitir la elección directa del Consejo Regional, como una forma de equilibrar el poder político del gobierno central representado en el Intendente.

Podemos concluir que en la cúpula de la región, donde se define el destino de ésta, no existe participación de la ciudadanía, ya que a pesar de que el Gobierno Regional es un órgano descentralizado, que cuenta con las facultades necesarias para la toma de decisiones dentro de la región, como también para desarrollar y para hacer participar a los integrantes de ella, la ciudadanía no se siente representada ni partícipe de ésta, ya que no tiene ninguna instancia de apelación para evaluar la gestión. **Si la gente no tiene derecho a elegir, no participa.**

Según lo determina la ley N° 19.175, capítulo II, artículo 16°, serán funciones generales del Gobierno General:

⁶ Ley N° 19.175, Capítulo I, Art. 1°.

a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación.

Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del Gobierno Regional, los informes pertinentes;

b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 73 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable;

c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la ley de Presupuestos de la Nación.

- d) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicaran en el Diario Oficial;
- e) Asesorar a las municipalidades cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo;
- f) Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes;
- g) Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva;

h) Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta Ley, e

i) Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

Una verdadera participación, implica la existencia de canales institucionales claros a través de los cuales el pueblo sea informado de lo que se está haciendo, consultado al momento de tomarse una decisión, convocado a tomar la decisión misma, llamado a gestionar lo decidido e invitado a evaluar lo hecho.

Para el planteamiento recién expuesto es necesario crear canales de participación claros, en donde los lineamientos generales sean creados por ley, para que estos se hagan cumplir, pero a nivel de detalle cada Gobierno Regional los adapte, de acuerdo a las necesidades reales de cada región.

Ya habiendo realizado un análisis exhaustivo, de los Gobiernos Regionales y con el fin de incorporar un cierto grado de participación en la región, nuestra opinión es que los Consejeros Regionales sean elegidos a través de un sistema de **Democracia Representativa**, es decir, a través del voto directo de los integrantes de la región, de manera tal, que se sientan parte de todos los proyectos de mejoramiento que afecten la calidad de vida de todos los ciudadanos involucrados.

Para llevar a cabo este planteamiento, es necesario que los integrantes del Consejo Regional, sean electos de igual forma que se eligen en la actualidad los concejales municipales, es decir, a través del voto directo, según lo establecido en la Ley Orgánica Municipal.

2. El Gobierno

En el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estuvo ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna está asociado normalmente a la noción de Estado. En consecuencia con

la expresión gobernantes se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el Estado y con la de gobernados, el grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno.

Existe una segunda acepción del término gobierno que se apega más a la realidad del Estado moderno y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, las que tienen las tareas de manifestar la orientación política, del Estado con los órganos de gobierno.

2.1. Origen Histórico

Desde el momento en que la evolución de la división del trabajo determinó, por un lado, la formación de relaciones sociales más complejas que las relaciones de parentesco y por el otro lado, la consolidación de profundas desigualdades sociales entre los individuos

y entre grupos, se crearon conflictos tan fuertes que surgió la necesidad de organizar la población bajo el mando de un jefe, al que se le debía confiar la tarea de imponer las reglas necesarias para la producción y de limitar los efectos disgregatorios de esos conflictos. Se produce de esta manera, en sus términos más generales, la transición de la comunidad primitiva a la organización política de la sociedad, en la que aparece por primera vez una forma rudimentaria de gobierno.

2.2. Funciones y Estructura

Debido que en ninguna sociedad se produce una adaptación espontánea y automática a las normas en que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales, en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión de grupo. Este órgano es el gobierno. Por este motivo a toda la evolución histórica de la humanidad, a partir de una determinada fase de desarrollo en toda sociedad se puede encontrar alguna forma de gobierno, entendido como poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función

específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos extremos.

Podemos especificar más los conceptos de gobierno en relación con las funciones del Estado, tal como se han ido distinguiendo lentamente en el transcurso de la historia y tal como se ha formulado en la doctrina de la división de los poderes, debemos afirmar que el gobierno coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho con los órganos de la cúspide de ese poder, es decir, con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tienen la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, a través de la administración pública.

En el Estado moderno el gobierno se compone normalmente del Jefe de Estado (Monarca o Presidente de la República) y del Consejo de Ministros dirigidos por el Jefe del Gobierno.

En las repúblicas presidenciales el Jefe del Estado es la figura prominente del gobierno. En las repúblicas parlamentarias la figura prominente es en cambio la del primer ministro.

A pesar que desde el punto de vista constitucional el gobierno se define como el órgano en que se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud, se comprueba que en los estados modernos, en que se cumplen las condiciones de alguna forma más o menos libre de participación electoral del pueblo, los centros de poder a los que de ordinario está subordinado el gobierno en última instancia, son el partido o la coalición de partidos de gobierno.

Según la tipología clásica de las formas de gobierno existen tres formas buenas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia, también como oposición partiendo de esta misma definición encontramos tres formas malas de gobierno: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Según los principales escritores políticos de la antigüedad, las tres formas buenas tienden fatalmente a degenerar en las respectivas formas malas. Para evitar esto nace una nueva doctrina, llamado gobierno mixto; consiste en el enunciado y en la argumentación relativa en favor del principio según el cual la degeneración de una forma buena en una mala, puede evitarse con la constitución de un gobierno que resulte de una mezcla o combinación o integración recíproca sin nada más que las tres formas buenas de gobierno.

Uno de los principales argumentos en favor de los gobiernos mixtos ha consistido siempre en los ejemplos de gobiernos de larga duración, porque una ventaja de este tipo de gobierno es la estabilidad que permite perdurar esta forma de gobierno en el tiempo.

También podemos argumentar otras ventajas. De hecho el gobierno mixto obedece a un principio de justicia, al principio según el cual es justo dar a cada quien lo suyo, si el punto de vista es el de quien pide justicia, o bien es justo que cada quien haga lo que le corresponda, si el punto de vista es el de quien otorga la justicia. Con el lenguaje de hoy, podríamos decir que el gobierno mixto obedece al criterio de una justa distribución del poder entre las diversas fuerzas sociales, con la mira de que una no prevalezca sobre la otra. En segundo lugar se ha sostenido, y es el argumento que ha acabado por prevalecer, que el gobierno mixto, al instituir un gobierno fundado en el atemperamiento de las fuerzas sociales, permite el control recíproco de los diversos poderes, e impide por lo tanto el abuso de poder, que es el peor de todos los males que pueden corromper a un Estado.

3. Los Gobiernos Regionales

Desde la instauración de la democracia en nuestro país, se ha tratado de crear canales de participación de los ciudadanos en todos los niveles de decisión.

Si bien es cierto, la Constitución de la República de Chile tiene normada la elección de los representantes en el Gobierno Regional; según el art. 22 "El gobierno regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional".

Pensamos que en el espíritu de este artículo, está implícita la participación de todos los ciudadanos, a través del Consejo Regional, ya que el Intendente es funcionario de confianza nombrado por el Presidente de la República y el Consejo Regional es elegido por los concejales de las comunas de la región, estaríamos entonces planteándonos, de que los ciudadanos participan en forma indirecta en el Gobierno Regional al haber elegido a los concejales que designan a los concejales de la región.

El Consejo Regional tiene por finalidad hacer compatibles la potencialización para el desarrollo de cada región a través de planes, programas y proyectos con la planificación del gobierno central. En el caso de los proyectos bajo la jurisdicción del gobierno central, las autoridades regionales, actualmente sólo pueden negociar, ciertos aspectos técnicos y políticos de su formulación, pudiendo en un momento asumir un rol más activo en el proceso de implementación de éste.

Creemos que dada las características actuales del Estado, donde la centralización de funciones es una poderosa burocracia nacional y los recursos siempre escasos para cumplir las demandas de los ciudadanos, la participación de estos en los Gobiernos Regionales debería ser eligiendo sus propios representantes en votación directa.

3.1. Regionalización y Municipalización durante el Gobierno Militar

El gobierno militar estableció un sistema jerárquico de unidades territoriales y de autoridades con funciones similares, con una capacidad de toma de decisiones equivalentes y por supuesto una estrecha

integración bajo la línea de mando dependiente directamente del poder ejecutivo.

En la base de esta estructura se situó la comuna, definida como la "Última institución de la organización administrativa y territorial del Estado, que constituye el nivel político y administrativo de contacto más directo con la comunidad organizada".⁷

Un análisis de la documentación legal y oficial revela el objetivo del gobierno de transferir la estructura administrativa del país de acuerdo con principios corporativistas y autoritarios. El presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa definió el proceso de regionalización desde tres perspectivas:

Primero: Como un canal jerárquico de autoridades que une la estructura piramidal que permite la aplicación del poder, desde la autoridad de más alta jerarquía hasta el nivel comunal.

Segundo: Como un canal de participación permitiendo que la comunidad, por medio de consejos de desarrollo comunal y

⁷ Julio Canessa "Visión geopolítica de la Regionalización Chilena citado por Ignacio B. "Significado político de la regionalización y municipalización en el actual régimen".

regional comunicara sus problemas y sus aspiraciones a los niveles jerárquicos apropiados.

Tercero: Como un canal técnico que entregara adecuada asistencia técnica a unidades territoriales inferiores.

La noción de gobierno defendida por el régimen fue la de una función compleja y técnica que requería de coherencia y donde la "Autoridad central estuviera siempre alerta en todo el país".⁸

El proceso de regionalización fue concebido con una estrategia de **desconcentración administrativa** basada en el principio de que el gobierno central no puede realizar acciones que puedan llevarse a cabo eficientemente por las regiones o comunas.⁹ Su objetivo fue el de llevar la capacidad de toma de decisiones "lo más cerca posible de los mismos usuarios para solucionar los problemas de la comunidad con eficiencia y rapidez sin tener que ir a cada momento a la capital."¹⁰

⁸ Augusto Pinochet "Reflexiones" op. cit. pp. 11, 44.

⁹ Julio Canessa "La regionalización: sus proyecciones y la nueva institucionalidad (Santiago de Chile, Conara, 1979, p.p. 17-18)

¹⁰ Conara "El proceso de Regionalización en Chile: una experiencia de descentralización. Ponencia presentada en el Seminario Inter-Regional de las Naciones Unidas sobre descentralización para el desarrollo, realizado en Karthoum, Sudán, Septiembre de 1981 p. 10; Augusto Pinochet "Discurso pronunciado en el centenario de la ciudad de

En las palabras de Pinochet el proceso de regionalización no implicó en absoluto un debilitamiento del poder del gobierno central, sino que muy por el contrario, el ejercicio de un poder delegado debidamente supervisado, tendió a fortalecerlo.¹¹

La regionalización por lo tanto, no constituyó una forma de descentralización política, sino que respondió a la necesidad de aumentar al máximo la eficiencia del sistema político, por medio del establecimiento de una rígida cadena de mando que descendió del Presidente hasta la comunidad local.¹²

3.2. Gobiernos Regionales en los Estados Unitarios y Federales

En una primera instancia se definirá **"formas de estado"** para no incurrir en el clásico error de confundirlo con las **"formas de gobierno"**.

Antofagasta". Citado por Julio Cañesa op. cit. p. 5 "La regionalización: sus proyecciones y la nueva institucionalidad"

¹¹ Augusto Pinochet "Manifiesto de la Regionalización" op. cit. p. 14.

¹² Alejandro González. op. cit. p. 262 "Impacto de las políticas autoritarias a nivel local"

La "forma de Estado" tiene como acepción fundamental la estructura del poder, del cual el Estado es el titular; considera la distribución espacial de la actividad del Estado. La "forma de gobierno", en cambio concierne al ejercicio del poder; considera la distribución orgánica de la actividad del Estado. Es como se ejerce el poder y como son designados sus representantes. De esta manera se explica que Estados de estructura semejante están regidos por formas de gobiernos diferentes; EE.UU. y Alemania son Estados Federales, con gobierno presidencial el primero y parlamentario el segundo. Y a la inversa, pueden dos formas de gobierno semejantes darse en formas de Estado diferentes: México y Chile se gobiernan por regímenes presidenciales, siendo el primero de estructura federal y unitario el segundo.

Jurídicamente la forma de Estado deriva de la estructura interna del poder estatal. De este modo, si el poder estatal, se distribuye en varios territorios que lo ejercen en forma autónoma, se estará frente a una estructura federal. Si por el contrario, el poder estatal emana de un centro único, el orden será unitario

Estado Unitario "es aquel que no posee más que un sólo centro de impulsión política y gubernamental. Es servido por un titular único, que es el Estado..."¹³ o como dice Humberto Nogueira y Francisco Cumplido, el Estado Unitario puede ser definido como el Estado en que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, no poseyendo más que un sólo centro de impulsión política y gubernamental. Marcel Prelot sostiene que el Estado Unitario se caracteriza en que el poder conserva una unidad tanto en su estructura como sobre el elemento humano y espacial sobre el cual recae, vale decir, el territorio y la población.

La estructura de poder y la organización política es única, un sólo aparato gubernamental cumple todas las funciones estatales. Los individuos obedecen a una sola y misma autoridad, viven bajo un sólo régimen constitucional y son regidos por una legislación común.

El poder estatal se ejerce sobre todo el grupo humano que habita el Estado, se dirige a una colectividad unificada. Las decisiones políticas obligan por igual a todos los gobernados.

¹³ Manual de Derecho Político, M. Verdugo - Ana María García. Pág. 152.

El Estado Unitario tiene como característica que la organización política abarca todo el territorio estatal y rige para todo su ámbito sin entrar a considerar las diferencias locales o regional que pudieran existir.

Para Marcel Prelot "El Estado Unitario, es aquel en que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, el elemento humano y el territorio sobre el cual recae."¹⁴

El Estado Unitario es compatible con un régimen político de división de poderes o distribución de funciones. Esto quiere decir, que varios órganos pueden concurrir al ejercicio del poder estatal unitario.

El Estado Unitario constituye una forma de estado que se caracteriza por la centralización política, o sea, que la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de tal modo que si existen autoridades locales, la descentralización consiguiente sólo alcanza a la ejecución de la actividad estatal.

¹⁴ Prelot, Marcel "Instituciones Políticas"

Según M. Verdugo "Este tipo de estado es la forma en que se realiza del modo más perfecto la idea de Estado, porque en él un pueblo es organizado sobre un único territorio y bajo un sólo poder."¹⁵

Para el ser humano, el Estado constituye una organización y un orden que tiende hacia la unidad. El proceso de centralización es un fenómeno natural inherente al Estado, que se hace manifiesto desde que nace como forma política típica de los tiempos modernos. El poder central es un centro de atracción que absorbe a los poderes locales para formar una sola unidad de la cual emanan las decisiones políticas. La formación del Estado y la centralización son dos fenómenos correlativos.

Hoy día, la complejidad de la vida contemporánea, hace que el Estado, para satisfacer mejor los intereses colectivos (ciudadanía), tienda a la descentralización y a traspasar facultades a diversos organismos.

El Estado Unitario ha ido desconcentrando funciones a nivel de administración local, hasta poder llegar a una descentralización administrativa o de carácter político.

¹⁵ M. Verdugo - Ana María García "Manual de Derecho Político" Pág.. 153

La actividad del Estado, puede organizarse en forma centralizada o descentralizada según que ésta emane o no de un centro único de decisión.

Centralización y Descentralización son dos manifestaciones de la organización del Estado atendiendo a la forma como éste desarrolla su actividad, y no deben entenderse como dos categorías rigurosamente limitadas, sino más bien, como una serie continua de diferentes grados y opuestos que nunca se dan enteramente puros en la realidad.

3.2.1. La Centralización

Se produce cuando el poder público se convierte en el centro unificador de todas las funciones y las ejerce en una congestión de la autoridad pública. El poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos del poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan la potestad pública.

Existe una sola estructura administrativa donde los jefes de las divisiones y subdivisiones son agentes que ejecutan y transmiten las decisiones del poder central, tanto las instrucciones generales como las ordenes particulares.

El Estado Unitario centralizado constituye una organización piramidal. Las ordenes descienden desde la cúspide (la capital) a la base (últimos villorios), los recursos humanos, económicos y naturales de los niveles locales y provinciales se remontan desde la base hasta la cúspide. Las colectividades inferiores no poseen órganos propios ni poder de decisión.

Este grado de centralización ya no existe en el mundo contemporáneo, pues las dimensiones del Estado con sus millares de habitantes y sus múltiples necesidades lo obliga a distribuir sus funciones y su capacidad de decisión. Frente a la inoperancia de la centralización han surgido dos conceptos: la desconcentración y la descentralización.

3.2.2. La Desconcentración

"Se caracteriza porque los agentes del poder central no sólo se limitan a ejecutar las decisiones sino que disponen de competencia en determinadas materias, quedando respecto de estas al margen de la jerarquía central".¹⁶ El centro sólo toma una parte de las decisiones.

Los agentes locales tienen competencia para tomar decisiones sobre determinados asuntos respecto de los cuales no están sometidos al poder central, entendiéndose que son órganos jerárquicamente subordinados.

La desconcentración no crea agentes independientes, sólo desplaza el centro de poder de decisión. Es traspasar la competencia de un órgano de la administración a otra inferior.

El órgano desconcentrado no posee personalidad jurídica, no actúa por sí mismo, sino que actúa con la personalidad jurídica del órgano central. Ejemplo las oficinas de S.I.I. en regiones.

¹⁶ M. Verdugo Pág. 155

3.2.3. La Descentralización

"Descentralizar quiere decir separar del centro, considerándose como la antítesis de centralizar, o unir en el centro."¹⁷

Existe descentralización cuando se admite que el poder público y/o las funciones públicas están distribuidas y son ejercidas con mayor o menor independencia por ciertos grupos estructurados en el seno del Estado (comunas, provincias), o por órganos creados específicamente para tales propósitos. La descentralización implica siempre una distribución de la actividad del Estado que se manifiesta en la distribución del poder o distribución de funciones a través de los órganos subordinados. La primera es la descentralización administrativa y la segunda la descentralización política.

3.2.4. Descentralización Administrativa

Para aumentar la eficiencia de los servicios públicos, incorporar al progreso los recursos locales y ejercer mejor el mando, el Estado distribuye sus funciones y crea órganos para cumplir cometidos

¹⁷ Bidart, ob. cit. p. 397

específicos. El Estado descentraliza la ejecución de la norma, ya que no administra un órgano central sino una persona jurídica creada por él.

Las características principales de los organismos descentralizados es que no están subordinados jerárquicamente a ningún otro órgano administrativo sino que reciben sus atribuciones directamente de la ley que los crea. Además tienen personalidad jurídica y patrimonio propio en virtud de la ley y son responsables ante el poder central. Ejercen funciones del Estado, funciones propias y específicas. Están sujetos al control del poder central, control que se ejerce sobre los órganos, sus actos y que recibe el nombre de Tutela (vínculo que otorga un poder de carácter limitado y concedido por la ley a una autoridad central sobre las agentes descentralizados y sobre sus actos con el fin de proteger el interés general). La descentralización origina una persona jurídica dirigida por sus propias autoridades.

La descentralización administrativa puede o no tener asiento territorial. Por ejemplo las Municipalidades son organismos descentralizados administrativamente (con diferenciación territorial). Asimismo, los servicios descentralizados sin base territorial lo constituye la actividad que corresponde a un ente encargado de cumplir

determinado servicio público, sea en un Estado Federal o Unitario, como es el caso del Servicio Nacional de Salud o de la Empresa Nacional de Minería (en Chile), que se relacionan con el gobierno a través de los ministerios correspondientes.

Estos organismos descentralizados actúan a través del poder del Estado, no se autogobierna, "No tienen competencia para dictar las normas que rigen su actividad."¹⁸

Se administran por normas particulares, simples medidas de aplicación, pero no por disposiciones normativas originarias.

La descentralización administrativa no afecta la unidad política del Estado sino que se circunscribe a la organización de la administración.

M. Prelot expresa que "la descentralización es propiamente un régimen de coadministración, en el cual resulta difícil determinar lo que corresponde a la administración descentralizada y centralizada". El entrelazamiento que tienen los órganos, los recursos y las responsabilidades es tal que en la mayoría de los casos es difícil reconocer al que dirige. Resumiendo, se puede decir que la

¹⁸ López M.J. "Introducción a los estudios políticos"; Tomo II, Pág.. 222.

descentralización, creadora de instituciones, es igualmente limitadora de sus libertades. El poder central se desprende de ciertas funciones y atribuciones pero puede retomarlas en cualquier momento.

3.2.5. Descentralización Política

Se expresa como una distribución del poder público, reconociendo diversas fuentes originarias de derecho positivo. Requiere base territorial; es decir, un ámbito espacial propio del ente u órganos, donde ejercerá el poder que le corresponde.

Este órgano se halla investido de poder, de facultad para generar las normas; que han de regir su actividad. El que exista descentralización política no es el resultado de una conversación o delegación de poder por parte del Estado, sino que tiene su origen a título propio. El poder emana de los órganos propios del ente.

Junto con regirse a sí mismo en forma autónoma, debe estar encargado de gestionar un aspecto de la cosa pública, la descentralización política surge cuando las instituciones ejercen algunas funciones del poder público, estando facultados para dar ordenes

obligatorias como las del Estado, dotados del mismo valor imperativo y operantes en una jurisdicción territorial delimitada. Ejemplo típico es el caso de la actividad que corresponde a un Estado miembro de un Estado Federal.

La descentralización política es un problema que atañe a la unidad política del Estado. El poder político se distribuye en varios territorios que lo ejercen en forma autónoma. Esta forma de descentralización es característica de los Estados Federales.

En el Estado Unitario, el poder político reconoce una sola fuente originaria, emana de un centro único. "La concentración del poder significa, a la vez, el monopolio reservado a los gobernantes en la emisión de reglas jurídicas (poder normativo) y la centralización en su provecho de medios materiales para asegurar la ejecución (fuerza pública)."¹⁹ Lo que si puede distribuirse en un Estado Unitario en la ejecución de la actividad estatal, a través de la desconcentración y descentralización administrativa.

¹⁹ López M.J., ob. cit. Pág.. 243.

Eventualmente, la descentralización política puede presentarse en ciertos Estados Unitarios como en los casos de Italia, España y Bélgica pues han establecido "regiones autónomas" dentro de su territorio.

La Constitución Italiana contempla a las regiones que son unidades territoriales con autonomía garantizadas constitucionalmente, que gozan de facultades legislativas sobre la materia que la constitución señala. En España existen ciertas regiones, como Cataluña y Vasconia, que tienen facultades legislativas y poseen órganos legislativos propios. Del mismo modo Bélgica, presenta fuertes diferencias entre las zonas de Valonia y Flandes, que se diferencian por factores étnicos, lingüísticos y religiosos, de modo tal que puede preverse que Bélgica podría derivar a un Estado Federal.

3.3. La Regionalización

La regionalización se considera como una forma de descentralización con asiento territorial que puede ser indistintamente de carácter político o administrativo.

El regionalismo tiene importancia pues éste hecho obedece a la necesidad de crear nuevas estructuras territoriales. Fenómenos tales como la rápida urbanización, los cambios en los medios de comunicación, de transporte y de educación han dejado obsoleto los antiguos límites territoriales de los municipios y de las provincias. En este proceso la palabra región ha servido como denominación común de estas nuevas estructuras territoriales.

Existen muchos significados de la palabra región. Puede entenderse con una unidad geográfica, obra exclusiva de la naturaleza, como también se puede pensar en una unidad socio económica caracterizada por ciertas actividades e intereses. Además puede existir como ente jurídico - político planificado por el hombre que ha tomado en consideración elementos geográficos, económicos y culturales. En todo caso la regionalización no puede ser producto del arbitrio, es creación de la voluntad humana, considerando la naturaleza.

Desde el punto de vista jurídico, la región ha sido definida como el "... ente jurídico territorial dotado de autonomía legislativa y también como la entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica no originaria ni soberana " ²⁰ . Constitucionalmente no contemplan otros

²⁰ M. Verdugo - Manual de Derecho Político. Pág. 161

supuestos. La constitución española de 1931 y la de 1978 y la italiana de 1947 contemplan las regiones, pero no la definen de otra forma.

La región es el ente territorial estructurado sobre la base y concordancia con la región geográfica, socio económica, cuyo grado de competencia estatal depende de muchas situaciones.

Por lo expuesto no es posible establecer en forma universal la naturaleza jurídica de la región. Si nos atenemos a las constituciones española e italiana cabría sostener que gozan de autonomía y que la potestad legislativa de que son titulares es del mismo carácter que la estatal.

En Chile se inició en 1974 un proceso de regionalización administrativa con el fin de aprovechar mejor los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la utilización del territorio nacional. Los D.L. N°s 573 y 575 de julio de 1974 modificaron la estructura político - administrativa del país, dividiendo el territorio nacional en 13 regiones, incluida un área Metropolitana, a la vez éstas en provincias y éstas en comunas.

Entre los fundamentos de la regionalización cabe destacar que principalmente se perseguía:

- a) "Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establecieran las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional."
- b) "Una participación real de la población en la difusión de su propio destino"
- c) "Una mejor utilización del territorio y de sus recursos".²¹

Al analizar nuestro ordenamiento constitucional se concluye que la región obedece al principio de la desconcentración, es decir, la figura del Intendente es un órgano típicamente desconcentrado; en cambio, la comuna se estructura bajo los principios de la descentralización administrativa ya que la municipalidad no está subordinada jerárquicamente a otro órgano, es creada por ley, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio

²¹ Manifiesto del Presidente de la Junta de Gobierno, Gral. A. Pinochet U. con motivo de la iniciación del proceso de regionalización.

3.4. La Descentralización Política Regional dentro del Estado Unitario.

Los fenómenos de descentralización política se han dado en el marco de Estados Unitarios que han iniciado procesos de regionalización. Se debate en la actualidad si constituyen un tipo de Estado Federal o si por el contrario son un nuevo tipo de Estado, distinto del Estado Unitario y del Estado Federal.

Para hacer un análisis de la situación planteada se verá que es lo que distingue a la descentralización política de la descentralización administrativa.

Lo primero que se puede mencionar es que la descentralización política solo puede tener una base territorial, necesita de ella para ser tal, aún cuando este rasgo no lo diferencia de la descentralización administrativa que puede ser de base territorial. Un segundo rasgo de la descentralización política es que implica una distribución de poder político entre la colectividad o gobierno central y las colectividades o gobiernos regionales. Esto constituye una clara diferenciación con respecto a la descentralización administrativa. Cabe hacer notar que la

descentralización política implica facultades y atribuciones no sólo de carácter administrativo, sino también de gobierno y normativas. Un tercer rasgo es que las autoridades que desempeñan las funciones normativas y de gobierno regional son generalmente electas o designadas con una fuerte participación de la comunidad regional. Otra distinción es que las autoridades regionales disponen de un cierto grado de autonomía, entendiéndose como "La facultad de ciertos entes de crearse un derecho propio que es reconocido por el Estado, quien lo incorpora a su ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio." ²²

En este sentido la autonomía es propia de la descentralización política, mientras la autarquía es propia de la descentralización administrativa, en la medida que implica sólo un poder de autoadministración con independencia de la administración central.

Lo que distingue a la descentralización política del Estado Federal según De Vergottini "es científicamente discutible distinguir los procesos de descentralización política del Estado Federal ya que éste sería sólo nominal.

²² Zamobini, G.L. *Amministrazione Locale*, Padua 1936.

La Descentralización política y el Estado Federal ambos constituyen formas de distribución de funciones entre la colectividad central y las colectividades regionales o federales. Ambas establecen la garantía de cierta diversidad dentro de la estructura estatal y ambas establecen un cierto grado de autonomía de las colectividades particulares.

"Asimismo, se establece que en los fenómenos de descentralización política regional, los entes regionales tienen un poder menor en la formación de la voluntad estatal y en cuanto a las intervenciones en la revisión constitucional; esto a llevado a sostener la existencia del **Estado Regional** como figura intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal".²³

Autores como Codart y Burdeau²⁴, mantienen la descentralización política territorial en el cuadro regional dentro del Estado Unitario.

²³ Luicatello G., Lo Stato regionale quale nuova forma di stato; en Atti del primo convegno di studi regionali, Padova, Italia, 1972, Pág.. 139 y siguientes.

²⁴ Burdeau, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones políticas. Ed. Nacional Madrid, España 1981, pág. 70.

Codart señala que la descentralización puede ser más o menos extendida, un Estado Unitario descentralizado puede parecerse a un Estado Federal ."En el limite, es casi imposible distinguir el Estado Federal, cuyos estados miembros tienen autonomía relativamente reducida, y el Estado Unitario, cuyas colectividades descentralizadas tienen una competencia amplia.²⁵

4. Gobierno Regional en Chile

Desde que Chile se organizó como una nación independiente, ha tenido muchas formas de división política administrativa.

Pero no fue sino hasta 1925 en que la constitución política consagró en forma más estructurada esta administración política administrativa.

Entre las muchas formas de administración, está establecio una división, fijando normas de gobierno interior, basándose en el establecimiento de 25 provincias las que a su vez se subdividían en gobernaciones o departamentos y distritos, también estaban las comunas

²⁵ Cadart, Jacques Institutions politiques et chart constitutionnel ed.L.G.D.J. París, Francia 1979, Pág. 61 - 62.

las que eran regidas por un alcalde al frente de una Municipalidad. Ésta división política administrativa de 1925 duró hasta 1974.

Al evaluar el nuevo gobierno esta división administrativa percibió fenómenos sociales negativos pues había una permanente migración desde las provincias hacia la capital, derivando un crecimiento desmesurado de grupos periféricos en busca de un mejor nivel de vida.

Con lo anterior se hizo evidente que era necesario reformar el sistema y para ello se creó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa. Dicha entidad tenía como propósito evocar un informe y proponer las modificaciones que fueran necesarias para sanear el sistema de gobierno interior. Al hacer un análisis previo de las necesidades que originaban una reforma administrativa, el gobierno central estableció que:

Un proceso de integración nacional solo puede lograrse a través de un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica y la seguridad nacional, de manera tal que se establezcan las bases para una ocupación del territorio nacional, con una participación real de la población, con igualdad de oportunidades para

alcanzar el progreso y el desarrollo y por último que exista un desarrollo fronterizo equilibrado.

Por otra parte las recetas de desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos.

Como puede apreciarse estos fundamentos de regionalización planteados, abarcan la solución de problemas de aprovechamiento de recursos, de progreso económico y de desarrollo humano.

Para alcanzar las metas antes expuestas era necesario lograr una organización administrativa descentralizada, autoridades en cada unidad territorial con facultades decisorias y la integración de todos los sectores mediante instituciones que los obligan a proceder en conjunto.

Lo anterior busca entonces crear oportunidades de trabajo en cada unidad territorial, evitando así la migración de las zonas rurales a los centros urbanos, e impedir así la cesantía que afecta a los emigrados que llegan a la ciudad a ofrecer su fuerza de trabajo.

Establecidos los fundamentos para promover un cambio de divisiones administrativas, era necesario tener los requisitos para delimitar cada región. Para ello cada unidad regional debe evaluar un desarrollo compatible con un ritmo de crecimiento, debe además poseer servicios básicos en un lugar central que actúe como núcleo de las actividades económicas; que exista una base poblacional para impulsar el desarrollo y que actúe como fuerza de trabajo y mercado de consumo.

Es indispensable también una delimitación geográfica que contemple los objetivos de seguridad nacional, en que el tamaño de cada unidad territorial debe ser tal, que posibilite la eficiencia territorial y el manejo de recursos tomando en cuenta lo anteriormente expuesto.

Mediante los decretos de Leyes N° 573 - 575 de Justicia de 1974 se establecieron las áreas de la regionalización nacional. De este modo se definió la división del país en 12 regiones, más una región metropolitana, éstas a su vez en varias provincias y estas últimas en varias comunas.

Definiremos Región como:

Una unidad territorial que abarca dos o más provincias vinculadas por intereses socioeconómicos y culturales. Constituye la base territorial de la administración del Estado, al conjugar tanto intereses nacionales como locales y por último constituye el marco de referencia geográfico -jurisdiccional para las actividades de los poderes del Estado y los organismos de planificación económica y social.

Provincia:

Es la unidad intermedia de la división política y administrativa del país, respondiendo así al concepto técnico de microregión.

Comuna:

Es la subdivisión de la provincia para los efectos de la administración local y que tiene por objeto facilitar la prestación de servicios, para satisfacer las necesidades locales y propender a la organización y participación de la comunidad.

De acuerdo a la división de región, provincia y comuna, el gobierno está administrado por el intendente regional, el gobernador provincial y el alcalde.

El servicio de estos cargos es por designación del Presidente y duran mientras el Jefe de Estado mantenga su confianza en ellos.

Se establece así un sistema jerárquico vertical de gobierno y administración: Presidente de la República, Ministro del Interior, Intendente, Gobernador y Alcalde.

De acuerdo a los decretos leyes citados anteriormente se fijaron normas para designar a las autoridades, de este modo el Intendente es nombrado por el Presidente de la República de quien es su agente natural. Para ser designado Intendente se requiere ser chileno, tener más de 21 años y reunir los requisitos exigidos para ingresar a la Administración Pública.

Por su parte el Gobernador Provincial está jerárquicamente subordinado al Intendente y su designación lo efectúa el Primer Mandatario a instancia de este.

Para ejercer el gobierno de la región, los Intendentes cuentan con el apoyo técnico y asesoramiento de dos organismos:

- El Consejo Regional de Desarrollo que tiene como función formular observaciones y proposiciones a los planes de desarrollo, al proyecto de Presupuesto Regional, además de recomendar prioridades a los programas y proyectos específicos.

- El Serplac (Secretaría Regional de Planificación) dependiente de la oficina de Planificación Nacional tiene como objetivo fundamental servir como secretaría técnica de las instituciones que administra el gobierno y el desarrollo de cada región. Debe preparar políticas, planes y programas regionales para la consideración del Intendente.

Al hacer un análisis a lo que el gobierno pretendía a través de esta división administrativa: dar una mayor participación a la gente, una menor migración hacia a los centros urbanos y una verdadera integración territorial, a nuestro parecer esto no se ha cumplido por varias razones:

La idea de una mayor participación de la gente de una región es buena, ya que de esa manera es más fácil acercarse a lo que ellos quieren que sea una región, siempre y cuando esta participación sea efectiva, a través del COREDE, pero sabemos que esto no es así. Este

Consejo si bien es cierto está compuesto por variados miembros de la comunidad, estos en su mayoría representan al poder económico de la región, no estando representada las fuerzas vivas, aquellas que realmente constituyen la base de la población, como clubes deportivos, centro de madres, junta de vecinos, etc.

La migración desde las áreas rurales hacia los centros urbanos se sigue produciendo porque no existe en el sector rural un real incentivo a los trabajadores agrícolas y sus descendientes.

Para que exista una verdadera descentralización a nuestro juicio se debe comenzar por que el poder central (quien es el que fija las pautas a las regiones) de a ésta una mayor autonomía, mayor poder de decisión, dejando al poder central la política macro y por último que la región maneje sus propios recursos.

4.1. MARCO LEGAL

Constitución Política de la República de Chile

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.

Artículo 4º: Chile es una república democrática.

Artículo 99º: Para el gobierno o administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas, serán materia de ley de quórum calificado, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias; todo ello a proposición del Presidente de la República.

Artículo 100º: El gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.

El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

Artículo 101º: El Intendente presidirá el Consejo Regional y le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región.

La Ley determinará la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que le

correspondan y los organismos que colaborarán en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 102°: El Consejo Regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del Gobierno Regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización.

Corresponderá desde luego al Consejo Regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sobre la base de la propuesta que formule el Intendente.

Artículo 103°: La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Sin perjuicio de lo anterior, también establecerá, con la excepciones que procedan, la descentralización regional de los ministerios y de los servicios públicos. Asimismo, regulará los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

Artículo 105°: En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

4.2. Sub Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

Por Ley N° 18.359 del 17 de noviembre de 1984 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, el que será colaborador directo del Ministro del Interior en materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, en la función de modernización y reforma administrativa.

Misión: Coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional provincial y local.

También es su objetivo la modernización administrativa del Estado, acercando los servicios públicos a la comunidad regional y local.

La subsecretaría cuenta actualmente con cuatro divisiones. Ellas son:

- ✓ De desarrollo regional.
- ✓ De municipalidades.
- ✓ De modernización.
- ✓ Legislativa.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo desarrolla su actividad en torno a los siguientes objetivos:

Democratizar la Administración Territorial.

- Se impulsa la democratización de la administración comunal, el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y la participación activa de los organismos comunitarios, territoriales y funcionales, así como la transparencia en la gestión pública para el control ciudadano de la misma.

Descentralizar y Desconcentrar la Estructura Política Administrativa del país.

- Esto implica el traspaso de funciones desde la administración central hacia otros de carácter local y regional. Simultáneamente se transfirió hacia las regiones y dentro de ellas cuotas importantes de capacidad de decisión. Para ello es indispensable, desconcentrar y reubicar geográficamente a diversas instituciones públicas.

Desarrollo Regional y Local.

Incrementar los recursos públicos para el desarrollo regional y local con equidad en su distribución y eficiencia en su gasto.

- Esto significa dotar a las autoridades regionales y comunales de autonomía financiera y técnica necesarias para decidir los programas y proyectos y enfrentar los problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos territorios.

A fin de lograr un aumento de la productividad, es preciso dotarlos de mayor rapidez en su capacidad de respuesta y adiestrarlos en la previsión y predicción de necesidades, análisis de lo obrado y mejoramiento de los mecanismos de trabajo por propia iniciativa.

Modernizar la Administración Pública del Estado.

El acercamiento del gobierno hacia la gente significa agilizar la atención funcionaria a cada ciudadano, acoger la participación de estos en las resoluciones y políticas que se adapten y definir ciertos aspectos de las relaciones laborales así como capacitar al personal de

la administración pública para perfeccionar su eficiencia y focalización de las políticas públicas. Con miras a implementar estos objetivos se han realizado acciones tendientes a reorientar la lógica de funcionamiento de una administración que necesita adaptarse a los nuevos desafíos; democratización, descentralización, ampliación de las políticas sociales del Estado y extensión de la modernidad a todo el tejido social a través de nuevas formas de motivación productiva.

Se ha promovido la apertura y formalización de espacios de diálogo con los organismos representativos de los funcionarios; la reformulación y consolidación del sistema de capacitación; la reactivación del sistema de evaluación de los funcionarios; un impulso efectivo en el ámbito de acercamiento de la administración al público usuario; la incorporación de nuevas tecnologías de la información, etc.

La labor desarrollada en estos últimos años en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo configura una plataforma que permitirá a la administración consolidar los avances que se han venido implementando en materia de democratización, modernización, descentralización y gestión regional.

4.3. Ley N° 19.175,

Artículo 1°: El gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

El Intendente será subrogado por el gobernador de la provincia asiento de la capital regional y, a falta de éste por el funcionario de más alto grado del respectivo escalafón. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para designar un suplente sin sujeción al requisito de tiempo establecido por el inciso 3° del Art. N° 4 de la Ley N° 18.834.

Artículo 3°: En cada provincia existirá una gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Corresponderá al gobernador ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los

servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia.

La subrogación del gobernador se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 de la ley N° 18.834, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para designar un suplente, sin sujeción al requisito de tiempo establecido por el inciso tercero del artículo 4° de la ley 18.834.

Artículo 4°: El gobernador ejercerá las atribuciones que menciona este artículo informando al intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas.

El gobernador tendrá todas las atribuciones que el intendente le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente;

Artículo 61°: Los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaria General de la

Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

Artículo 62º: Cada Secretaría Regional Ministerial estará a cargo de un secretario regional ministerial, quien, sin perjuicio de su condición de representante del o de los ministerios respectivos en la región, será colaborador directo del Intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. Los secretarios regionales ministeriales serán nombrados por el Presidente de la República de entre las personas que figuren en una terna elaborada por el intendente respectivo, y oyendo al efecto al Ministro del ramo.

Artículo 63º: Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, los secretarios regionales ministeriales deberán ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios.

Además de los artículos precedentemente citados se debe tener presente que, "El proceso de cambio institucional propiciado a través de la Ley de Gobierno y Administración Regional se apoya en una concepción que considera el desarrollo paralelo de la descentralización y desconcentración de las funciones a nivel regional. En tal sentido, la opción por la descentralización permitirá el logro de una mayor equidad en la distribución del poder para la toma de decisiones, mientras que la opción por la desconcentración irá en la búsqueda de concretar una mayor eficiencia del aparato público".²⁶

En lo relativo a la desconcentración podemos mencionar que: "...en el plano gubernamental se da en relación al Presidente de la República con el Intendente en la medida en que éste representa a aquél en la región. Similar situación ocurre entre el Intendente y el Gobernador en cuanto a este último es el órgano desconcentrado del primero en el territorio de la provincia. Por este motivo, la ley de Gobierno y Administración Regional, aunque otorga al Intendente y al Gobernador facultades resolutivas en ciertos temas, los subordina, en general, a su superior jerárquico respectivo."²⁷

²⁶ República de Chile, Ministerio del Interior. Subsecretarí de Desarrollo Regional y Administrativo: "Guía de Gobiernos Regionales", Abril 1993, Pag. 12

²⁷ República de Chile, Ministerio del Interior. Subsecretarí de Desarrollo Regional y Administrativo: "Guía de Gobiernos Regionales", Abril 1993, Pag. 13

En lo referido a la descentralización es necesario precisar que el Intendente cumple un papel dual, ya que "...en el Intendente están radicadas las funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del Presidente de la República. Además simultáneamente, es el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y por lo tanto, es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo social, cultural y económico de la región, radicada en el servicio público denominado Gobierno Regional que goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio".²⁸

Para estos efectos entenderemos por Gobierno Regional aquél en que el Intendente actúa como su órgano ejecutivo y el Consejo Regional como aquél que hace efectiva la participación de la comunidad en la región y en donde su presidente es el Intendente. Se puede apreciar que el Intendente está presente y actuando como representante del Presidente de la República y a la vez en el Consejo Regional situación que obviamente no facilita la gestión.

²⁸ República de Chile, Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: "Guía de Gobiernos Regionales", Abril 1993, Pag. 26.

A su vez los Gobiernos Regionales, para efecto de lo previsto en el art. 103 de la Constitución Política de la República, pueden solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades.

Analizando lo expuesto en este punto y contrastando con la realidad podemos deducir que; actualmente, a pesar de denominarse Gobiernos Regionales, sólo son Administradores Regionales ya que la norma legal señala claramente que el intendente es nombrado por el Presidente de la República y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza, es decir, no es elegido democráticamente, contrario a la independencia que se quiere reconocer a los Gobiernos Regionales y en lo técnico desdibuja de alguna forma las características de una descentralización administrativa de base territorial.

Se debe destacar que la descentralización territorial postula que la administración local o regional se haga por servicios públicos autónomos y como rasgo complementario que esta administración esté

encomendada a los funcionarios de cada región a través de un sistema de selección.

Para que se produzca una real descentralización, será preciso que, el Presidente del Consejo Regional sea un representante de la zona, electo por sus coterráneos. De esta forma, la Descentralización permite la participación, que se hará efectiva con un acento local, donde las políticas se generen a nivel regional. Así para que las organizaciones locales se conecten territorialmente y funcionalmente y sean quienes participen en los proyectos de desarrollo proyectando así la necesidad local: el porqué, para qué y para quiénes. De éste modo, la solución colectiva de los problemas sociales, financieros, culturales, etc., están en manos de los verdaderos interesados, produciéndose de ese modo una auténtica participación. Así pues la descentralización, no sólo será beneficiosa para las regiones, también favorecerá al Gobierno Central, pues permitirá que éste se descongestione y cuente con un mayor grado de credibilidad al poder ejecutar las políticas macro, profundizando la solución de los grandes problemas, conflictos y crecimiento del país.

4.4. Los Organismos del Gobierno Regional

Según la Ley 19.175

Los Gobiernos Regionales ejercerán preferentemente funciones de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural en la región. El ejercicio de estas funciones deberá inspirarse en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos, así como de impulso a la participación de la comunidad organizada y mejoramiento del medio ambiente.

La idea de los Gobiernos Regionales es buscar modernizar la institucionalidad pública propugnando una mayor racionalización en el desempeño de la administración, estableciendo competencias específicas para los distintos niveles de gestión procurando eliminar duplicaciones entre ellas, así como la radicación de decisiones sobre asuntos regionales en una instancia inmediata al escenario al que se plantea. Por otra parte, crear mecanismos e instrumentos de financiamiento compatibles con el orden general de la hacienda pública e incentivación de una acción regional que tienda a potenciarse y fortalecerse paulatinamente.

4.4.1. Organos que componen el Gobierno Regional:

4.4.1.1. Intendente

El Intendente será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y presidirá el Consejo.

"...El Intendente podrá delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación".²⁹

Es de extraordinaria conveniencia que quien ejerza la subrogancia sea un colaborador cercano de la primera autoridad regional, tanto física como laboralmente, para precaver que quien ocupe transitoriamente el cargo, no dilate la adopción de decisiones en espera del reintegro del titular.

²⁹ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Año 1992, Art. 2 letra p, inciso segundo.

Atribuciones del Intendente:

- a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior;
- b) Velar por que en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;
- c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
- d) Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella;

- e) Dar cuenta en forma reservada, al Presidente de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder judicial;
- f) Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materia de su competencia;
- g) Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer de la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella;
- h) Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes;
- i) Representar extrajudicialmente al Estado en la región para la realización de los actos y celebraciones de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia;

- j) Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los organismos públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región;
- k) Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales;
- l) Proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales. En la misma forma, podrá proponer al ministro respectivo o jefe del servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región;
- m) Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región;
- n) Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos;

- ñ) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
- o) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y
- p) Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región.

4.4.1.2. Consejo Regional

El Consejo Regional tendrá por finalidad hacer efectiva la **participación de la comunidad regional** y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

El Consejo Regional estará integrado, además del Intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales municipales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas.

Atribuciones del Consejo Regional::

- a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;
- b) Aprobar los reglamentos regionales;
- c) Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo;
- d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del Intendente;
- e) Resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los

recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20 del Art. 19 de la Constitución Política de la República de Chile;

- f) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre;
- g) Fiscalizar el desempeño del Intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del Intendente la información necesaria al efecto;
- h) Dar su acuerdo al Intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del Gobierno Regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones;
- i) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado, y

j) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende.

COMENTARIOS:

1. La ley en su marco global nos plantea como objetivo final que los Consejos Regionales hacen efectiva la participación de la gente, sin embargo sus integrantes no son elegidos por la comunidad, no se utiliza el sistema democrático de elección directa, lo que a la comunidad le puede provocar desconfianza ya que sus miembros no resultan conocidos por ellos.
2. Dentro de las funciones se menciona en más de un punto, **"Resolver sobre la base de la proposición del Intendente"**; creemos que esto provoca ciertos grados de subjetividad a las resoluciones, ya que estas se encuentran de algún modo guiadas.
3. Cuando el Consejo fiscaliza al Intendente, no lo hace en su calidad como tal, sino más bien como Presidente del Consejo, pero la información para realizar esta función es proporcionada por el mismo Intendente.

II. La Gestión en los Gobiernos Regionales

1. Como se manifiesta la Gestión en la Administración Pública y en los Gobiernos Regionales

Existe consenso en torno a que la modernización del Estado, pasa por mejorar la gestión de la Administración Pública Chilena y de adecuar su actual estructura funcional a las nuevas exigencias del entorno, para que se incorpore a la corriente modernizadora que cruza al país.

El Estado Chileno, durante gran parte del presente siglo ejerció un reconocido liderazgo económico y social al ser el principal motor del desarrollo del país, es decir, un Estado creador de empresas productivas y de servicios. De esta forma respondía a las necesidades de la sociedad.

La estructura de las empresas productivas y del aparato público, por diversos motivos fueron perdiendo la capacidad de respuestas a las nuevas y crecientes necesidades de la sociedad chilena, como también una escasa reacción frente a los cambios tecnológicos, de informática y

de nuevos modelos de administración que se estaban dando en otras latitudes del hemisferio.

Como consecuencia de las crecientes demandas de la sociedad y de la lentitud de respuesta del Estado, fue generándose hacia fines de la década del 60, una fuerte polarización ideológica, por una discusión que se produce en torno al rol del Estado y su real capacidad de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Los partidos políticos eran los canales más expeditos de los grupos de presión y de interés de la ciudadanía frente al Estado para manifestar sus necesidades. Esta situación fue creando un Estado de ingobernabilidad cuya crisis se expresó con más fuerza durante el gobierno de la Unidad Popular, lo que finalmente desencadenó en un quiebre de la institucionalidad vigente desde el año 1925.

La Administración Pública Chilena bajo ese contexto histórico, y podría afirmarse que hasta nuestros días se caracteriza por desenvolverse en el marco de una cultura institucional que pone su acento en las políticas, los procedimientos y los métodos ante que los resultados.

Sólo a partir de la segunda mitad de la década del 70, con la llegada al poder de los militares, que quebranta la institucionalidad vigente hasta septiembre de 1973, se produce un profundo cambio en el modelo de desarrollo, pasando de un **Estado Productor y Subsidiario**, a un **Estado Regular y Fiscalizador** del nuevo modelo llamado "**Social de Mercado**", conocido también como **Neoliberal**.

Este nuevo modelo de desarrollo impulsado por el Régimen Militar, centra su acción en disminuir drásticamente el tamaño del Estado, privatizando la gran mayoría de las Empresas productivas y de servicio que el Estado había desarrollado en el tiempo. Esto trae consigo una reestructuración del aparato público, traspasando funciones al sector privado que antes eran exclusivas del Estado.

En este nuevo escenario, el aparato público requiere adaptarse a los nuevos requerimientos de un modelo de desarrollo que tiene como fundamentos el desarrollo de las capacidades de los individuos, el respeto a la propiedad privada, el individualismo, la competitividad y una fuerte orientación al cliente.

Como consecuencia de lo anterior, el aparato público que se caracteriza por la rigidez de su estructura, producto de un marco legal, demasiado normativo, que sólo permite realizar lo que la ley autoriza, limita el desarrollo de las capacidades de los individuos, su capacidad de creación e innovación, características que se requieren en el modelo Neoliberal. Por tal motivo, es necesario y urgente adaptar la estructura de la administración pública a ésta nueva forma de desarrollo.

Sin embargo, la velocidad de los cambios en todos los ámbitos del quehacer afectan a las instituciones, organizaciones y por supuesto al Estado mismo. En consecuencia éste debe adaptarse a las nuevas exigencias que exige la competitividad y globalización de los mercados, que demandan un Estado ágil y desburocratizado. Esto implica, necesariamente, rediseñar las estructuras rígidas de las Administración Pública, simplificar los procedimientos que entorpecen la gestión de los Servicios Públicos, ya que su acción se centra principalmente en el cumplimiento de normas y procedimientos y de esta forma de centrar la gestión en el logro de metas y objetivos que orienten la visión de los servicios públicos, dentro de un contexto de modernización.

Pero, todo proceso de modernización pasa por un compromiso de las personas con la visión que el Estado tiene como país para el Sector Público. Aquí ya encontramos una falta de definición de objetivos claros por parte del Estado sobre que tipo de modernización se está hablando.

Algunos Servicios Públicos de la Administración Pública Chilena, han iniciado, por iniciativa de sus directivos, procesos de modernización centrandó su gestión en dos aspectos relevantes, el primero: el mejoramiento de la tecnología y el segundo: un cambio en la cultura organizacional.

Este segundo aspecto, creemos que es el más delicado y difícil de manejar, porque se conjugan varios factores, como por ejemplo a nivel institucional: los valores, principios, costumbres, normas, procedimientos, etc., versus, factores individuales de los miembros de las instituciones como habilidades, iniciativa, creatividad, actitudes, valores que deben conjugar.

Creemos que para que exista un compromiso de los funcionarios con la visión, misión, objetivos y metas de las instituciones, en función de orientar su acción a la satisfacción de los usuarios - clientes, pasa

primero por satisfacer al menos las necesidades mínimas de los funcionarios. El Estado no puede pretender la modernización del aparato público si carece de políticas tendientes a mejorar las rentas de los funcionarios del sector público, de garantizar una carrera funcionaria, estímulos al desempeño, de un mejoramiento del sistema de calificaciones, la creación de un sistema de ascensos, etc.. Lo anterior demuestra que el Estado carece de una visión de Estado, que sea además compartida por los servidores públicos, para modernizar la Administración Pública.

Se ha pasado de un modelo de desarrollo estatista, a un modelo liberal, pero el aparato público sigue funcionando con las mismas estructuras rígidas, con un marco legal que no ha sido modificado, dificultando la gestión de los administradores, ya que su acción se debe centrar en el cumplimiento de normas y procedimientos. A lo anterior se suma que los sistemas de control de los actos administrativos son demasiados lentos y engorrosos.

"La experiencia chilena en materia de gestión pública en los últimos años ha estado lejos de maximizar eficiencia y efectividad. Existe clara evidencia de recursos humanos y materiales subutilizados y

de una insatisfacción del público usuario, respecto de los servicios recibidos".³⁰

En los últimos 8 años el gasto social se ha duplicado, sin embargo, este incremento de los recursos no se ha visto reflejado en el mejoramiento de la situación de sectores como la salud, la vivienda y la educación. Ejemplos sobran. El sector salud ha recibido sistemáticamente aumentos de recursos en los últimos años pero la calidad y oportunidad de las prestaciones de los servicios de salud del Estado no es percibido por los usuarios, que deben hacer largas filas para una atención médica y una espera de meses para una intervención quirúrgica.

En el sector de vivienda el país ha sido testigo de una mala política de parte del Ministerio del ramo, con una clara falta de mecanismos de evaluación y control, especialmente en la construcción de viviendas sociales por parte de las empresas que se han adjudicado la construcción de ese tipo de vivienda. Se ha privilegiado lo cuantitativo por sobre lo cualitativo, con los resultados por todo el país conocidos. Además de los

³⁰ Mario Marcel - Modernización del Estado y Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público en Chile. Pág. 20

perjuicios económicos para el Estado al asumir la reparación de las viviendas que carecen de estándares de calidad adecuada.

En el sector educacional, los aumentos de los recursos económicos también ha sido sistemáticos, tanto a los establecimientos Municipalizados como Subvencionados, sin embargo, la calidad de la enseñanza básica como media no han tenido un mejoramiento que sea acorde a los recursos entregados. Esta deficiencia en la gestión, creemos que se debe a la falta de sistemas de evaluación y control a los resultados esperados de los programas que el Ministerio de Educación ha elaborado. Un gran porcentaje de los recursos no llegan a los usuarios o beneficiarios ya que van quedando en la burocracia del aparato público.

Como hemos visto anteriormente no se han producido hasta ahora cambios profundos en la cultura organizacional de la Administración Pública Chilena. El Estado debe diseñar una estrategia de cambios que pasa por definir que tipo de modernización desea implementar considerando la participación de los funcionarios públicos en la visión institucional del Sector Público.

La Administración Pública Chilena de hoy en día se encuentra sustentada como se ha señalado en un aspecto legal y normativo que la avala y le ha dado sustentabilidad en el tiempo. Además, de hacerla muy poco flexible a los nuevos cambios, ya que entorpese los procedimientos y no los deja ser dinámicos, ágiles y expeditos como la modernidad de hoy lo requiere.

Desde otro punto de vista profundizaremos el análisis en los recursos financieros, ya que estos son el pilar de toda gestión que está en el proceso de formulación o implementación, puesto que el gestor o administrador que debe seleccionar y asignar los recursos debe tratar de considerar la mayor cantidad de variables posibles para no correr riesgos de pérdidas en ningún aspecto.

Ahora si el gestor dispone de recursos para obtener información selecta ¡excelente! ya que la información precisa y oportuna es una de las exitosas técnicas que se utiliza en los países desarrollados al iniciar algún proyecto o implementación de políticas de acción a desarrollar.

Para lograr lo anterior se deben utilizar recursos en la contratación de técnicos expertos y profesionales que sumados a un equipo

multidisciplinario aúnen criterios para seleccionar las mejores políticas de acción, viables de ejercer y de mayores probabilidades de éxito. Sin embargo lamentablemente está no es la realidad de la Administración Pública Chilena; muy por el contrario, aún no se visualiza el gestor que justifique con documentos y fundamentos que existen variables simultáneas que se deben conjugar, como por ejemplo , la inversión de recursos en: la adquisición de información v/s la contratación de expertos profesionales que interpreten y proyecten esta información descifrada para procesarla.

En el proceso de regionalización se debe evitar que la nueva estructura de los Gobiernos Regionales adolezcan de las falencias señaladas anteriormente respecto de la Administración Pública Chilena.

Como se sabe, la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, de Noviembre de 1992, tiene como finalidad la profundización del sistema democrático, al ampliar la participación ciudadana a los ámbitos de generación de las autoridades de los distintos niveles territoriales en las decisiones sobre materia que la afectan directamente

"Dentro del contexto, la ley de gobierno y administración regional da un nuevo impulso al proceso de regionalización, apoyado esta vez en una concepción que considera el desarrollo paralelo de la descentralización y la desconcentración de las funciones administrativas."³¹

La desconcentración consiste "en una traslación de competencias resolutorias de los órganos superiores de la administración a órganos inferiores sometidos jerárquicamente a los primeros."³²

La descentralización supone "una transferencia de competencias desde la administración central (presidencia y ministerios) a las administraciones inferiores (regionales o municipales)."³³

Existen algunas dificultades que es necesario superar para avanzar con mayor énfasis en el proceso de descentralización en marcha.

³¹ Extracto de la presentación por parte del Ministro del Interior Sr. Enrique Krauss R., de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

³² Cumplido, Francisco; Noguera Humberto, Derecho político, Ediciones de Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, Chile 1987 . Pág.. 241.

³³ Palma, Eduardo y Rufián, Dolores. La descentralización: problema contemporáneo en América Latina.

La primera dificultad radica, sobre cual es el grado de transferencia de poder que está dispuesto el gobierno central a entregar a los gobiernos regionales, teniendo en cuenta el carácter centralista que históricamente ha tenido nuestro país. Al mismo tiempo la característica de país unitario contrasta con la transferencia de competencia desde la administración central a las administraciones inferiores.

Nos parece que la voluntad del actual gobierno es ir avanzando lentamente en este proceso. Por lo tanto, se puede señalar que estamos en una etapa de transición hacia la descentralización, ya que en la actualidad sólo existe una desconcentración del órgano central a los órganos inferiores (gobierno regionales).

Otra dificultad que visualizamos dice relación con la falta de una política clara por parte del gobierno central sobre que grado de descentralización está dispuesto a otorgar a los gobiernos regionales. No existe un cronograma en que señale los pasos a seguir dentro del proceso de descentralización, en el mediano y largo plazo, es decir, no hay una política pública sobre el tema de la descentralización.

Hoy se observa que la autonomía de los gobiernos regionales no se da en cuanto a la utilización de los recursos económicos que genera cada región, ya que estos son redistribuidos por el gobierno central conforme a parámetros señalados en la ley orgánica que crea mecanismos e instrumentos de financiamiento, que son compatibles con el orden general de la Hacienda Pública, pero no necesariamente representan las necesidades propias de cada región. Es conocido que cada región tiene sus propias peculiaridades y por ende sus necesidades de desarrollo político, económico, cultural y social, son distintas entre una región y otra.

Estas dificultades entre otras, creemos que debilitan la gestión de los gobiernos regionales para cumplir los objetivos de profundizar el sistema democrático, para ampliar la participación ciudadana a los ámbitos de generación de las autoridades de los distintos niveles territoriales que les permita influir legítimamente en las decisiones sobre materias que la afectan directamente, conforme a lo señalado en la ley orgánica sobre gobierno y administración regional, por no existir mecanismos de participación de la ciudadanía en la elección de las autoridades regionales.

2. La Gestión en los Contextos de los Gobiernos Regionales.

Dentro del contexto en que se desarrolla este capítulo, se hace necesario definir algunos elementos que son objetivo de nuestro estudio, a saber:

Gestión: Se entiende por gestión "en el ámbito público como dirección política más administración"³⁴.

En éste sentido **dirección política** significará para nosotros aquella en que un gobierno realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, es decir, es la manera de obrar, de llevar un asunto y que tiene un objetivo claro y preciso ya sea en el corto, mediano o largo plazo.

Cabe hacer presente que "desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos"³⁵.

³⁴ Sergio Boisier: "La gestión del desarrollo regional en economías de mercado abiertas y descentralizadas (el caso chileno)" de 5 de Septiembre de 1994. Pág. 9

³⁵ Ivés Meny y Jean - Claude Thoenig: "Las Políticas Públicas", versión española de Francisco Morata; Editorial Ariel S.A., Barcelona, España; Febrero de 1992. Pág. 89

Por otra parte **administración** "alude al conjunto de actividades que tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la ley y de la autoridad política, y promover el desarrollo de manera continua y permanente"³⁶.

De lo anterior, podemos deducir que **dirección política más administración** será aquella en que se elige hacer o no hacer un conjunto de actividades en un campo específico, y que tienen por finalidad, en el caso de realizarse, un objetivo bien definido, con metas claras y transparentes para todos los actores involucrados y así promover el desarrollo de manera continua y permanente, para lo cual se deben cumplir las disposiciones de la ley y de la autoridad política.

Desde otro punto de vista podemos mencionar que "la incorporación de la lógica de planificación estratégica en la gestión pública promueve un mayor compromiso con los resultados en el uso de los recursos públicos en impulsa la mayor calidad de las prestaciones a la ciudadanía"³⁷

³⁶ República de Chile, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: "Guía de Gobiernos Regionales", Abril 1993, Pág.. 26.

³⁷ Instrucciones para ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, año 1997, pág.. 141, punto 1.

Debemos precisar que la gestión tiene diversas dimensiones o aspectos a considerar que son factibles y relevantes de medir como lo son: la eficiencia, la eficacia, la calidad de servicio y la economía. De ello se desprende que no existe una única manera de medir la gestión institucional, por lo tanto la gestión debe ser global (integral).

Entenderemos por gestión global "el resultado de la interacción de los factores de eficiencia, calidad, eficacia y economía. Muchas veces estas dimensiones pueden ser conflictivas entre sí; por ejemplo, es posible mejorar la calidad en la entrega del servicio, pero sólo a cambio de un mayor costo. Por lo tanto, la medición de la gestión global de una institución requiere el desarrollo armonico y sistematico de un conjunto de mediciones e indicadores correspondientes a cada una de las dimensiones citadas, con un adecuado conocimiento de sus posibles interrelaciones."³⁸

³⁸ Instrucciones para ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, año 1997, pág.. 144.

Gestión en los Gobiernos Regionales:

En Noviembre de 1992 se promulgó la Ley N° 19.175 que corresponde a la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la que busca descentralizar el gobierno y crear instancias a través de las cuales la ciudadanía pueda solucionar sus problemas y así impulsar el crecimiento y desarrollo de la región en la que reside. Para esto es necesario que exista participación de la comunidad y una adecuada gestión, tema al cual nos referimos en esta parte, tanto del gobierno regional como del consejo regional además de los gabinetes regionales.

2.1.Gobierno Regional

La administración superior de cada región está radicada en un Gobierno Regional, el cual debe tender tanto al desarrollo social, cultural y económico del territorio bajo su jurisdicción. Este gobierno "estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional"³⁹ y tendrá que cumplir funciones bien determinadas, contenidas en los artículos N° 17, 18 y 19 de la ley objeto de éste análisis, como lo son por ejemplo:

³⁹ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Año 1992.
Art.22.

○ **De Ordenamiento Territorial.**

- Establecer las organizaciones con organismos territoriales correspondientes, las políticas y los objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las necesidades adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos. Asimismo, deberá coordinar con otros Gobiernos Regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.

- Fomentar y propender el desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

○ De Fomento Productivo

- Establecer prioridades en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda.
- Promover activamente la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región.
- Fomentar el turismo en los niveles regional y Provincial, de acuerdo a las políticas nacionales.

○ **De Desarrollo Social y Cultural**

- Establecer prioridades regionales para erradicar la pobreza existente, en armonía con las políticas impulsadas a nivel nacional sobre la materia.
- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Consejo Regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable.
- Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.
- Fomentar las expresiones culturales de la región y cautelar su patrimonio, histórico, artístico y cultural, incluidos los monumentos nacionales. Asimismo, deberá velar por la protección y desarrollo de las etnias originarias.

Como puede apreciarse las funciones enunciadas se enmarcan dentro de lo que nosotros hemos definido como gestión, es decir,

dirección política más administración, puesto que la competencia gubernativa esta radicada en el Intendente que es un órgano desconcentrado del Presidente de la República y la competencia administrativa la debe ejercer el Gobierno Regional (Intendente y Consejo Regional).

Así pues para llevar a cabo una gestión regional de calidad es imprescindible que el estilo de esta esté orientado por resultados antes que por procedimientos y que las atribuciones indicadas anteriormente se conozcan cabalmente tanto al interior del Gobierno Regional como en la comunidad a la cual éste pretende servir. De esta manera se podrán resolver en forma conjunta y más eficientes los problemas que ocurran a diario en la región con lo cual mejorará la calidad de vida de las personas, que es uno de los objetivos de la descentralización y lo debe ser de toda buena gestión.

2.2. Consejos Regionales

El "Consejo Regional estará integrado, además del Intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región..."⁴⁰. Esto implica que dicha elección, debe ser transparente y democrática, ya que se realiza a través de una vía indirecta.

Los Consejos Regionales son parte de la instancia administrativa que tiene el Gobierno Regional.

El mencionado Consejo "tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras"⁴¹, como lo son por ejemplo:

Facultad Normativa:

"Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;

► Aprobar los reglamentos regionales"⁴²

⁴⁰ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992, Art. 29.

⁴¹ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992, Art. 28.

⁴² Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992, Art. 36

Facultad Resolutiva:

"Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del Intendente;

- ▶ Resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20 del art. 19 de la Constitución Política de la República de Chile".⁴³

Facultad Fiscalizadora:

"Fiscalizar el desempeño del Intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también

letras a) y b).

⁴³ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992, Art. 36 letras d) y e)

el de las unidades que de él dependen, pudiendo requerir del Intendente la información necesaria al efecto."⁴⁴

"El Intendente, a lo menos una vez al año dará cuenta al consejo de su gestión como ejecutivo del Gobierno Regional, a la que deberá acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera."⁴⁵

Como hemos mencionado, el Consejo Regional es elegido por una vía democrática e indirecta, ya que dicho consejo junto con el Intendente, cuenta con atribuciones, recursos, poder, y goza de personalidad jurídica de derecho público pese a ser un órgano autónomo en sus decisiones, es decir, desde este punto de vista es un ente descentralizado. Sin embargo, el Intendente, que es el presidente del Consejo Regional, es un ente desconcentrado, ya que es nombrado por el Presidente de la República y permanece en su cargo mientras cuente con su confianza, lo cual implica que debe llevar a cabo las órdenes que éste le imparta directamente o a través de sus ministros lo que no

⁴⁴ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Año 1992, Art. 36, letra g.

⁴⁵ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Año 1992, Art. 26

permite una real descentralización, siendo éste uno de los defectos de la ley en comento.

Cabe precisar que los integrantes del Consejo Regional deben estar dotados de una elevada calidad técnica, un alto sentido de servicio público, en donde la probidad sea uno de los valores de mayor importancia que oriente su labor con el fin de realizar una gestión de acuerdo a los requerimiento de las diversas organizaciones o personas que componen la comunidad regional.

En otro sentido, consideramos que la legislación actual adolece de un error al no permitir que el Consejo Regional como tal pueda distribuir los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.), los correspondientes a los Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional.(I.S.A.R.), así como tampoco proponer un presupuesto regional si no es en base a lo que disponga el Intendente. Al efecto si bien es cierto que el F.N.D.R. y la I.S.A.R., obedecen a políticas nacionales de desarrollo basadas en criterios socioeconómicos y territoriales de cada región, así como de eficiencia y equidad, no es menos cierto que el primero de los citados "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..."⁴⁶, mientras que la Inversión Sectorial de Asignación Regional corresponde "a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deben materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella"⁴⁷, no vemos porque la proposición de la distribución de los recursos del F.N.D.R. y la I.S.A.R., sólo pueda ser efectuada por el Intendente siendo que la competencia administrativa de la región se encuentra radicada en el Gobierno Regional el cual está compuesto por el Intendente y el Consejo Regional. Situación similar ocurre con el presupuesto regional.

Al actuar de la forma antes dicha no cabe duda que se limita el accionar del Consejo Regional en sí, específicamente su gestión y disminuyen las posibilidades de que la comunidad regional sea participe de su propio desarrollo.

⁴⁶ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992, Art. 73.

⁴⁷ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992, Art. 79.

Para superar las limitantes mencionadas sería necesario que el gobierno central (Poder ejecutivo y Poder legislativo) hiciese cesión de más poder a los Consejos Regionales, como por ejemplo que estos puedan proponer **Convenios de Programación**, así como el presupuesto regional o proponer la distribución de los recursos del F.N.D.R. y las I.S.A.R., cosa que no es fácil lograr ya que hay que modificar la constitución en este sentido, pero que es uno de los objetivos en que deben perseverar dichos consejos para lo cual deben realizar una buena gestión y así sean escuchadas sus solicitudes.

2.3. Gabinetes Regionales

Estos son un "órgano auxiliar del Intendente, integrado por los gobernadores y los secretarios regionales ministeriales. El Intendente podrá disponer que integren, además, este gabinete o que concurran a él en calidad de invitados, jefes regionales de organismos de la Administración del Estado. Integrará también el Gabinete Regional por derecho propio, el respectivo director regional del Servicio Nacional de la Mujer".⁴⁸

⁴⁸ Ley Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional, Año 1992. Art. 65

La importancia del Gabinete Regional radica en que es "donde se hace efectiva la coordinación entre los diversos entes territoriales y sectoriales de la Administración Pública, permitiendo una mejor utilización de los recursos humanos y materiales y una más adecuada visión de las políticas de desarrollo regional y de los problemas regionales"⁴⁹

Así estos gabinetes juegan un rol preponderante en la gestión del Intendente ya que no sólo son una instancia de coordinación sino que de análisis del acontecer regional.

De esta forma quienes integren los Gabinetes Regionales deben realizar su labor con esmero, dedicación y poseer una gran ética y gran capacidad técnica para desempeñar su cargo con la mayor eficiencia posible.

⁴⁹ República de Chile, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: "Guía de Gobiernos Regionales", Abril 1993, Pág. 20.

3. Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI)

Son las Secretarías Regionales Ministeriales las entidades a través de las cuales los ministerios se desconcentran territorialmente en las regiones.

No cuentan con estas SEREMI, los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Presidencia, por ser estos de carácter político.

Es el Secretario Regional Ministerial quien tiene a su cargo los SEREMI, y es representante del respectivo ministerio.

Es también el colaborador directo del Intendente regional a quien se subordinará en la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás tareas que le competen al Gobierno Regional.

Sus nombramientos son facultades del Presidente de la República, a partir de una terna presentada por el Intendente respectivo y escuchando también al ministro del ramo. El Secretario Regional

Ministerial puede ser también removido libremente por el Presidente de la República, o a través de la proposición reservada del Intendente o del ministro respectivo.

Como Funciones tiene las de:

- Elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar medidas de coordinación en su sector.
- Estudiar los planes de Desarrollo Sectoriales.
- Informar al Gobierno Regional sobre los programas de su sector.
- Llevar a cabo tareas propias de su respectivo ministerio, de acuerdo a las instrucciones del ministro del ramo.
- Preparar el anteproyecto del Presupuesto Regional en su sector.
- Realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre los organismos de su sector.

- Ejercer las demás funciones que señale la ley y las que les deleguen los respectivos ministros.

El Secretario Regional Ministerial, es pieza clave en el sistema de regionalización por cuanto cumple con la labor de informar al Intendente respecto de las políticas sectoriales a nivel nacional y por otro lado transmite al ministerio los requerimientos, las necesidades y las políticas regionales, las cuales están sujetos a las instrucciones técnicas impartidas desde los ministerios correspondientes, sin perjuicio de lo señalado en relación con el Intendente.

En caso de conflictos de criterios entre el Ministro y el Intendente dirime o resuelve en última instancia el Presidente de la República.

Un caso especial es el de la Secretaria Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, creado por la ley N° 18.989 del 19 de julio de 1990, como un organismo de asesoría técnica del Gobierno Regional, dedicado a participar en la presentación y estudios de los planes, presupuestos y proyectos de carácter regional.

Sus atribuciones quedan especificadas en el artículo 5° de la Ley 18.989.

Existen en las regiones organismos operativos, tales son los casos de las direcciones regionales de los servicios nacionales y de los servicios públicos que se encuentran descentralizados territorialmente.

El tema de la descentralización de los servicios públicos constituye un impulso extraordinario en el proceso de la gestión pública, en el proceso del Gobierno de institucionalizar la modernización pretendida, aún cuando el traspaso de las atribuciones y los recursos continúen siendo asignados desde el nivel central al regional y local, lo que restringe a la autoridad y al funcionario público de la región en la recepción y resolución de las demandas sociales con sentido de eficacia y oportunidad.

Lo anterior nos lleva a concluir que aún se está en la etapa de desconcentración territorial de funciones del órgano central y que para el logro de una real descentralización, se requiere de un conjunto de normas legales que afiancen y orienten el proceso de descentralización

que impulsa el gobierno, además de necesitar capacitación para el recurso humano encargado de su administración.

Las direcciones regionales están a cargo de un Director Regional, el que dependerá del Director Nacional del Servicio, pero que para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional están subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial (Art. 30 Ley 18.575 y Art. 66 Ley 19.175).

Los Secretarios Regionales Ministeriales integran junto a los Gobernadores y al Director Regional del Servicio Nacional de la Mujer, a partir de 1992 un órgano auxiliar del Intendente denominado Gabinete Regional, a través del cual se analizan y coordinan los diversos temas de interés y que requieren de urgencia en la región. En este organismo se coordinan los diversos entes territoriales y sectoriales de la administración pública.

4. Los Comités Regionales

En el año 1990, a fin de coordinar a los sectores involucrados en la gestión de los gobiernos regionales se estructuran los siguientes Comités Regionales:

- ▶ **Comité Social:** Integrado por los SEREMI de Planificación y Coordinación que lo preside, el de Secretaría General de Gobierno, el de Salud, el de Educación, el de Vivienda y los organismos del ministerio del Trabajo, de Justicia, responde del área social de la Intendencia y el Jefe de la Unidad de Control Regional (UCR).

- ▶ **Comité de Fomento Productivo:** Integrado por los Seremi de Economía y Hacienda quien lo preside, el de Agricultura, de Minería, de Planificación, de Bienes Nacionales, los Directores Regionales de Corfo, del Sercotec, de Indap, de Conaf, del Sag, de Sematur, los Gerentes Generales de las Empresas Públicas de la región, y el Jefe de la Unidad de Control Regional (UCR).

- **Comité de Infraestructura:** Integrado por los SEREMI de Obras Públicas que lo preside, el de Transporte y Telecomunicaciones, de Bienes Nacionales y el Jefe de la Unidad de Control Regional (UCR).

Observamos que el proceso de desarrollo que ha tenido el cambio institucional mediante la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175) se ha apoyado paralelamente en la descentralización de las funciones a nivel regional, buscando lograr en primer término una mayor equidad en la distribución del poder para la toma de decisiones, transfiriendo competencias del nivel administrativo central a entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio que no les están jerárquicamente subordinados, sino sometidos a supervigilancia, y en segundo término se ha apoyado también la desconcentración, buscando concretar una mayor eficiencia del aparato público territorial o funcional, al interior de cualquier tipo de servicio.

Hablamos de desconcentración a nivel gubernamental en la relación entre el Presidente de la República y el Intendente; en la relación entre el Intendente y el gobernador, en cuanto los últimos son órganos representativos en la región y en la provincia respectivamente.

Y es por ello que la Ley Organica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175) a pesar de otorgar al Intendente y al Gobernador facultades resolutivas en ciertos temas, los deja subordinados a su superior jerárquico respectivo, situación que imposibilita la toma de decisiones y la resolución oportuna y eficaz que requieren las necesidades locales que les son propias y a veces exclusivas de una determinada región, causando un deterioro relevante a la calidad de la gestión que la comunidad o la sociedad en su conjunto exige.

Siempre que tratamos de abordar el tema de la descentralización en la administración de los Gobiernos Regionales, la primera impresión que se tiene, es que tal descentralización dista mucho de ser una realidad y que por tanto las intenciones de provocarla no alcanzan a dar respuesta a preguntas que un sinnúmero de investigadores se hace, tales como:

¿Porqué las regiones no se muestran capaces de dictar sus propias normas legales?.

¿Porqué las regiones no muestran capacidad de darse sus propios Gobiernos?

En la actualidad nos encontramos con una serie de afirmaciones de destacadas personalidades que dudan de la descentralización ansiada, como: "En lo político se mantiene el Centralismo que se conoce desde, por lo menos la Constitución de 1925".⁵⁰

"Fue desconcentración y no descentralización de la Administración Pública lo que se creó".⁵¹

"Existe un excesivo aumento del personal contratado y una creciente politización en el manejo de los Gobiernos Regionales" (Idem).

"En el caso chileno la descentralización y desconcentración se refiere sólo a la subfunción administrativa y no a lo político y lo judicial".⁵²

⁵⁰ Hernan Pozo, Flacso / El Mercurio 09/10/96.

⁵¹ Julio Canessa / El Mercurio 09/10/96.

⁵² Constitucionalista Sr. José Luis Cea / El Mercurio 09/10/96.

Ello se explica a modo de ejemplo con lo que ha significado para el país el traslado del Congreso Nacional a la ciudad de Valparaíso, lo cual no ha dado más resultado que la deslocalización física, resultando un "hecho a lo más decorativo de una voluntad regionalizadora, pero carente de significado sustancial".⁵³

"Los Gobiernos Regionales son una pura ficción política, por cuanto el jefe del Gobierno Regional que es el Intendente, es un funcionario subordinado al Presidente de la República, sin que sea elegido por la comunidad; ello conlleva también a que los gabinetes de las administraciones locales o regionales que están formados por los Secretarios Regionales Ministeriales sean funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República".(Idem)

Lo anterior dice relación con la dualidad de funciones que estas autoridades deben desarrollar en la administración de los Gobiernos Locales y la prioridad a que deben optar cuando se ven enfrentados a la ejecución de políticas nacionales, por sobre las locales, que no siempre son coincidentes, y que más de una vez resultan dañinas en su territorio. Situaciones por ejemplo, tales como el gravar un producto a nivel nacional (caso del pisco chileno), en favor de introducir licores

⁵³ Diputado Jorge Schaulsohn / El Mercurio 09/10/96

Y respecto de este último punto el Sr. Gonzalo Rivas, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, en El Mercurio del 11/03/97 dice que los factores que impiden el desarrollo de los Gobiernos Regionales son:

- La falta de atribuciones de los servicios públicos y de las agencias estatales, para resolver problemas en sus propias regiones.
- La falta de disponibilidad de terrenos industriales, que en muchas ocasiones resultan mucho más onerosos que en la región Metropolitana.

Sergio Boisier en su obra "La gestión del desarrollo regional en economías de mercado abiertas y descentralizadas" (El caso chileno) Ilpes 94/24, identifica en América Latina tres tipos de situaciones en lo que a la descentralización se refiere, entre las cuales menciona la de los Países Federales (caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela) los que buscan recuperar el federalismo para centrar la transferencia descentralizadora de funciones a los municipios y a los propios entes federados; están también los Países Unitarios, que se dividen en los casos de Colombia que aplica fuertes procesos de descentralización

política y/o territorial a través de la Constitución misma; y el caso Chileno en que se apuesta a la función descentralizadora más en el plano municipal que en lo regional.

Se hace necesario el percibir a las regiones como verdaderos cuasi-estados, sacudiéndose así de las estructuras que entraban su crecimiento y desarrollo, acumulando de esta forma poder político que les permitan viabilizar su operatividad, transfiriéndoles el poder político a fin de lograr la obtención de la elección de la autoridad y los cuerpos políticos propios de la región.

El análisis que merece el mensaje que nos entrega el Presidente de la República en el año 1994, es que entregará a los Gobiernos Regionales en el sexenio venidero, la responsabilidad de decidir sobre la inversión pública en rangos del 42%, fuerte desafío si actualmente los márgenes de decisión se encuentran en el 25%. Cabe ante ello la pregunta; ¿se encuentran realmente las regiones en situación de manejo de dichos recursos?; ¿están en condiciones de bien utilizar o destinar dichos recursos?; ¿contarán los Gobiernos Regionales con la autonomía política que les permitirá decidir, sin tener necesariamente que recurrir a los entes centrales?.

Es lógico que la administración regional ha de principalmente profesionalizarse, y para ello se ha de involucrar en forma conjunta a los estamentos públicos y a los sectores académicos. De esta forma se propenderá al logro de un real desarrollo regional, en los más diversos ámbitos que demanda la propia sociedad regional, la que contara con la participación de entes públicos y privados.

5. Presupuesto Regional

Nuestra Constitución Política de la República de Chile, que nos rige a partir del año 1980, salvaguarda en su artículo 19 N° 20 la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. Todos aquellos tributos que se recauden habrán de ingresar al patrimonio de la nación y no podrán estar afectados a un destino determinado. Sin embargo, permite el autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de la Defensa Nacional, de la misma forma permite autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de

desarrollo, aplicando criterios de solidaridad entre las regiones como al interior de las mismas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos que les sean asignados para su adecuado funcionamiento, mediante la entrega de una proporción del total de los gastos de inversión que se determine a través de un instrumento denominado Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

El artículo 104 de nuestra Constitución indica que la Ley de Presupuesto de la Nación debe contemplar gastos atinentes a Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), cuya distribución a nivel regional ha de darse en un marco de equidad y eficiencia considerando los programas nacionales de inversión correspondiente.

La asignación de tales gastos al interior de cada región será responsabilidad de los Gobiernos Regionales, a partir de cuyas iniciativas, de uno o más ministerios podrán celebrar convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública en las regiones respectivas o en el conjunto de éstas que convengan en asociarse con tal propósito.

También la ley autoriza a los Gobiernos Regionales, y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas que no tengan fines de lucro y que propendan al desarrollo regional.

5.1. Composición

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175) precisa en su Capítulo V Art. 69 la composición del Presupuesto Regional, y lo detalla de la forma siguiente:

- Los bienes muebles e inmuebles transferidos por el Fisco.
- Los bienes muebles e inmuebles que adquiera legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes.
- Las donaciones, herencias y legados que reciba de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, las que estarán exentas de tramites de insinuación.

- Los ingresos que obtengan por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e del Art. 70.
- Los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del N° 20 del Art. 19 de la Constitución Política de la República de Chile.
- Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley.
- Los derechos y obligaciones que adquiriera por su participación en las asociaciones a que se refiere el inciso quinto del Art. 104 de la Constitución Política de la República de Chile, y
- Los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley.

5.2. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

Chile busca afianzar un proceso de descentralización, como Estado Unitario, para responder así a las crecientes necesidades que demanda su actual expansión económica. Es así como nuestro país requiere necesariamente contar con una descentralización que le permita satisfacer de manera expedita y eficiente las necesidades a nivel regional, con la cual lograr un desarrollo con equidad, requisito indispensable dentro de un sistema democrático, que busca consolidarse y expresarse no solo a nivel social, sino que también involucrar a la totalidad del territorio.

Es a partir de esta óptica que a contar del año 1976, se implementó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para todo el territorio nacional, como una forma de fortalecer el desarrollo económico nacional. Mediante este Fondo el Gobierno canaliza la entrega de recursos en forma equitativa y de acuerdo a las necesidades de cada región, a través del cual se materializan programas y proyectos de desarrollo regional y local.

El FNDR, para la regionalización, constituye un factor trascendental como fuente de financiamiento para el fortalecimiento del desarrollo económico, ya que permite aprovechar en forma adecuada los recursos existentes en las diferentes regiones, permitiendo que las de menor desarrollo relativo obtengan recursos para lograr el financiamiento tanto para infraestructuras sociales como económicas.

En el presupuesto del Gobierno Regional que se constituye en forma anual, y que es la expresión financiera de planes y programas de la región, los cuales se deben ajustar a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación. Este presupuesto será regido de acuerdo a la normativa de la "Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, decreto ley N° 1.263, del año 1975"⁵⁴, donde considera como programa presupuestario al FNDR. Este programa de inversión regional incluirá aquellos recursos de este Fondo que le correspondan y todos los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región.

Así como también racionalizar la inversión pública mediante mecanismos que permitan identificar y elaborar proyectos, además de la aplicación de criterios de rentabilidad económica-social efectivos.

⁵⁴ Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Capítulo V, Artículo 72.

La Constitución establece que, "Sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuesto de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el N° 20 del artículo 19, dicha Ley contempla una proporción de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional".⁵⁵

Por lo tanto contribuye a mejorar la redistribución del ingreso y de este modo favorecer la disminución de los niveles de pobreza en relación a las variables de localización geográfica y de las características socio-culturales de un determinado sector.

Definición del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

"El FNDR, está definido en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional como un fondo de compensación territorial, cuyos recursos están destinados a financiar iniciativas de impacto local, especialmente aquellas que apuntan a elevar la calidad de vida de los sectores más carenciados de la sociedad."⁵⁶

⁵⁵ Constitución Política de la República de Chile, Capítulo XIII, art. 104, inciso segundo.

⁵⁶ El Proceso de Descentralización de Chile 1990-1993, Subdere, pág.44

"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 las regiones, con el objeto, de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo"⁵⁷

Se entenderá por **proyecto elegible** a un proyecto de inversión, cuyo informe debe ser favorable para el organismo de planificación nacional o regional, lo que estará fundamentado en una evaluación de carácter técnico-económico rentable, y que además debe cumplir con los requerimientos de la fuente de financiamiento de aquellos fondos a que postula.

Como fuente de financiamiento, se entenderá todo aquel instrumento de carácter interno o externo donde sean aportados recursos financieros que permitan costear acciones propias de la que respecta al ámbito programático del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Contraparte nacional es la entidad pública, que es responsable de ejecutar un programa o proyecto que haya sido financiado con los recursos requeridos y que a la vez contribuya a financiar el FNDR.

⁵⁷ El Proceso de Descentralización de Chile 1990-1993, Subdere, pág.44

La cartera de proyectos elegibles, es un conjunto de proyectos que han reunido los requisitos para ser financiados mediante el FNDR.

En relación a la compensación territorial, se refiere a superar o reducir las desigualdades que existen en las regiones.

Como infraestructura económica y social, se comprenderán todos los estudios, programas y proyectos que están destinados a proveer las condiciones suficientes para la gestación, el desarrollo y consolidación de las actividades económicas, así como también de los servicios que requiere la comunidad.

El FNDR se vio afectado en el año 1985 en forma negativa, producto de que los recursos fiscales disminuyeron de manera considerable durante ese año, por lo tanto el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron un Contrato de Préstamo, como una forma de mantener vigente el FNDR y permitir el desarrollo de iniciativas mediante el financiamiento a las regiones.

Para contribuir a este financiamiento en el programa de inversiones múltiples de desarrollo local, que consiste principalmente, en que los proyectos deben favorecer a los sectores sociales de bajos

ingresos, donde mayoritariamente los beneficiarios de los proyectos deben corresponder a personas que se encuentran en situación de extrema pobreza, los recursos que financien algún tipo de infraestructura serán definidos mediante un Contrato de Préstamo. Con éste programa serán financiados proyectos del sector educación, salud, saneamiento, vialidad y electrificación, como es la extensión de redes eléctricas en los sectores rurales, así como también financia los diseños definitivos de los proyectos de inversión y los contratos para consultorías de ingeniería que puedan ser requeridos.

"La metodología de distribución tiene como sustento la idea eje de que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor sea su participación en el monto global del FNDR"⁵⁸

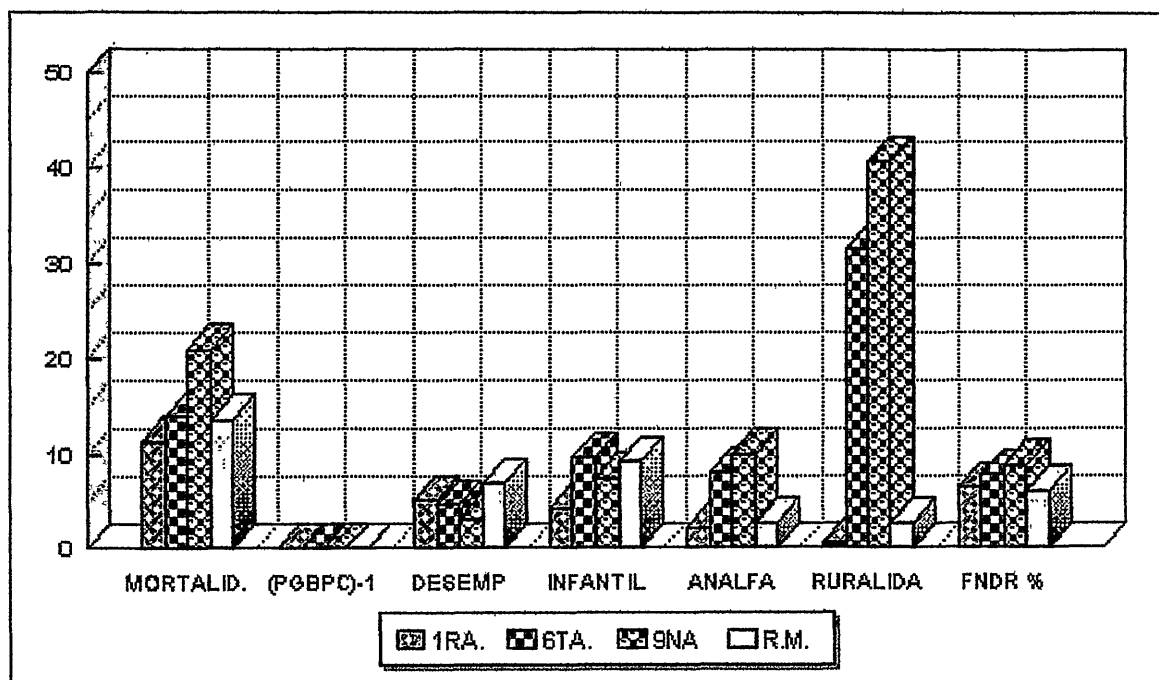
A modo de ejemplo se han considerado cuatro regiones para demostrar el monto de distribución;

El grafico muestra el porcentaje en regiones con una mayor, una mediana y una menor distribución de éste F.N.D.R., además de la región Metropolitana.

⁵⁸ El Proceso de Descentralización en Chile 1990-1993, Subdere, pág.47

La distribución se hizo en el año 1993, de acuerdo al cuadro siguiente:

REG.	MORTALID.	(PGBPC)-1	DESEMP	DESNUTR INFANTIL	TASA ANALFA	RURALIDA	DISTRIBUC. FNDR %
1RA.	11,3	0,000023	5,09	4,3	2,1	0,48	6,39
6TA.	13,9	0,000028	4,63	9,6	8,0	31,53	7,84
9NA	20,9	0,000062	3,11	7,5	9,9	40,67	8,86
R.M.	13,6	0,000030	6,89	9,2	2,7	2,64	6,08



Básicamente, en este cuadro podemos comprobar de que manera se distribuye el FNDR de acuerdo a lo antes descrito, ya que como ejemplo en la novena región la tasa de mortalidad es de 20,9, siendo este factor el más alto entre las otras regiones, al igual que la tasa de analfabetismo y la ruralidad existente en la región de 9,9 y 40,67 respectivamente, para la cual se aplica el mayor porcentaje de

distribución de este fondo, como es de 8, 86. Por el contrario la región Metropolitana de acuerdo a sus índices es la región que menos aportes recibe de dicho Fondo, lo que demuestra que efectivamente el monto de distribución está directamente relacionado con índices de pobreza y desarrollo en la región .

En el artículo 75 de la Ley N° 19.175 se hace mención a la forma de distribución del 90% del FNDR entre las regiones, el que será expresado anualmente en la Ley de Presupuestos, cuya distribución se hará tomando en consideración las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada una de las regiones en el contexto nacional, labor que será de responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Por lo tanto serán considerados con igual ponderación los dos siguientes factores:

- El nivel socioeconómico que existe en la región, los cuales serán medidos de acuerdo a indicadores que considerarán elementos tales como:

- La tasa de mortalidad infantil, medida anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas.
 - El porcentaje de población en condiciones de pobreza medido en la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN).
 - La tasa anual de desempleo.
 - El producto per cápita regional.
 - Indicadores relativos a la calidad de vida en salud.
 - Indicadores relativos a la calidad de vida en educación.
 - Indicadores relativos a la calidad de vida en saneamiento ambiental.⁵⁹
- El segundo factor tiene que ver con la condición territorial que se da en cada región, cuyos indicadores deben considerar
- La dispersión poblacional.

- La ruralidad de los centros de población.
- El deterioro ecológico de los recursos naturales que constituyen la base económica de la región.
- Los diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción.
- La distancia respecto a la Región Metropolitana.⁶⁰

Por lo tanto, se debe contemplar que la asignación que se le entrega a proyectos de carácter específico de los recursos del FNDR que sean de cada región, se hará por el Gobierno Regional respectivo, para lo cual deberá inspirarse en los principios de equidad, de eficiencia y a la vez de eficacia en lo que sea la distribución y la utilización de los recursos públicos, así como también en la prestación de servicios, también deberá considerar la participación de la comunidad regional, y por último debe cuidar, mantener y mejorar el medio ambiente.

⁶⁰ El Proceso de Descentralización en Chile 1990 - 1993, Subdere, pág.49

Con respecto al FNDR en este impulso de descentralización, en el mes de abril del año 1991, fue enviado al Congreso Nacional un nuevo proyecto de reforma legislativa sobre materias de gobierno y administración comunal, Ley 18.575, este proyecto tuvo como principal objetivo introducir modificaciones al capítulo XIII de nuestra Constitución Política.

Este proyecto de reforma tuvo como base el deseo de impulsar una descentralización efectiva, por lo que se propuso dotar a los nacientes Gobierno Regionales de autonomía administrativa, financiera y técnica para permitir el cumplimiento real y oportuno de sus objetivos.

Dentro del acuerdo propuesto sobre el financiamiento a los Gobiernos Regionales, el FNDR se incrementó y se incorporó al Programa de Mejoramiento de Barrios, además se dispuso que este crecimiento aumentaría entre los años 1992 y 1994, "en una tasa no inferior a un 25% por sobre el crecimiento promedio del presupuesto de inversión pública nacional en cada uno de esos años, excluyendo la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)."⁶¹

⁶¹ El Proceso de Descentralización en Chile 1990 - 1993, Subdere, pág.20

Adicionalmente el Gobierno Regional tendría como tarea resolver la distribución de los recursos que sean destinados a las ISAR, entre los proyectos de carácter específico, principalmente en los Programas de Mejoramiento Urbano, de pavimentación urbana y conservación de caminos secundarios. También realizaría Convenios de Programación con los ministerios sectoriales, de este modo podría responder a las prioridades en la región, en la realización de proyectos que tengan un período de duración superior a un año.

En cuanto a la preinversión se muestra una considerable inmovilidad, que afecta en forma negativa el protagonismo que la institucionalidad regional debe desempeñar, ya sea en su papel de conductor y orientador, como responsable del desarrollo regional y en su rol de agente dinamizador respecto a su región y a las iniciativas y actividades que se impulsan en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

5.3. Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

"A partir de la reforma constitucional y en particular de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, surge una nueva fórmula de financiamiento de iniciativas locales, provinciales y regionales: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)."⁶²

Se entenderá por "Inversión Sectorial de Asignación Regional"⁶³ toda inversión que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que se materializan en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran en ella, no obstante sean de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados.

Los programas de ISAR son de alta incidencia social, por los montos involucrados, así como también por los tipos de proyectos que financian, la distribución de los recursos destinados a estas inversiones es tarea del Gobierno Regional y se hace entre proyectos de carácter

⁶² El Proceso de Descentralización en Chile 1990 - 1993, Subdere, pág. 54

⁶³ Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, Artículo 79

específicos, como pueden ser los programas de mejoramiento urbano, de pavimentación urbana y conservación de caminos secundarios.

Por lo tanto, esta Ley ha creado nuevos instrumentos financieros de administración directa y/o indirecta, además de aumentar significativamente los recursos que han estado bajo la administración regional directa como es el FNDR, lo que pone a disposición de los Gobiernos Regionales más alternativas para enfrentar las necesidades sociales de sus áreas geográficas.

Las ISAR se encuentran dentro de los recursos financieros de administración indirecta, ya que siendo de responsabilidad de un ministerio, focalizan su acción en una región determinada. Los efectos económicos de las ISAR son de carácter local pero en definitiva dependen del nivel central.

La Constitución Política de la República de Chile en su artículo 104, inciso tercero, establece que "La Ley de Presupuesto de la Nación contemplará gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR) cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los

programas nacionales de inversión correspondiente. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno Regional."

A estos programas podrán concurrir con aportes financieros los órganos y/o los servicios públicos responsables de ellos, así como también los propios Gobiernos Regionales; entre los programas ISAR y proyectos del FNDR se podrán traspasar hasta el 5% de los recursos a proposición de los Gobiernos Regionales.

Dentro de este contexto, a los ministerios les corresponde la responsabilidad de definir cada programa ISAR, como también establecer su respectivo contenido y, por lo tanto, desarrollar los procedimientos correspondientes con base técnica que permitan que la distribución interregional de los recursos garanticen la localización hacia las áreas geográficas de mayor pobreza.

Para lo anterior se requiere que las autoridades centrales ministeriales, deban disponer de un flujo informativo fluido con el nivel regional para la elaboración de las necesarias metodologías, de este modo se formará la base de antecedentes que se requieren para el cálculo

de los coeficientes de distribución interregional, la definición y el desarrollo de criterios de elegibilidad que condicionan las características que deben cumplir los proyectos de inversión los cuales postulan a este financiamiento.

Los programas y proyectos deben ser capaces de contribuir al logro de una integración en las actividades económicas, así como también fortalecer el desarrollo de nuevas actividades regionales, los cuales se orientan hacia las áreas con déficit sociales severos, y así potenciar el impacto social de las acciones emprendidas y superar las carencias sociales más importantes en los respectivos ámbitos.

El inicio de los programas ISAR data de 1992, teniendo una evolución positiva ya sea en el monto de los recursos contemplados, así como en la amplitud en el número de líneas de acción.

Para el ámbito regional la importancia de estos recursos, se manifiesta en que en el año 1992, "representaron el 18,6% del total de los recursos presupuestados de decisión regional y, en los dos años siguientes aumentaron su participación al 42,0% y 42,7%, respectivamente."⁶⁴

⁶⁴ Documentos Regionales, Agosto 1994, Mideplañ, Pág. 8

Esta importancia puede verse reflejada también en el tipo de programas y en las categorías de los proyectos que se pueden financiar con dichos recursos, los que permiten superar o disminuir las carencias o déficit de carácter social en las comunidades regionales.

Los planes impulsados por los diversos ministerios corresponden a los siguientes :

- Obras Públicas: Programa de caminos secundarios.
- Vivienda: Programa de pavimentación urbana.
- Economía: Programa de agua potable rural (traspasado al Ministerio de Obras Públicas a partir de 1994).
- Defensa: Programa de infraestructura deportiva.
- Mideplan: Programa de Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- Salud: Programa de consultorios metropolitanos.

□ Interior: Programa de mejoramiento de barrios y mejoramiento urbanos.

Cada uno de los programas ISAR tiene un profundo contenido social, ya que se han considerado criterios de elegibilidad netamente de carácter social y que deben cumplir los proyectos que postulan para recibir éste financiamiento. Lo que en definitiva no se puede garantizar es que éstos sean desarrollados en forma compatible con las perspectivas sociales de superación de la pobreza y la indigencia.

➤ **La acción de estos programas ISAR se deben evaluar desde dos puntos de vista:**

○ El que busca acercar la toma de decisiones de acuerdo a los sectores que presentan carencias sociales y que viven en determinados espacios geográficos. Dentro del proceso de descentralización de la administración pública se han desarrollado diferentes criterios para la distribución de recursos a nivel interregional, lo cual dependerá del programa.

- El otro aspecto es el referido a la localización directa de los recursos financieros de estos programas, y que se expresan como normas de elegibilidad.

Con respecto al primer punto ya antes señalado, los esfuerzos deben enfocarse hacia los criterios usados para la distribución interregional de los recursos (ISAR), éstos deben ser compatibles de acuerdo a un mayor grado de descentralización administrativa, en lo que se refiere a la toma de decisiones, para permitir una asignación que sea consecuente a los recursos, en consideración a las zonas o áreas geográficas de mayor pobreza y de relativa marginalidad.

En el segundo aspecto se busca como objetivo alcanzar una distribución integral que sea óptima en los recursos (ISAR), para lo cual una vez que las regiones han obtenido una determinada distribución interregional de los mismos, debe disponer de las normas de elegibilidad que han sido definidas por los sectores que han sido responsables de los programas para así preparar, evaluar y seleccionar los proyectos que se financiarán. Además el Gobierno Regional debe establecer políticas específicas de priorización regional, como una forma de potenciar el proceso de distribución en el interior de la región hacia los sectores de

menores ingresos, para lograr una eficiente localización del gasto hacia los más pobres.

A continuación se nombran los programas en los cuales se hacen las consideraciones anteriormente descritas, así como las características que deben contener los programas ISAR, con respecto a las normas de elegibilidad y los criterios de distribución regional que desarrollan los ministerios responsables de dichos recursos:

- ◆ Programa de caminos secundarios (MOP)
- ◆ Programa de pavimentación urbana (MINVU)
- ◆ Programa de agua potable rural (MOP)
- ◆ Programa de apoyo a grupos vulnerables, Programa concurso para generación de capacidades en localidades pobres, Programa de forestación y Programa de riego campesino (FOSIS - MIDEPLAN)

- ◆ Programa de Mejoramiento de Barrios (P.M.B.), y Programa de Mejoramiento Urbano (P.M.U.), SUBDERE = Interior; Programa de infraestructura en el sector deportes y recreación (DIGEDER Ministerio de Defensa)
- ◆ Programa de consultorios metropolitanos (Salud)

Se evalúa en función a las posibilidades delimitadas por el marco legal vigente, también por las características de los programas y de los proyectos, mediante los cuales se identifican diferentes áreas de acción.

El mecanismo de los programas ISAR no tiene impedimentos de carácter legal para que sea transformado en un instrumento sinérgico a nivel regional, que potencie en forma significativa, dentro del programa de superación de la pobreza, las acciones que se deberán implementar en el tiempo para terminar finalmente con la extrema pobreza en nuestro país.

Áreas de acción: Estos programas ISAR dependiendo de su contenido se pueden clasificar en:

✓ Inversión directa.

✓ Inversión financiera.

✓ Estudios de preinversión.

La idea es transformar las ISAR en instrumentos regionales dinámicos y flexibles, de modo que sean uno de los principales motores del desarrollo y superación de la pobreza regional., "... los esfuerzos por lograr una consolidación del instrumento han estado centrados, particularmente, en las áreas de inversión directa y de inversión financiera, con la participación importante de los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Salud, Defensa e Interior, en la inversión directa y, el Ministerio de Planificación y Cooperación, en la inversión financiera..."⁶⁵

⁶⁵ Documentos Regionales, Agosto 1994, Mideplan, pág. 16

5.4. Convenios de Programación

Entendemos por Convenios de Programación aquellos acuerdos formales establecidos entre uno a más Gobiernos Regionales, y uno o más ministerios, relacionados con proyectos de inversión que se han de llevar a cabo dentro de un determinado plazo.

Dicho Convenios de Programación han de especificar, el o los proyectos respecto de los cuales se aplicarán las responsabilidades y las obligaciones de las instituciones involucradas, las metas deseadas, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad, pudiendo también incluirse cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

Los requisitos básicos que han de cumplir estos Convenios de Programación son los siguientes:

1. Especificar los proyectos respectivos de los cuales se aplicarán los Convenios de Programación.

2. Definir las obligaciones y las responsabilidades de las partes participantes.
3. Establecer metas a cumplir.
4. Especificar los procedimientos de evaluación de los proyectos del Convenio de Programación.
5. Establecer causales de término de convenio, en casos fortuitos o por incumplimiento de las partes.
6. Introducir normas que posibilitan la reasignación de recursos entre proyectos.

Estos Convenios de Programación deben de ser sancionados a través de Decretos Supremos, bajo la fórmula indicada en el Artículo 70 del decreto Ley N° 1.263 de 1.975, cuyas materias se refrendarán por el Ministerio de Hacienda bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la República".

Del análisis del estudio quisiéramos entender que la modernización del Estado que impulsa el Gobierno, cuyos primeros pasos se orientan a alcanzar mayores grados de eficiencia y de eficacia en los resultados, otorgándole un relevante rol al actor denominado ahora **Hombre Ciudadano**, donde se han de definir claramente el Proyecto de Gobierno reflejo de las necesidades reales de los gobernados, a quienes se ha de mostrar la real **Capacidad de Gobierno** para el manejo de las políticas asumidas, a fin de obtener la tan ansiada **Gobernabilidad** basada en la **Institucionalidad** dada, que amerite plantearse metas y objetivos de más largo plazo, las cuales den garantías de continuidad y que involucren la participación de todos los actores de la sociedad.

Respecto de lo tratado en el punto anterior observamos de sumo necesario que ello sea asumido por cada Gobierno Regional, los que se han de manejar resueltamente en forma autónoma, para la resolución de los problemas, y de la demanda de necesidades de su propia comunidad, independiente de aquellas tareas que sean de carácter nacional, en las cuales les cabe una importante participación en los temas que sean materia y toquen a su propio gobierno.

Aún así, observamos que la escasa voluntad de legislar en favor de esta modernización, entraba fuertemente el desarrollo y el logro de la descentralización pretendida por el gobierno central, logrando aumentar sólo las instancias de desconcentración de poder, pues lejos de dotar de autonomía a los gobiernos y a las autoridades regionales se le traspasan niveles de autoridad y de decisión que resultan del todo insuficiente al momento de decidir resoluciones que inciden en la localización regional, produciendo muchas de las veces decisiones fuera de toda oportunidad al tener que recurrir a los niveles centrales.

III. Conclusiones

Una vez finalizado nuestro trabajo en torno a las interrogantes que nos planteamos para guiar nuestra investigación hemos podido llegar a las siguientes conclusiones, las que podemos resumir de la siguiente manera:

Se ha de potenciar el rol preponderante en asuntos de toma de decisiones que le cabe a los Gobiernos Regionales respecto a la búsqueda del desarrollo, fundamentalmente en lo que dice relación al espacio restringido que actualmente tienen los Consejos Regionales los cuales son subestimados, ante la sobreestimación de autoridad con que se ha investido al Intendente Regional.

Lo anterior pasa por darle a estos Gobiernos Regionales la posibilidad de darse sus propios gobiernos, con autoridades que emerjan del seno de la región misma, conocedores de la cultura, de los problemas, de sus realidades, de sus demandas y de sus mejores soluciones. Se ha de tomar con seriedad la entrega de autonomía para administrar sus recursos económicos de acuerdo a los variados instrumentos existentes en los proyectos, cuyas prioridades sean resortes

de manejo de cada Gobierno Regional y no tengan que pasar por una definición de las mismas por parte del gobierno central, que muchas veces resultan contradictorio con los intereses planteados por la región.

Es dado pensar que la autoridad del Intendente más que tener el rol determinante del Gobierno Regional, pueda ser considerado dentro de éste tan sólo como un ente fiscalizador, representante del Presidente de la República o del gobierno central y entregar la responsabilidad político-administrativa a un cuerpo organizacional que se defina para el Gobierno Regional.

El papel que le cabe al Gobernador dentro del marco del Gobierno Regional es también materia a estudiar, pues se ve muy disminuído y quizás sería prudente eliminar su función en pro del uso de dichos recursos en materias atingente, en beneficio de la comunidad.

La elección de las autoridades para los Gobiernos Regionales indefectiblemente ha de pasar por el voto universal, donde la comunidad regional tenga una real participación, y pueda premiar o castigar con este mismo instrumento(voto) la buena o mala gestión que estos desarrollen.

Es indudable que la capacidad de gobierno que las autoridades regionales se den, está dado por el nivel de formación que estos tengan. De allí la relevancia que toman las entidades educacionales existentes y las transformaciones radicales que están sufriendo y del aporte que la empresa privada debe realizar, para dar sustentabilidad a los diversos programas proyectados. Programas que han de cruzar la coyuntura temporal, pues han de ser acordados por los diversos actores políticos, sociales, económicos, etc., de modo tal de darles continuidad más allá de la coyuntura de cualquier gobierno que asume la responsabilidad en un determinado momento.

El ceder el poder político hasta ahora centralizado y traspasarlo para su ejecución a los ámbitos de los Gobiernos Regionales con plena autonomía es clave para el logro de la descentralización impulsada por el gobierno desde la perspectiva de la modernización del aparato público.

En todo caso el desarrollo regional será el resultado de lo que la propia comunidad regional hace por sí misma, más de lo que cualquier otro agente externo puede realizar por ella.

IV. Síntesis Histórica

Cronología

1844: Se crea la ley de régimen interior, la cual mantuvo la división del país en provincias, elevando éstas de ocho que habían en 1826 a catorce. Se agregaron entonces: Valparaíso; Atacama; Talca; Ñuble; Arauco y Llanquihue.

Cada provincia es gobernada por un Intendente que entre otras tiene las siguientes funciones:

- En materia de Gobierno Interior debe mantener el orden público.
- En materia de Justicia debe velar por la pronta y cumplida administración.
- En materia de Hacienda debe velar por la recaudación e inversión de las rentas públicas.
- El Intendente es un agente natural del Presidente de la República.

- 1871: Se produce la primera reforma a la Constitución de 1833 en la que se restringe la duración del mando presidencial al prohibirse la reelección del Presidente para un período inmediato, y reduciendo su mandato a sólo 5 años.
- 1887: Se dicta la ley de organización de los ministerios. Por ella los cinco ministerios que existían se elevan a siete pero sin ministros. (Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Guerra y Marina. Estos dos últimos a cargo de un sólo ministro). Se crea el Ministerio de Industria y Obras Públicas a cargo también de un sólo ministro.
- 1891: Se dicta la ley de la comuna autónoma que busca independizar la municipalidad del gobernador, del agente del Presidente.
Con esta ley se aumentan los recursos de las municipalidades de manera de reforzar su papel en el Gobierno Local.
- 1925: Se dicta la nueva constitución que reemplaza a la de 1833; mediante un plebiscito fue aprobada por casi el 50% del electorado.

En ella hay dos grandes innovaciones en relación a la de 1833:

➤ Separación definitiva de la Iglesia del Estado.

➤ El fortalecimiento de los poderes del Presidente frente al parlamento.

1933: Se inicia el régimen presidencial que se diferencia del parlamentario, en que aquél negocia con los partidos (esto duró hasta 1973) y el parlamentario, en que los partidos negocian entre sí.

1974: Se dictan los D.L. 573 y 575 que dicen relación con el Estatuto y Administración del Estado; el segundo de estos establece la regionalización del país.

Cuadro Comparativo: Decreto Ley 575/74 y la Ley 19175/92

Del Consejo Regional

575/1974

19175/92

Según el DL 575/1974 estaría integrado por:	Según la Ley 19175 estaría integrado por:
- El intendente de c/región quien lo presidirá.	- Intendente de cada región quien lo preside.
- Los Gobernadores de cada provincia de la región respectiva.	- Dos consejeros por cada provincia, independiente de su N° de habitantes.
- Dos representantes de las municipalidades de la región designados por los alcaldes.	- Diez Consejeros Regionales en regiones de hasta 1 millón de habitantes y catorce en aquellas que superan esta cifra, y que serán elegidos por los concejales de cada región.
- Un representante del Ministerio de Defensa Nacional.	
- El Director Regional de la Corporación de Fomento de la Producción.	
- Tres representantes del sector empresarial privado.	
- Tres representantes laborales de la región	
- Dos representantes del Colegio de profesores o de Colegios Profesionales.	
- Dos representantes de las Cooperativas de la Región.	
- Un Representante de los bancos privados.	
- El Secretario regional de Planificación y Coordinación será Secretario del Consejo.	El SEREMI de SERPLAC no Pertenece al Consejo Regional.
Al consejo le corresponderá: - Formular observaciones y proposiciones que estime necesarias a los proyectos de políticas y planes de desarrollo, que deberá presentar al Intendente de la región.	- Aprobar reglamentos que regule su funcionamiento - Aprobar los planes reguladores comunales - Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto sobre la base de la propuesta del Intendente.

<p>- Formular observaciones y proposiciones de proyecto de Presupuesto Regional.</p>	<p>- Resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, el uso de los recursos FNDR e ISAR y de los recursos propios.</p>
<p>- Recomendar prioridades a los programas y proyectos específicos.</p>	<p>- Aprobar, sobre la proposición del Intendente los Convenios de Programación. - Fiscalizar el desempeño del Intendente en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo.</p>
<p>- Emitir opiniones en caso que les fuere solicitada.</p>	<p>- Dar su acuerdo al Intendente para enajenar y grabar bienes del patrimonio regional. - Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política administrativa de la región a propuesta del gobierno central.</p>

Bibliografía

- Julio Canessa** : "La Regionalización: sus proyecciones y la nueva institucionalidad", Santiago de Chile, Cámara 1979.
- Luksic Zarco** : "Administración Descentralizada en Chile". Técnicas competenciales y principios que la conforman, Santiago, Chile 1994.
- Mario Marcel** : "Modernización del Estado y Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público en Chile", Santiago, Chile 1994.
- Enrique Krauss R.** : "Presentación por parte del Ministro del Interior, de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional", Santiago, Chile 1995.
- Cumplido Francisco,
Noguera Humberto** : "Derechos Políticos", Ediciones de Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, Chile 1987.
- Ivés Meny y Jean Claude
Thohenig** : "Las Políticas Públicas", versión española de Francisco Morata; Editorial Ariel S.A., Barcelona, España, Febrero de 1992.

- Alywin Patricio,
Azocar Eduardo : "Manual de Derecho Administrativo",
Universidad Nacional Andrés Bello
Santiago de Chile, Mayo 1996.
- Boisier Sergio : "Los Procesos de Descentralización y de
desarrollo regional en un marco sinérgico".
Documento interno de la Cepal
CPRD-D/100 ILPES, Santiago de Chile,
1986.
- López Mario Justo : "Introducción a los Estudios Políticos";
tomo II, Ediciones Palma, Buenos Aires,
1987.
- Gral. A. Pinochet U. : "Manifiesto del Presidente de la Junta de
Gobierno", con motivo de la iniciación del
proceso de regionalización, Santiago,
Chile 1974.
- Luicatello, G. : "Lo Stato regionale quale nuova forma di
stato; en Atti del primo convegno di studi
regionali" Padova, Italia 1972.
- Burdeau, Georges : "Derecho constitucional e instituciones
políticas", Ed. Nacional, Madrid, España.
- Cadart, Jacques : "Institutions politiques et chart
constitutionnel" Ed. L.G.D.J. Paris,
Francia, 1979.
- Julio Canessa : "La regionalización: sus principios y la
nueva institucionalidad", Santiago, Chile,
Cámara 1979.

- Alejandro González : "Impacto de la Políticas, Autoridades a nivel local" , Santiago, Chile 1990.
- José Fernández : "Régimen Jurídico de la Administración Municipal". Ed. Jurídica. Santiago, Chile 1981.
- Andrés Pascal : "Relación de poder en una localidad rural: estudio de caso en el Valle Hurtado". Coquimbo, Chile 1968.
- Ricardo Hevia : "El mecanismo de la municipalización educacional en Chile. Análisis global cronológico del proceso". Eds. Ernesto Schielbelbein y Vitabo Apablaza. CPU 1989.
- Fundación Friederich Ebert : "Manual para la Gestión Regional". Centro de Estudios socio económicos para el desarrollo de Chile. Año 1994.
- Ezequiel Ander-Egg : "Léxico de política". Ed. Latinoamericana Cultura Popular. Diciembre de 1991.
- Boisier, Sergio : "Modernización y Gestión regional. El caso Chileno". Dirección de políticas y planificación regional CEPAL -ILPES, Santiago, Chile 1994.
- Alburquenque, Francisco : "Competitividad Internacional Estratégica empresarial y papel de las regiones" Dirección de Políticas y Planificación Regional. CEPAL -ILPES, Santiago - Chile 1995:

- Boisier, Sergio : "Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional , perspectiva político - administrativas en Chile" Dirección de políticas y planificación regionales CEPAL -ILPES. Santiago 1994.
- Boisier, Sergio : "La meso economía territorial: interacción entre personas e instituciones" (notas para orientar a los gobiernos regionales. CEPAL -ILPES, Santiago, Chile 1995.
- Rufian, Dolores y Eduardo Palma : "La Descentralización". Problema Contemporáneo en América Latina" Dirección de Programas y políticas sociales. CEPAL -ILPES, Santiago, Chile 1993.
- Boisier, Sergio : "La gestión del desarrollo regional en : economías de mercado abiertas y descentralizadas". Dirección de políticas y planificación regionales. CEPAL -ILPES, Santiago, Chile 1994.
- Mideplan - Subdere : "Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional" Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. CEPAL-ILPES Ediciones Chile-Santiago, Septiembre de 1993.

- Mideplan - Subdere** : "El proceso de descentralización en Chile, 1990 - 1993". Serie Descentralización. República de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ediciones Chile, Santiago de Chile. mayo 1994.
- Mideplan** : "Documentos regionales". Agosto 1994, Mideplan "La inversión Sectorial de Asignación Regional y el Programa Nacional de Superación de la Pobreza". Ministerio de Planificación y Cooperación. División de planificación Regional, Departamento de Programación Financiera.
- Humberto Noguera,
Francisco Cumplido,** : "Derecho Político" Editorial el Pacífico Santiago, Chile 1982.
- Mario Verdugo,
Ana María García,** : "Manual de Derecho Político" Editorial Andrés Bello Santiago, Chile 1990.
- Enciclopedia Internacional
de las Ciencias Sociales** : Tomo 4, Edición Española Águila S.A. Ediciones. España 1980.
- Norberto Bobbio,
Nicole Mettercci** : "Diccionario político" Siglo XXI Editores 7ª Edición.

- Patricio Chaparro N. : "Libro las propuestas democráticas del grupo de los 24"
Grupo de estudio constitucionales.
- Samuel Finer : "Ciencia Política de la Historia del Gobierno"
Revista de estudios políticos
Santiago, Chile.
- Deutsch, Karl : "Política y Gobierno",
"Los Nervios del Gobierno"
Fondo de Cultura Económica
México, 1980.
- Apter, David : "Una teoría del Desarrollo"
Fondo Cultura Económica.
México, 1974.
- Alcántara, Manuel : "Sistemas Políticos de América Latina"
Volumen I, América del Sur.
México, los países de América Central.
- Sartori, Giovanni y otros : "Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno"
Revista, Centro de Estudios Públicos N° 42
Santiago, Chile, - Otoño 1991.
- Linz, Juan,
Arturo Valenzuela : "Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo"
Revista, Centro de Estudios Públicos N° 36
Santiago, Chile, Primavera 1989.

Dahet, Antonio

**: "Infraestructura de las regiones estatales y privadas en Chile"
Revista, Centro de Estudios Públicos N° 49
Santiago, Chile, Verano 1993.**

Yañez, José

**: "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)"
Revista, Centro de Estudios Públicos N° 45
Santiago, Chile, Verano 1992.**