

Elementos y principios necesarios, para dar un nuevo aire a la regionalización chilena

NICOLÁS PABLO RODRÍGUEZ RIOSECO

Abogado

Profesor Ayudante Derecho Procesal

Ayudante Centro de Justicia Constitucional

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

RESUMEN: El presente artículo analiza el significado correcto de regionalización, y de qué manera se ha entendido está a lo largo de la historia en nuestro país; para luego determinar si se han logrado avances significativos en la materia, considerando al efecto los reiterados proyectos de los diversos gobiernos. Con posterioridad, presentamos nuestro planteamiento respecto a de qué manera entendemos deben desarrollarse las correcciones al sistema vigente, tanto en políticas públicas como en posibles reformas constitucionales, para el logro efectivo de un cambio radical en el sistema de los Gobiernos Regionales, generando instituciones y autoridades locales dotadas de las competencias y potestades suficientes para el desarrollo armónico y equilibrado del país, tomando como base los elementos y principios postulados.

* * *

Introducción

Cómo ha influido la geografía de nuestro territorio con todas sus particularidades y vicisitudes en el tratamiento que se ha dado a la regionalización a lo largo de la historia. Es precisamente en este punto donde notamos como a mediados del siglo pasado se tomó por primera vez conciencia por parte de las máximas autoridades del país que la centralización comenzaba a asomarse como una problemática real a futuro, y la clara necesidad de reconocimiento y protección de las zonas más extremas. Es por esto que desarrollaremos los proyectos relativos a esta materia atendiendo a la gran dificultad que significa la gobernabilidad de este extenso territorio desde su centro, razón por la cual el análisis y tratamiento de estos proyectos lo efectuaremos de manera cronológica iniciando el estudio con el proyecto de la CORFO de 1950, luego aquel de la ODEPLAN del año 1965, posteriormente el de la CONARA del año 1974 para finalizar con la Ley N° 20.174, que crea la Región de Los Ríos y provincia de

Ranco y la Ley 20.175, que crea la Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal el año 2007.

Posteriormente examinaremos los objetivos de la regionalización y explicaremos lo que en doctrina se entiende por los conceptos de descentralización y desconcentración, nociones que se encuentran muy entrelazadas y en las cuales se sustenta la misma idea de regionalizar y distribuir facultades en los Gobiernos Locales. En directa atención a esto, analizaremos cómo ha evolucionado el tratamiento de estos conceptos en nuestras Constituciones Políticas, desde la de 1833, luego la del año 1925 y finalmente la del año 1980, claro está que no podemos dejar de hacer alusión a las reformas del año 1991 conforme la ley N°19.097 y la gran reforma del año 2005, incluyendo el Decreto Ley N° 573 de 1974 sobre el Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado.

Luego presentamos un estudio en profundidad del proyecto presentado el año 2014 por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, creada por el Gobierno, tomando tanto los elementos que consideramos esenciales como métodos de acción a futuro, algunos de ellos novedosos y los ejes de mayor importancia para el logro objetivo y concreto buscado. Estudiaremos también los principios constitucionales más relevantes, como coordinación, autosuficiencia, solidaridad, entre otros, todos los cuales deben estar presentes para un equilibrado empoderamiento de cada una de las zonas geográficas del país; principios que posteriormente son concretados en propuestas para mejorar o reforzar el ideario mencionado, algunos surgidos de un coloquio con el profesor de Derecho Constitucional y doctor en derecho, don José Manuel Díaz de Valdés.

Finalmente analizaremos la actualidad nacional, desde las dificultades que presenta el centralismo por el que atravesamos, los planes del Gobierno para combatirlo, críticas al sistema actual y nuestra intención de enfatizar determinados mecanismos adoptados por el gobierno, los que creemos serán de gran utilidad para el logro de la descentralización, si se les otorga el valor que tienen, como corresponde a las zonas o territorios llamados especiales, los que deberán ir acompañados del traspaso paulatino de las competencias. De tal manera determinar si el proceso de regionalización chileno, ha dado los resultados esperados.

Capítulo I

Geografía de Chile y su relación con la Regionalización

Desde el inicio de nuestro país, o siendo específicos desde lo que hoy conforma nuestro país, la geografía ha sido tema principal de la sociedad y de la política nacional, no solo por lo que a conectividad y comercio se refiere,

sino también por un tema aún más relevante: La repartición de la recaudación central y el ejercicio de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es precisamente por esto que desde la conformación de la República de Chile en adelante los gobiernos de turno han tenido como tarea principal la Regionalización, centrándose en las particularidades que la geografía de nuestro país presenta. En este aspecto surgen interrogantes: ¿Qué importancia e influencia tiene la geografía en la conformación de los grupos socio-culturales y la división del país en zonas o regiones distintas, con autoridades y dineros independientes entre sí?

Debemos comenzar el estudio de esta materia teniendo en cuenta las grandes diferencias de toda índole que presenta nuestro largo y angosto país, ya que los elementos clima, conectividad, aislamiento, población, centros neurálgicos, costumbres, cultura y etnia juegan un papel preponderante a la hora de definir nuestra historia y a la vez nuestras divisiones territoriales, sean estas regiones o provincias.

En el prelude de la existencia de nuestro país, cuando formábamos parte de lo que se conocía como Imperio Español o Monarquía Universal Española, integrábamos lo que se llamó la Capitanía General de Chile o también conocida como Nueva Extremadura, al sur del Virreinato del Perú, expresado grosso modo, esta corresponde a nuestra primera división, siendo netamente de carácter militar, estableciéndose así una Gobernación vagamente delimitada, incorporando lo que hoy es el territorio de la Patagonia, antes nombrado como Terra Australis. Es el primer indicio de lo que conformará nuestro actual territorio.¹

Con posterioridad, se logra gracias a los próceres de la patria crear la Primera Junta de Gobierno con fecha 18 de septiembre de 1810, proclamar la Independencia de Chile con fecha 12 de Febrero de 1818, y la anexión de los territorios del Norte Grande luego de la Guerra del Pacífico o Guerra del Guano y el Salitre, disputada entre los años 1879 y 1883. Estos hechos no corresponde ser profundizados.²

Análisis geográfico-étnico y las dificultades de la gobernabilidad central

Chile es un país de una geografía rica y única a nivel mundial, pese a no poseer un área territorial muy amplia alcanzando los 2.006.096 Km cuadrados incluyendo el territorio chileno antártico y de sólo 756.096³ Km cuadrados sin considerar éste, observamos un sinfín de accidentes geográficos, territorio en el que encontramos como elementos predominantes la Cordillera de los Andes

¹ BARROS ARANA, Diego (1897): *Historia General de Chile*. (Santiago: Imprenta Cervantes Tomos I-V).

² BARROS ARANA, Diego (1897): *Historia General de Chile*. (Santiago: Imprenta Cervantes Tomos I-V).

³ ALMANAQUE MUNDIAL (2015), Continental Edición 61.

al Este y el Océano Pacífico al Oeste, que nos aíslan del resto del mundo, y es precisamente entre medio de estos límites naturales donde observamos la más variada gama de climas, fauna y flora. Mencionamos a modo de ejemplo geomorfológico⁴, el desierto de Atacama al norte del país, luego descendiendo hacia el sur, climas mediterráneos y esteparios, para luego encontrarnos con, archipiélagos, fiordos y canales en territorios de carácter marítimo lluvioso, fiordos, y finalmente al extremo sur del país, tundra y clima polar. Presentando a lo largo de este espacio terrestre, volcanes, cordilleras, lagos, lagunas y ríos.

Geográficamente, poseemos un espacio territorial de lo más diverso, llamado la Tricontinentalidad Chilena⁵, debido a nuestra presencia en tres continentes, reuniéndose un popurrí de características mundiales en un solo país. El ya mencionado árido norte, espacios muy fértiles al centro y centro-sur, territorio insular (mencionamos las Islas: de Pascua ubicada en el continente de Oceanía, Juan Fernández, Salas y Gómez, Chiloé, Tierra del Fuego, entre otras) y la ya aludida Antártica chilena.

A la vez no podemos dejar de enumerar la variada población étnica presente en este vasto territorio, compuesta por alacalufes, atacameños, aymaras, collas, mapuches (siendo la mayoría de la población indígena nacional), quechuas, rapanuis, yámanas⁶, entre otros, sumados a la gran cantidad de inmigrantes llegados a mediados del siglo pasado: palestinos, yugoslavos y alemanes, y los inmigrantes más recientes, gracias al auge económico nacional en relación al resto de Latinoamérica, compuesto por peruanos, bolivianos, colombianos, entre otros de las más diversas nacionalidades.

Todos estos elementos son preponderantes a la hora de demostrar las grandes dificultades de gobernación e integración que presenta la República de Chile. Resulta difícil imaginar que las grandes distancias y la absoluta disparidad climatológica, étnica y geográfica, unida a las dificultades y problemáticas propias de cada región hagan posible la administración desde un Gobierno Central, siendo mucho más lógico atacar éstas desde un Gobierno Regional, conocedor de la realidad regional.

Proyecto Regionalización CORFO

La primera intención manifiesta de división territorial es de mediados del siglo XX, específicamente de 1950. Planificación creada debido a la inminente necesidad de distribuir los recursos y la administración política central, en atención al auge y aumento de la población en las ciudades. Germen visible a lo largo

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Geomorfología: *Estudio de las características propias de la corteza terrestre.*

⁵ INSTITUTO GEOPOLÍTICO DE CHILE. *Principios geopolíticos de Chile.*

⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Estadísticas sociales, pueblos indígenas en Chile 2002.*

del país, que en la primera mitad del siglo pasado comienza a aglomerarse en la capital por causa de la migración "campo-ciudad". Este proyecto fue realizado por la Corporación de Fomento de la Producción y Comercio, bajo el Gobierno del ex Presidente don Gabriel González Videla, en el año 1950, quien vio con preocupación la realidad nacional luego del Centenario de la República, y buscaba evitar el centralismo en todas sus aristas, entre otras: población, empleos, producción, legislación, administración.

En el año 1939 se crea la CORFO, organismo del Estado que tiene por finalidad estimular la actividad productiva del país, teniendo por misión "mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado"⁷.

Con el fin de estimular un desarrollo más equitativo y equilibrado del país, se propuso por la CORFO la división de éste, tomando en cuenta como era de esperarse en ese entonces, elementos preponderantes tales como la geografía, la economía y la población de cada una de las zonas del país; creándose una división administrativa y política de tan solo seis regiones de gran dimensión, lo que conllevó, la difícil comunicación y conectividad de los pueblos más lejanos con el centro neurálgico del cual dependían, generando al interior de cada una de ellas exactamente el mismo problema por el cual se intentó la división inicial: disparidad de condiciones y características propias.

Estas Regiones creadas eran:

1. Norte Grande.
2. Norte Chico.
3. Núcleo Central.
4. Concepción y la Frontera.
5. Región de los Lagos.
6. Región de los Canales.

Podemos observar como esta división efectuada por la CORFO se condice con lo señalado en la Carta Magna vigente en ese entonces, buscando desarrollar

⁷ CORPORACIÓN DE FOMENTO: www.corfo.cl

una mejor organización y distribución territorial que la división propuesta por la Constitución de 1925 mencionada, la que en su Capítulo Noveno sobre Gobierno y administración Interior, específicamente en el artículo 93, nos expresa: Para la Administración Interior, el territorio nacional se divide en provincias y las provincias en comunas.⁸

Surge una pregunta ¿Cuáles son estas provincias? El artículo quinto transitorio de la misma Constitución⁹ aclara esta incertidumbre, señalando: Mientras la ley fija las agrupaciones provinciales, se establecen las siguientes: Primera: Tarapacá y Antofagasta; Segunda: Atacama y Coquimbo; Tercera: Aconcagua y Valparaíso; Cuarta: Santiago; Quinta: O'Higgins y Colchagua; Sexta: Curicó, Talca, Linares y Maule; Séptima: Ñuble, Concepción y Arauco; Octava: Bío-Bío, Malleco y Cautín; Novena: Valdivia, Osorno y Llanquihue, y Décima: Chiloé, Aysén y Magallanes¹⁰.

Notamos cómo la división territorial de la CORFO, luego de ser modificada por la Ley N°16.672, queda en suspenso, debido a que en el mismo artículo Quinto transitorio se señala expresamente que esta división territorial estará vigente mientras la ley fije las agrupaciones territoriales. Estudiamos entonces el Proyecto del ODEPLAN, que en ese momento se encontraba en desarrollo.

Proyecto Regionalización ODEPLAN

El segundo proyecto que tenía por intención el logro de una eficaz y efectiva Descentralización tanto de la administración y la economía, se desarrolló en el año 1965 bajo el gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Montalva, debido al cabal conocimiento de que el proyecto de regionalización de la CORFO no había surtido los efectos esperados, y a la vez la idea de descentralizar el país era aun más necesaria que antes.

En razón de esto, el país requería que se tomara con mayor seriedad el tema, desde la cúpula de la organización política del país, esto es, desde el Poder Ejecutivo. El presidente Frei Montalva crea, al inicio de su mandato, la Oficina de Planificación, con la misión de organizar el país desde un organismo único que tenga por finalidad exclusiva la descentralización a nivel país, la que dependería directamente de la cabeza política nacional. A mediados del periodo presidencial se crea la Oficina de Planificación Nacional, más conocida por sus siglas: ODEPLAN¹¹, siendo la predecesora del actual MIDEPLAN, que tiene igual finalidad, y que a partir del año 1990 obtuvo la categoría de Ministerio, en razón de la importancia del tema en cuestión.

⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1925)

⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1925)

¹⁰ LEY 16.672. *Modifica la Constitución Política de la República.* (1967)

¹¹ OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (ODEPLAN)

Podemos observar que este proyecto sí tomó como elemento primario y como punto de partida para la elaboración de las regiones elementos esenciales a la hora de dividir, como fue la búsqueda de los “POLOS DE DESARROLLO REGIONAL”¹², es decir, la elección específica de ciudades a lo largo del país que conjugaron las cualidades de ser en ese momento o a futuro centros de aglomeración y progreso regional. De esta manera se incentivaría la estadía en la zona, sin grandes migraciones a la capital, regiones que ofrecieran oportunidades de crecimiento, empleo y educación en cada una de ellas, determinando un centro urbano como lugar central. Al diseñar el mapa nacional, se tuvo en cuenta las cualidades geográficas propias de cada zona, dividiendo aún más el territorio del país, puesto que estaría conformado por doce zonas.

Lo más interesante del proyecto de ODEPLAN es la creación de estas doce regiones, con una jerarquía de núcleos en tres niveles. El primario, Santiago, como núcleo nacional, en el segundo escalafón tres grandes centros en regiones como serían: Antofagasta en el norte, Valparaíso en el centro y Concepción en el sur; y en el tercer nivel, se encontraría el resto de las capitales regionales. Todo esto podría verse desde la ironía, al querer lograr la descentralización de esta forma se comete un grave error: Crear otros tres puntos de centralización. Caemos en lo que denominamos la “Descentralización Centralizada”.

Las Regiones creadas fueron:

- I Región: Provincia de Tarapacá.
- II Región: Provincia de Antofagasta
- III Región: Provincias de Atacama y Coquimbo.
- IV Región: Provincias de Aconcagua y Valparaíso.
- V Región: Provincias de O’Higgins y Colchagua.
- VI Región: Provincias de Curicó, Talca, Linares y Maule.
- VII Región: Provincias de Ñuble, Bio.bío, Concepción, Arauco y Malleco.
- VIII Región: Provincia de Cautín.
- IX Región: Provincias de Valdivia y Osorno.

¹² OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (ODEPLAN).

X Región: Provincias de Llanquihue, Chiloé y Aysén

XI Región: Provincia de Magallanes

Zona Metropolitana

Proyecto Regionalización CONARA

Luego de transcurrido poco menos de una década se observa que el Plan de Descentralización del proyecto de regionalización de 1965 no cumplía con las metas propuestas al momento de su creación y posterior puesta en práctica, es por esta razón que se decide renovar y rediseñar el mapa nacional, con la creación de un modelo basado en una transformación paulatina del sistema político y administrativo nacional a través de cinco metas propuestas por la CONARA.

La CONARA (Comisión Nacional de Reforma Administrativa) fue creada en 1973, en los inicios del Gobierno Militar, presidido por don Augusto Pinochet,¹³ luego de las dificultades económicas y administrativas de los años inmediatamente anteriores. La propuesta consistía en que a partir del año 1974 se comenzaría a aplicar una nueva distribución político-administrativa en todo el territorio nacional, la cual no sería puesta en marcha en su totalidad desde el inicio; por el contrario, en el afán de buscar resultados duraderos y definitivos, se emplearía gradualmente. Es por esto que el Gobierno de turno dictó el decreto N° 212 con fecha 17 de diciembre del año 1973.

Comienza su aplicación el año 1974 buscando la consecución de los fines propuestos por la CONARA. Estas cinco metas o fines eran: a) Incrementar la Integración Regional, b) Desarrollar un Sistema de Seguridad Nacional, c) Alcanzar un Desarrollo Económico, d) Descentralización Político-Administrativa del país y e) Transferencia de competencias desde la Administración Central a otras administraciones.

El primer punto, referido al incremento de la integración nacional, tiene por finalidad lograr un completo desarrollo de las regiones, y conseguir que la población oriunda de cada región se establezca en ella misma, sin necesidad de buscar nuevos horizontes y oportunidades en la ciudad de Santiago. Necesario es que se encuentren presentes en su propio territorio geográfico las mismas posibilidades de desarrollo humano, profesional y educacional. Esto en compañía, no cabe duda, de una correcta repartición de los recursos naturales, de tal manera conseguir una efectiva ocupación de todo el territorio de

¹³ EDUCAR CHILE: Conara Disponible en: www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=132526

la República. Dos propósitos incorporados en uno: Desarrollo íntegro en cada una de las trece regiones y ocupación soberana de todo el país.

El segundo objetivo consiste en desarrollar un sistema de seguridad nacional. Podemos observar la cercanía que existe con la primera finalidad, solo que en esta ocasión orientado a la ocupación efectiva del territorio y protección de las fronteras con Argentina, Bolivia, Perú y la frontera marítima, el Océano Pacífico. ¿Pero de qué manera lograr esto? Pues se obtiene a través de la ocupación de todos los espacios territoriales, en especial aquellos que se encuentran más deshabitados o con poblaciones urbanas escasas. Como crítica podemos señalar que la única forma de lograr este fin es dando cumplimiento cabal al objetivo primario, este es incrementar la integración regional.

El tercer elemento en consideración es para nosotros uno de los fines esenciales de la descentralización, y corresponde a alcanzar un desarrollo económico. Éste se refiere a que los recursos económicos que se obtienen por la producción de todo el país sean repartidos equitativamente a cada una de las secciones y poblados de la nación, de modo que no exista una concentración de los caudales estadales en las grandes ciudades desarrolladas, en desmedro del resto; precisamente lo ocurrido durante el último siglo. Observamos que este punto en cuestión contrarresta uno de los objetivos del anterior proyecto de descentralización (ODEPLAN 1965) recordemos que éste creaba grandes polos o núcleos de desarrollo. Ahora en contraposición buscamos un desarrollo nacional íntegro. Bajo nuestra perspectiva, una finalidad acorde a las necesidades conjuntas.

El cuarto, y también uno de los puntos fundamentales del proyecto, si no el principal, fue la descentralización político-administrativa del país. Se buscaba el traspaso de las competencias. ¿Cómo lograr esto? La única forma para lograr su cumplimiento cabal es la desburocratización de la administración, es decir, el poder central debe desligarse de su total poder de decisión a nivel nacional como país unitario, sin perder esta calidad. Esto se obtiene haciendo entrega de poder de decisión y de administración a las regiones, a la vez a las provincias y comunas del país, teniendo como visión nacional una misma meta, los objetivos nacionales (los otros propuestos en el mismo proyecto). Éste traspaso de competencia adquirió especial importancia en la Comisión Ortúzar. En el Acta Constitucional Número Dos¹⁴ sobre Bases Esenciales de la Administración del Estado, se trató específicamente por dicha comisión; encargada del estudio del Régimen Administrativo Interior y Descentralización Administrativa y Regional y de la nueva legislación municipal; el elemento clave a la hora de lograr la ansiada descentralización: El alzamiento de la figura de los intendentes y go-

¹⁴ ACTA CONSTITUCIONAL NUMERO 2. *Bases esenciales de la Institucionalidad*. (13 de noviembre de 1973)

bernadores, haciéndoles entrega de la facultades de administración hasta ese entonces radicadas en el gobierno nacional. Lamentablemente esto ha tenido un lento avance concretándose la elección popular de estas autoridades como proyecto recién el año 2015 (tratada en el capítulo I.4) y en los ejes de acción de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (tratada en el capítulo II. 2)

El último objetivo del proyecto de la CONARA consiste en la transferencia de las competencias desde la administración central. Este objetivo está íntimamente ligado al anterior. El poder traspasado a los gobiernos regionales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, de igual manera requiere de una supervigilancia del poder central, de tal manera, evitar abusos.

Podemos observar este fin establecido en la Ley N° 19.175, cuyo texto fue refundido y actualizado en agosto del año 2005. En su artículo primero dispone : *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 tercero del artículo 4° de la Ley N° 18.834.*¹⁵

A nuestro parecer uno de los principales errores que se cometían en la búsqueda del logro de la descentralización administrativa del país recaía en la forma en que se designaba a los intendentes. Actualmente el nombramiento no depende de la exclusiva confianza del Presidente de la República. ¿Que beneficios reporta la elección popular? El intendente tiene contacto directo con la máxima autoridad nacional, por lo que los petitorios de los grupos de presión regionales empoderados llegarán rápidamente a sus oídos. En efecto, la gran diferencia consiste, en primer lugar, en que: Si el intendente es elegido por la ciudadanía regional, se logra tener una mayor representatividad y cercanía con la autoridad y a la vez ésta tiene un real conocimiento de las complejidades y carencias de ese territorio, destinando de mejor manera los recursos, y ¿por qué no?, recibiendo de forma directa las recaudaciones del mismo territorio. En segundo término: Siente una mayor obligación de dar cumplimiento a la población.

Este cargo requerirá de mayor independencia y a su vez de una representatividad del electorado, reflejada a través de elecciones periódicas, de esta manera se lograra el fortalecimiento de la democracia.

¹⁵ LEY N° 18.834. Aprueba Estatuto Administrativo.

La elección popular del cargo de Intendente tuvo y tiene al Congreso sumido en una gran polémica, puesto que la oposición estima que ésta tiene por propósito oculto disminuir las actuales atribuciones de la máxima autoridad regional, entregándoselas a los gobernadores regionales, quienes mantendrán su dependencia del Presidente de la República de turno, por cuanto serán elegidos por éste y mantendrán la calidad de exclusiva confianza¹⁶. Se trataría de un subterfugio, ya que las atribuciones serán disminuidas y la región seguiría sometida a un programa nacional de gobierno y no a las demandas sociales regionales.¹⁷

Nuestro país requiere de políticas multisectoriales para el desarrollo íntegro de cada una de las regiones, así la solución de las vicisitudes y problemáticas regionales se determinarían por la ciudadanía por medio de la participación directa y regular. Se decía en ese entonces que si se obtenía el apoyo requerido en el Congreso de la República estaríamos un paso más adelante en la consecución de igualdad, dignidad y desarrollo de la descentralización¹⁸.

Sobre quién recaerá el peso que significa la elección popular de los intendentes y la importancia que eso reviste. La en ese entonces Presidenta del Senado creía que era de vital importancia concretar en ley este proyecto, ya que corresponde al puntapié inicial para, como ella menciona, "tener regiones empoderadas que puedan resolver y avanzar de acuerdo a sus características, idiosincrasia y necesidades".¹⁹

La elección del intendente, quien es la cabeza del gobierno regional a través de un proceso electoral, significará concretamente un fortalecimiento de la región, ya que tiene mayor conciencia de las complejidades del espacio urbano y rural bajo su mando, posibilitando además su rápida toma de conciencia, evitando por lo tanto la burocracia actual en la que las decisiones son tomadas desde la capital para las regiones del norte, centro y sur del país²⁰.

**Ley 20.174 Crea Región de los Ríos y Provincia de Ranco.
Ley 20.175 Crea Región de Arica y Parinacota
y Provincia del Tamarugal.**

Con el transcurso de los años y tomando en cuenta las peticiones de la ciudadanía del país, quienes demostraron al gobierno de turno (Gobierno de Ricardo Lagos Escobar - 11 de marzo de 2000 a 11 de marzo de 2006) que la repartición de los recursos no estaba siendo igualitaria para todas las regiones del país, y que la ciudad en la que se encontraba la Intendencia Regional estaba acaparando la mayor cantidad de los recursos regionales, y que a su vez las

¹⁶ MONCKEBERG Cristian, Diputado Renovación Nacional (enero 2015)

¹⁷ NUÑEZ Paulina. Diputada Renovación Nacional (enero 2015)

¹⁸ DIARIO CONSTITUCIONAL (14 Enero 2015)

¹⁹ ALLENDE, Isabel. (2015) Presidenta del Senado.

²⁰ ALLENDE, Isabel. (2015) Presidenta del Senado.

políticas del Poder Ejecutivo, es decir, del Poder Central, no respondían eficazmente a las necesidades y solicitudes de las ciudades más extremas del país; Al mismo tiempo las peticiones de las grandes ciudades no capitales regionales simplemente no eran atendidas. Se tomaron cartas en el asunto y el gobierno decidió reformar la Constitución Política de la República, decidiendo eliminar toda referencia clara y manifiesta de la conformación de nuestro país en trece regiones. A su vez esta reforma permitiría en el futuro crear nuevas regiones si la realidad socio-cultural nacional así lo requiere, adecuándose a las exigencias nacionales cada vez más exigente de resolución inmediata. Observamos que para dar rápido cumplimiento a los requerimientos de la población, el gobierno debería traspasar a la Ley Orgánica Constitucional (LOC) la creación, eliminación y denominación de las regiones. El punto negativo corresponde a que en la actualidad la división territorial no ha sufrido grandes cambios salvo la dictación de la Ley N° 20.174: que crea la Región de los Ríos y Provincia de Ranco, y la Ley N° 20.175 en cuya virtud se creó la Región de Arica y Parinacota y Provincia del Tamarugal.

En efecto, el año 2007 bajo el primer gobierno de doña Michelle Bachelet fueron creadas dos nuevas regiones, las que fueron propuestas por el Poder Ejecutivo mediante mensaje, el cual fue presentado por el gobierno anterior. Estas regiones son Arica y Parinacota, hasta ese entonces comprendidas en la Región de Tarapacá con capital Iquique y la Región de los Ríos, hasta ese momento subordinada a las decisiones de la ciudad de Puerto Montt, capital de la Región de Los Lagos, decidiéndose no eliminar los números de designación de las regiones, ya que eso significaría hacer una serie de reformas a la Constitución.

Sin embargo surge una interrogante, ¿con qué finalidad creamos más regiones? Las autoridades piensan que un mayor número de regiones significa una mayor descentralización. Esto configura un pensamiento erróneo. Efectivamente si el pensamiento de la ciudadanía consiste en que tener una intendencia y recibir directamente los recursos del gobierno central sin un traspaso burocrático del gobierno de una región más amplia las hace independientes y capaces de atender las complicaciones y problemáticas más rápida y eficazmente, están en lo cierto, pero ¿dividir la población nacional en diversos grupos pequeños, es esa la decisión correcta?

Estimamos que si queremos avanzar correctamente en una división político-administrativa regional, lo que llamamos Regionalización o Estado Regionalizado, ésta debe realizarse mediante traspaso de facultades y competencias en materias de toda índole: políticas, económicas, fiscales y administrativas, pero para esto el medio no es la creación de más y más regiones, sino que lo conveniente es tener un menor número de regiones pero cada una con identidad propia, con una comunidad enraizada, con características comunes, culturales, étnicas y sociales. El camino no es imitar la división de África de mediados del siglo xx,

sino más bien tomar elementos de un sistema como el del Reino Unido, en el que se observó previamente a los grupos socio-culturales, sus costumbres, las competencias exigidas y sus requerimientos, entregándose diversas competencias a Escocia, Irlanda del Norte y Gales.

Capítulo II

Objetivos de la Regionalización: descentralización y desconcentración

Analizaremos si efectivamente se ha tomado por parte del Poder Ejecutivo y del Legislativo conciencia de la necesidad de regular la regionalización, ya que no sólo se debe crear un mapa de cómo queda configurado el país, sino que lo correcto es partir de una base bastante más amplia y compleja, que corresponde a determinar de qué manera se va a traspasar el poder del gobierno central a las administraciones regionales. Esto se responde a través de la descentralización y a su vez la desconcentración.

El constituyente no ha sido ajeno a estas preocupaciones y en la Constitución Política de la Republica se hace referencia directa a ellas: en el Capítulo Primero de Bases de la Institucionalidad y en la reforma del año 2005, la que fue aprobada con la finalidad de promover, tal vez en forma tardía, la Regionalización y la Descentralización efectiva. A nuestro parecer se debió comenzar de la base que se indica en el párrafo anterior y no reformar nuestra Carta Fundamental con 55 años de "Regionalización a medias" a costas.

Chile es un Estado unitario, conformándose una sola estructura humana y territorial con un único ordenamiento jurídico, pero todo esto trae consigo una consecuencia. La que corresponde a la promoción del centralismo, ya que el poder público unifica todas sus funciones en una determinada área del país, siendo ésta el centro de la política nacional.

Asimismo, nuestra Constitución Política establece en el inciso segundo del artículo tercero que el país será administrativamente descentralizado y desconcentrado. Ahora bien, ¿qué entendemos por descentralización? Entendemos que aquel órgano creado por el Estado al que se le deberán entregar las competencias y aptitudes necesarias para el correcto funcionamiento y aplicación de sus políticas contará con personalidad jurídica propia y con un patrimonio propio suficiente, pero toda estas competencias deben ir relacionadas con una vinculación directa y regular con el poder central, el cual mantendrá una supervigilancia o tutela sobre éste, pero no tendrá una dependencia jerárquica²¹.

²¹ MOHOR, Salvador. *Cátedra Derecho Constitucional Universidad del Desarrollo*. (2009)

Actualmente en nuestro país existe alguna descentralización administrativa que se refleja en la distribución del poder estatal en órganos descentralizados y desconcentrados en materia de administración, la cual puede ser funcional, referida a que este órgano descentralizado debe cumplir finalidades específicas con un alto grado de autonomía del centro y/o territorial, cuando el espacio en el que las ejerce está previamente delimitado.

A la vez la desconcentración se refiere a aquellos órganos inferiores a los cuales los órganos superiores les transfieren competencias, lográndose con esto la disminución de la subordinación. Este órgano desconcentrado a diferencia de lo que ocurre con los órganos descentralizados no tendrá patrimonio propio ni personalidad jurídica propia, por lo que se entiende que permanece absolutamente ligado al órgano superior, dependiendo de él por la regla de la jerarquía, por lo que la toma de las decisiones las seguirá definiendo la autoridad superior y a la vez central, pero la aplicación de éstas en la región, le corresponderá al órgano inferior que se encuentra desconcentrado.²²

“Descentralizar implica transferencias de atribuciones (poder) desde el nivel central al local en materias tales como financiamiento, plantas de personal, asociatividad, pero también es necesario transferir estas atribuciones desde lo local a los ciudadanos. Ello es perfectamente posible”²³.

Observamos que nuestro país, gracias a esta clasificación, requiere de “una infraestructura decisional administrativa y de gobierno con la distribución concreta y correcta de las suficientes facultades para operar con cierto grado de independencia del centro. Entendemos por esto que cada una de las autoridades regionales debe tener un órgano propio, aptitudes y competencias para su región”.

Esta dependencia del poder central produce la llamada y vapuleada burocracia. ¿Qué entendemos por ella?. La podemos definir como el “conjunto de actividades y trámites que hay que seguir para resolver un asunto de carácter administrativo: la burocracia hace posible el funcionamiento de la administración del Estado”²⁴, pero en su sentido más crítico, es el “exceso de normas, trámites y papeleo que dificultan o complican las relaciones del ciudadano con la administración y retrasan la solución de los asuntos”²⁵. Salta a la vista que el exceso de burocracia afecta el actuar de las autoridades regionales y el logro de sus fines específicos, especialmente si se encuentran en los extremos del país, pero la burocracia, bien entendida, como conjunto de trámites para resolver

²² MOHOR, Salvador. *Cátedra Derecho Constitucional Universidad del Desarrollo*. (2009)

²³ DEL RIO, Felipe, FOLRES, Miguel, HORST, Bettina, et al. (2008): *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Pág. 44.

²⁴ THE FREE DICTIONARY

²⁵ THE FREE DICTIONARY

un asunto, no debe ser eliminada, sino que creemos que debe ser traspasada a las regiones y que ellas sean las encargadas de determinar si un proyecto es viable o no, y si existen los recursos suficientes de manera autónoma, como será explicado en el capítulo III.

Todos estos términos y clasificaciones están tratados con un solo fin, entender qué buscamos y qué comprendemos con la regionalización. La definición más breve y específica es: "Delimitación geográfica que se realiza en consideración a los elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación." En síntesis, si queremos el desarrollo equitativo de cada una de las zonas geográficas de nuestro país, atendiendo a la equidad e igualdad de oportunidades en cada una de ellas, llegó la hora de regionalizar de manera correcta tomando como elemento preponderante las características propias de toda índole y no imitar sistemas internacionales.

Evolución histórica del tratamiento de la Regionalización en nuestras Constituciones Políticas de la República, desde el Acto Original Institutor del Derecho hasta la Reforma Constitucional del año 2005

Se analizarán los avances en nuestra legislación. Para esto debemos hacer un breve racconto²⁶ de las Cartas Magnas nacionales, incluyendo la Reforma Constitucional del 2005.

Nuestra Constitución Política de 1833, dictada bajo el Gobierno de don José Joaquín Prieto (18 de septiembre de 1831 a 18 de septiembre de 1836²⁷), en su Capítulo Segundo, cuyo título fue: "De la Forma de Gobierno", nos mencionaba en su artículo tercero: "La República de Chile es una e indivisible"²⁸, claro ejemplo de que en la época no se pensaba en la descentralización ni mucho menos. Estábamos recién iniciando el proceso de constituir un Estado soberano e independiente, por lo que el interés de ese entonces recaía principalmente en unir a los habitantes de la República en un plan común. Solo se pensaba en reunir a los grupos políticos y a las diversas y dispersas etnias según sus características, no dividir las territorialmente.

²⁶ RACCONTO: es una palabra italiana que no forma parte del diccionario de la Real Academia Española (RAE), aunque su uso es bastante frecuente en nuestro idioma. La noción se emplea para nombrar a una retrospectiva que se realiza, por lo general, en una obra artística para resumir o repasar hechos pasados.

²⁷ FRIAS VALENZUELA, Francisco (1993). *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1973*. Santiago: Editorial Zig-Zag, S.A. 11ª edición.

²⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1833).

La Constitución Política de la República de 1925 en su capítulo primero cuyo título era "Estado, Gobierno y Soberanía" nos indica:²⁹ "El Gobierno de Chile es Unitario. Su gobierno es Republicano y Democrático Representativo". Podemos notar a simple vista que no existe de parte del gobierno central ni un atisbo de preocupación por la regionalización, puesto que recién comenzaron a tomarse medidas un cuarto de siglo después de la promulgación y publicación de la citada Constitución. Sólo se señala la característica esencial de nuestro país, el ser unitario, y se conserva el poder en una unidad en cuanto a su estructura, y desestima los proyectos paralelos de la segunda década del siglo xx de constituir a Chile como un gobierno federal copiando el sistema americano.³⁰ Es decir, el Estado chileno sería organizado y administrado desde una cúpula central única que regiría a toda la República y ejercería plena soberanía libre sobre, tierra, agua y aire.

Con posterioridad se dicta y promulga la Constitución Política de 1980 (bajo el Gobierno de don Augusto Pinochet), la que en su artículo tercero establece: "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".³¹ Este artículo se aprobó siguiendo concretamente las indicaciones contenidas en el artículo primero de la Ley N° 19.097.³²

Luego la Reforma del año 2005, que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República del año 1980, dividió en dos el artículo mencionado, con la finalidad de dar énfasis a lo unitario y a la vez a la descentralización del Estado. Conjuntamente se incluyó un inciso a este mismo artículo tercero, el cual tenía por finalidad especificar de qué manera se llevaría adelante la llamada descentralización. El artículo en cuestión quedó redactado con el siguiente texto:

³³ "El estado de Chile es Unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada y desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio".

²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1925).

³⁰ MOHOR, Salvador. *Apuntes cátedra Derecho Constitucional*. Universidad del Desarrollo. (2009).

³¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. Ediciones Publibley. Edición 1995. Art 3°. Página 8.

³² LEY 19.097. 12 de noviembre de 1991. *Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal*.

³³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. Editorial Jurídica de Chile, Edición 2009, Página 11.

El tercer inciso explica de mejor manera una serie de normas que fueron integradas o modificadas por la Ley N°19.097, en la que se determina quién o quiénes llevarán a cabo el ejercicio del poder regional y como ejercerá este poder el intendente y los consejeros regionales para el desarrollo completo y suficiente de la región.

El artículo séptimo de la mencionada Reforma manifiesta la manera en que se compondrá este fragmento de Administración del Estado. Este dispone:

“Artículo séptimo: Sustitúyanse los artículos 100 a 104, inclusive, de la Constitución Política de la República por los siguientes:

“Artículo 100.- 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...”³⁴.

Nos salta a la vista un gravísimo desfase de coordinación y regulación ya que luego del Proyecto de la CONARA con sus cinco metas propuestas, sólo recién 30 años después se toma conciencia que el real cambio o variación para lograr un efectivo potenciamiento de cada uno de los sectores del país y lograr evitar el centralismo se obtendrá a partir de una norma de rango constitucional, en la que se señalará claramente que es deber de cada uno de los organismos o instituciones que conforman el Estado propender al desarrollo de cada espacio de la nación. No consiste en formar un espacio territorial en torno a una ciudad de mayor población que podría llegar a conformar el centro neurálgico de desarrollo de la zona, y posteriormente más de un cuarto de siglo después, explicar de qué manera se debe fomentar y pregonar el desarrollo equitativo del país, sin tomar en cuenta elementos esenciales a la hora de la división como son las culturas, la economía, socio-política y sobre todo la geografía.

“Ahora bien, un elemento crucial para el éxito de la regionalización es el compromiso de las comunidades regionales. Recordemos que en Chile comenzamos al revés: creamos jurídicamente las regiones, esperando que aquellas se convirtieran en una

³⁴ LEY 19.097. 12 de noviembre de 1991. *Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal.*

*unidad socio-cultural y, con el tiempo, política. Experiencias comparadas exitosas en materia de regionalización (e.g., Italia, Francia, España), nos demuestran que el camino es el inverso: debe existir una comunidad socio-cultural, que desarrolla una voz política, la cual termina exigiendo una consagración jurídica.*³⁵

En este contexto, resulta imprescindible apurar la formación de comunidades políticas regionales. Creemos que el medio más idóneo para ello es la realización de elecciones políticas locales, capaces de dar forma a una “política regional” al interior de cada región, idealmente con partidos políticos regionales dotados de una agenda propia, y sólo muy flexiblemente asociados a partidos nacionales. Lo anterior supone el traspaso del poder político real a las regiones, las que debieran ser capaces de elegir sus propias autoridades para el Gobierno Regional.

De lo dicho por el profesor don José Manuel Díaz de Valdés, podemos rescatar un elemento determinante, que a nuestro modo de ver ha marcado quizás un precedente en la realidad nacional: la creación de las dos últimas regiones, la XIV y XV, las cuales sí tuvieron por origen una unidad socio-cultural diferente, estas nacieron en gran medida por el clamor popular, una comunidad empoderada deseosa de mayor representatividad, tanto en el Congreso como en las decisiones de un Gobierno Regional más cercano y con políticas concretas de desarrollo.

Ante esta Reforma Constitucional del año 2005, existen opiniones muy críticas. Nosotros estimamos que efectivamente se hizo un avance considerable, atendiendo a la nula regulación nacional existente sobre cómo llevar adelante el ideario de los proyectos primitivos, pero no cabe duda que no es una solución definitiva, sino solo el punto de partida, esto es, una efectiva actitud contraria al centralismo existente, no solo en Chile, sino que asimismo en todos los países Latinoamericanos y de aquellos en vías de desarrollo.

“Sabido que la regionalización ha sido tan difícil de profundizar, y que las reformas constitucionales anteriores no habían tenido el efecto deseado, se hubiera esperado una actitud mucho más comprometida y radical del constituyente de 2005. Evidentemente, resulta necesario abrirse a otras formas de avanzar en el proceso”³⁶.

En el estudio de la normativa observamos el Decreto Ley dictado en el año 1974 por el Gobierno Militar, que lleva por número el 573. Éste trata sobre:

³⁵ DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel (2009): *La Reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes*. (Revista Actualidad Jurídica N° 20 - Julio 2009 - TOMO I Universidad del Desarrollo. Páginas 53 y 54).

³⁶ DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel (2009): *La Reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes*. (Revista Actualidad Jurídica N° 20 - Julio 2009 - TOMO I Universidad del Desarrollo) Página 54.

Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado. Tenía por finalidad lograr la regionalización equilibrada tal como fue planteado previamente por la CONARA. El proyecto fue acompañado de este decreto en el que se señala escuetamente de qué manera las regiones, provincias y comunas serán administradas, cuáles serán los cargos políticos y de qué manera serán designados quienes los ocupen. Todo, sin embargo, mirado con ojos de siglo XXI es insuficiente para lo que hoy es requerido, en cuanto a representatividad y poder de decisión de la población habitante de la región.

“1. Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contrapone con el de que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración;”³⁷

Observamos con total claridad como estos mismos principios de los artículos primero y segundo del citado decreto ley son considerados con 30 años de desfase en la Reforma Constitucional del año 2005, otorgándole la categoría constitucional que merecen, además de hacer mucho más compleja su reforma, debido a los altos quórum requeridos para el Capítulo I, alcanzando los dos tercios de diputados y senadores en ejercicio.³⁸

Es por esto que se requiere un inminente cambio o modificación de carácter constitucional, una reforma que tome estas “buenas intenciones” de descentralización y transfiera efectivamente a los gobiernos regionales las competencias requeridas para una administración independiente, pero regulada por la Carta Fundamental, cuyas normas al efecto hasta hoy no han sufrido cambios sustanciales que entreguen facultades políticas, sociales y económicas a los gobiernos regionales³⁹. No se establecen competencias exclusivas de estos.

Métodos de acción y ejes centrales para una correcta y eficaz regionalización

Previo a tratar uno a uno los métodos de acción y ejes más relevantes, debemos entender de dónde nacen éstos y a la vez con qué finalidad. Con fecha 7 de abril de 2014 la presidenta doña Michelle Bachelet promulga un decreto. Este corresponde al Decreto N° 926, que crea la Comisión Asesora Presidencial para el desarrollo regional, claro está, tomando en cuenta las peticiones de la ciudadanía que son cada vez más demandantes, y tal como se analizó previamente, actualmente la población regional empoderada requiere una pronta y expedita solución a sus dificultades y a su abandono, intentando disminuir, y

³⁷ DECRETO LEY N° 573. 12 de julio de 1974. Estatuto del gobierno y administración interior del Estado.

³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. (1980) Capítulo xv, Artículo 127. Página 48.

³⁹ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.

en la medida de lo posible eliminar, la excesiva burocracia presente hoy día en cada uno de los trámites de carácter administrativo, por cuanto las decisiones son tomadas por cúpula político-administrativa del país en Santiago. Ante esto surgen dos medios para intentar revertir esta realidad: 1) El Decreto N° 926 y 2) La citada Comisión Asesora Presidencial.

El artículo primero del decreto mencionado nos indica: "Créase una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional, en adelante "la Comisión", cuya función será asesorar a la Presidenta de la República en la formulación de acciones, medidas y programas en materia de descentralización"⁴⁰. La finalidad única salta a la vista concretamente, tiene por misión informar de todas y cada una de las medidas a tomar para solucionar un problema que no ha logrado ser subsanado en los últimos cerca de 70 años.

Comisión que estaría formada por representantes que toman como pie inicial para sus propuestas lo expresado en los debates regionales en los que participaron universidades, municipalidades, ONG, la ciudadanía, etc. Luego de un periodo de discusión, la mencionada comisión hace entrega de este Informe Final al Congreso, señalando todos los medios de acción y puntos a mejorar de la actual administración para dar mayor independencia y autonomía a las regiones, puntos tales como: Traspaso de Competencias, Recaudación Regional, Participación Ciudadana, entre muchos otros⁴¹.

Como elemento preponderante a analizar de este informe encontramos la idea de un Estado Descentralizado (base del informe), ¿Qué entendemos por esto? Pues bien, la separación de dos funciones: El Gobierno Regional y el Gobierno Central, logrando con esto dar poder y autonomía a las Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades (Pero no a cualquier costo, ya que el logro de esta división debe adecuarse a una serie de medidas que busquen alcanzar un desarrollo equilibrado de cada región, tanto en lo social, como en lo económico).

Nos referimos con lo anterior a una serie de medidas a adoptar: Uno de los puntos más rupturistas y novedosos, es la creación de una Ley de Renta Regional, proponiendo que cada región esté capacitada para exigir y recibir los tributos de los ciudadanos residentes, así conseguir que las regiones posean un "colchón de seguridad", del cual extraer los recursos necesarios para realizar y gestionar grandes inversiones, y a la vez poder endeudarse sin temor. Todo esto debido a que en la actualidad el Gobierno Central y la administración deben determinar si el proyecto es viable y si dentro de los dineros a repartir en cada uno de los territorios es suficiente. Ahora si se concreta este proyecto de Renta Regional,

⁴⁰ DECRETO 926, (7 de abril de 2014) *Crea la Comisión asesora Presidencial para el desarrollo Regional.*

⁴¹ INFORME FINAL COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.

cada una de las regiones logrará la autonomía requerida, así se conformaría finalmente lo que hemos llamado “triángulo de independencia”, compuesto por representatividad (por la elección ciudadana del intendente), competencia administrativa y finalmente los recursos indispensables para llevar adelante los proyectos propios, y así alcanzar un 35% de autonomía, aún por debajo del 45% promedio de los países del OCDE.⁴² Todo esto es referido a la disminución o erradicación de la burocracia, claro reflejo de esto es la mayor congruencia en la solución de los requerimientos sociales si la autoridad tiene conocimiento de ellos, de esta manera sabrá correctamente dónde dirigir los recursos.

En la actualidad podemos ver las grandes e incluso abismales diferencias que existen entre los 15 territorios en que se subdividió el país, algunos de los cuales poseen la mayor cantidad de riquezas el país, sea por la minería o por ser los centros neurálgicos de las grandes empresas nacionales y extranjeras, por lo que si aplicamos al pie de la letra el punto anterior, solo conseguiremos mantener o incluso aumentar las diferencias regionales y derivaremos la migración a regiones que posean un producto interno bruto (PIB) mayor. Para contrarrestar esta medida con efectos palpables, es que la comisión pretende crear un Fondo de Convergencia para la equidad interregional⁴³, que al presente se aplica en los países más desarrollados del orbe y que tiene por finalidad la contribución y apoyo de las secciones más ricas del país a las zonas que estén en desmedro, y así lograr un crecimiento equivalente y entregar el apoyo requerido a lo que la comisión llama, “Zonas Rezagadas”. El objetivo es un crecimiento uniforme en la medida de lo posible, fundamentado en una discriminación positiva⁴⁴, atendiendo a los niveles de desarrollo individuales. Este crecimiento no es sólo de equivalencia regional, sino que también de cada porción de la región, evitando así el centralismo regional.

Teniendo por “objeto hacer accesible en el espacio las prestaciones que los servicios públicos entregan a los usuarios, con el fin de satisfacer, oportuna y eficazmente, las necesidades de la población. Este acercamiento de los servicios en el territorio permite a los habitantes de los lugares alejados de la capital regional o provincial obtener, en un lugar cercano a su residencia, prestaciones mínimas necesarias y esenciales en materia de educación, salud y otras.⁴⁵” Esto es precisamente lo que buscamos.

Como elemento preponderante en el progreso nacional completo, encontramos el fortalecimiento de los gobiernos regionales acompañado de una

⁴² COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Págs. 12, 57 a 60.

⁴³ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Págs. 12.

⁴⁴ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Págs. 17

⁴⁵ EUGENIN, Jorge, GLEISNER, Hagen, GONZALEZ, Maria Eugenia, et al (1990): *Regionalización: La experiencia chilena 1974-1989* Página 71.

participación ciudadana, requerimos con urgencia de una mayor involucración de cada uno de los miembros que componen la población nacional, ya que las políticas públicas del Intendente y Gobernador requieren de la creación y concreta aplicación de reformas más profundas o de carácter estructural. Por lo que estas políticas deben tener el apoyo de los individuos a quienes se les aplicarán; en atención directa a esto, se promueve la instauración de un rápido plebiscito, siempre que sea exigido con al menos el 5% del cuerpo electoral,⁴⁶ de esta manera la población votante será partícipe y elemento fundamental en la administración de su región, además de elegir e incluso destituir mediante esta misma vía del plebiscito a sus autoridades.

“Teniendo presente que la descentralización territorial no es solo una nueva división política administrativa, ni un proceso orientado exclusivamente al desarrollo económico-social, sino que también es el medio para incentivar la participación ciudadana en la definición de su propio destino y en su contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos para su nivel territorial...”⁴⁷

Las regiones están en plan de actuación frenética, en el que le exigen al poder central la descentralización, con gobiernos regionales y locales con real y notoria autonomía, con recursos propios reflejados en mejoras concretas en el mismo territorio. Nos referimos a una utilización eficaz de éstos. Es por esto que en los últimos años hemos visto movilizaciones en regiones, incluso en los polos históricamente más silentes, como son Aysén, Magallanes, Arica, que se suman a las ya conocidas: Araucanía, y Los Lagos, entre otros. “Emerge con bastante claridad la falta de autonomía financiera. Tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales no tienen capacidad de definir o alterar sus fuentes de ingresos propios, lo que los lleva a ser entes dependientes de diversas formas de transferencias desde el nivel central y muchas veces ser pasivos en los pocos espacios de autonomía recaudatoria que tienen”⁴⁸

Todas estas medidas tienen por finalidad destruir o en un primer momento reducir el alto grado de centralismo existente en nuestro país, que ha llevado a tomar un papel secundario a cada una de las catorce regiones que rodean al Gran Santiago. Es decir, a pesar del trabajo desde hace más de medio siglo, seguimos estancados, y es menester precisar que buscamos. Aquí encontramos los ya explicados ejes propuestos por la Comisión Asesora Presidencial que son precisamente las principales materias a profundizar en este afán descentraliza-

⁴⁶ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Pág. 13 y 93 a 100 del Informe Final.

⁴⁷ EUGENIN, Jorge, GLEISNER, Hagen, GONZALEZ, Maria Eugenia, et al (1990): *Regionalización: La experiencia chilena 1974-1989*. Página 89

⁴⁸ DEL RIO, Felipe, FOLRES, Miguel, HORST, Bettina, et al. (2008): *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Pág 13.

dor, ya que si es lograda la meta de elección del Intendente por medio de la elección popular, esta modificación o avance no puede ir desprovista de poder, ya que en ese caso solo se lograría el fracaso de la finalidad principal, esto es, tener tanto la competencias como recursos necesarios para la autosuficiencia.

Todas estas modificaciones al actual sistema administrativo regional requerirán de algunas reformas de carácter constitucional⁴⁹, ya que el traspaso de competencias político-administrativas a los Gobiernos Regionales para evitar el actual centralismo, requiere de alteraciones a la Carta Fundamental.

Principios constitucionales más relevantes visibles en una descentralización organizada

Como precisábamos, se deberán hacer variaciones a nuestra Constitución Política, en atención a determinadas materias, tales como: Elección popular de las máximas autoridades del Gobierno Regional y su sistema electoral (formato de elección, duración del cargo y posibilidad de reelección). Los plebiscitos propuestos para aumentar la participación ciudadana, el traspaso de las competencias para la creación de tributos de carácter regional, regular la relación directa y permanente con el Gobierno Central indicando las materias de resolución exclusiva del Gobierno Regional, ya que si observamos desde una perspectiva regional la Carta Superior actual, no existe una afinidad en estas materias⁵⁰, en especial con el destino de las rentas a las tesorerías de las Intendencias.

Con estas reformas también se logrará indirectamente eliminar un elemento extra político y ajeno a las necesidades de la ciudadanía, como es la afinidad política, es decir, como actualmente el Intendente es designado por el Presidente de la República, la población regional queda sujeta a que su autoridad directa, debido a los conocimientos reducidos que este posee acerca de la realidad urbana y rural de la zona, no tenga relación alguna con la comunidad. A la vez quedan expuestos a un cambio de políticas públicas y de actuar dependiendo del gobierno de turno. El texto actual de la Constitución Política, en el capítulo sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, establece: "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"⁵¹ Con esta norma queda de manifiesto la total y absoluta dependencia de los intendentes, la que a raíz de la reforma será modificada tendiendo a una mayor representatividad social

⁴⁹ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Pág. 27.

⁵⁰ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Págs. 23, 28 a 35

⁵¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1980), Capítulo XIV, Artículo 111.

e independencia en el cargo, todo esto debido a la enumeración taxativa de las materias que quedarán en conocimiento de los intendentes, así se previenen los eventuales conflictos por contiendas de competencia⁵².

La separación y entrega de competencias sobre materias de exclusivo conocimiento deben quedar sujetas a una especie de "súpervigilancia estatal". Aquí encontramos otro principio referido a que todas éstas quedarán regidas por una coordinación del Gobierno Central con cada una de las regiones, buscando lograr la actitud más conservadora posible con los principios constitucionales. Claro está, que si bien existe este mencionado control en cuanto a coordinación se refiere, no podrá en ningún caso alcanzar la tutela del Gobierno central⁵³, es decir, no deberá existir bajo ningún respecto una especie de biombo en el cual se esconda una real custodia o sobre protección del Estado a los gobiernos regionales, teniendo éstos libertad para actuar en forma ajena al Gobierno Central, pero guardando el respeto a la institucionalidad superior, sin sobrepasar las competencias otorgadas.

La implementación de las facultades y competencias que se entregan a los gobiernos regionales requieren de los recursos necesarios, tal como lo desarrollamos en los ejes y métodos de acción. Para ello se requiere de los tributos propios como de los dineros traspasados por el Gobierno Central, es por esto que en la medida que las competencias trasferidas aumenten, se deberá a la vez entregar mayores recursos que aquellos asignados originalmente por la administración nacional, dineros que deberán ser respaldados por un correcto control y "súpervigilancia", para no caer en pérdidas o gastos innecesarios y malgaste de fondos por parte de las autoridades regionales.

Finalmente y uniendo cada uno de los principios ya mencionados, encontramos que a nuestro parecer, el de mayor importancia y a la vez la meta a cumplir con estas reformas es: El desarrollo equitativo y equivalente de cada una de las regiones del país, manifestándose en planes comunes y sociales nacionales y el respaldo interregiones constante.

Análisis objetivo y algunas consideraciones al sistema de regionalización.

Compartimos opiniones con el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del Desarrollo y Universidad Católica de Chile, don José Manuel Díaz de Valdés Juliá, Doctor en Derecho de la Universidad de Oxford, quien fue expositor del seminario sobre Descentralización Administrativa y Regionaliza-

⁵² COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Pág 37

⁵³ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Pág 29.

ción organizado por la ICHDA⁵⁴. Analizando la actualidad de la regionalización nacional, los avances del último siglo en esta materia y los proyectos de reforma de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (C.A.P.DyD.R). Examinando los señalados principios y mejoras formuladas para una correcta aplicación.

En el proyecto que se pretende presentar al Congreso Nacional para lograr avanzar en la descentralización administrativa, se sostiene como uno de los pilares fundamentales el mantener y refortalecer la subsidiaridad, principio que está en discusión por ambos sectores de las bancadas políticas del país, apoyado mayoritariamente por el sector neoliberal de centro derecha, no obstante esto, se considera un principio de aprobación transversal. A modo de ejemplo podemos observar lo que ocurre en Europa, en que el Estado no ocupa un rol solamente de empresario (económico), sino con igual relevancia, un papel político. Es por esto que señalamos que si bien queremos regionalizar, entregando competencias y trasladando poderes, debemos hacer una distinción radical, esto es que efectivamente lo que se hace en una comuna no se realice también por la región y a la vez lo que conozca y resuelva la región no sea también materia de conocimiento y resolución del Gobierno Central, esto con una finalidad concreta; si una problemática o solicitud es posible de resolver regionalmente, será esta la que dé la solución y así se evitará el exacerbado centralismo actual.

Como uno de los elementos en los que a nuestro parecer la Comisión Asesora toma una correcta decisión es la propuesta de introducción de mecanismos de democracia semidirecta, nos referimos a las instancias de plebiscito, referéndum y *recall*. La participación ciudadana con el paso de los años se hace cada día más importante, las decisiones en la actualidad siguen siendo tomadas por las autoridades, pero no podemos cegarnos y es correcto comprender que la ciudadanía está educada, la población civil hoy tiene mayor acceso a los estudios que a mediados del siglo XX, por lo que su opinión hoy es de mayor relevancia, basada en solicitudes concretas. No vivimos en una sociedad conformista, nuestra época es de convulsión, exigencias ciudadanas son el pan de cada día. Pero ¿de qué manera incorporar estas medidas? Nos parece una excelente manera la introducción paulatina, primeramente en algunas de las regiones con mayor identidad y sentido de comunidad, en espacio reducido, ya que los problemas de una región tienen la característica de ser más de sentido común que de un trasfondo ideológico complejo. Proyecto concreto que viene a contrarrestar lo que un líder carismático puede destruir, hablamos de la democracia, lo que estas medidas de participación ciudadana semidirecta fortalecen la mantención de la democracia.

⁵⁴ INSTITUTO CHILENO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Seminario en Descentralización Administrativa y Regionalización. Diciembre 2014.

El informe de la C.A.P.DyD.R. nos señala como esencial que al momento de votar la ciudadanía efectuó lo que esta denomina "Voto Programático". Es decir, que si se elige a un candidato político para ejercer el cargo de Intendente, este deberá cumplir al pie de la letra lo que señala en su programa. Debemos criticar profundamente esta medida populista, que busca eliminar la propaganda de políticos que en la actualidad esbozan riquísimos programas para alentar el voto ciudadano, pero que en el ejercicio del cargo se alejan de sus programas. La verdad es que esto constituye un grave error, ya que en la realidad los programas surgen durante el transcurso del periodo para el cual han sido elegidos, ya que es recién allí donde tienen conocimiento de lo realmente imprescindible. Debemos encima sumarle lo que significa gobernar en Chile, y como lo hemos apreciado especialmente estos últimos años, al afrontar los embates y catástrofes naturales, los cuales desvían los recursos y energías predestinadas a los programas y deben ser destinados a la solución de los accidentes de la naturaleza, alejándose del programa inicial. Es por esto que el voto no debe ser guiado por un programa, más allá de que el político cumpla o no con nuestras ideas políticas, sino más bien elegir a quien se crea está mejor capacitado para afrontar y reaccionar a todas las eventualidades que surjan, con fortaleza y temple.

Algo que ha sido reclamado por distintos grupos desde los años siguientes a la época colonial es el reconocimiento de las colectividades indígenas o grupos originarios. Este proyecto del gobierno tiene como una de sus finalidades exactamente esta. A nuestro parecer es un correcto punto a tratar, pero el cual debe ser ahondado y profundizado, es decir, el mencionado reconocimiento no puede dejarse abierto a interpretaciones de toda índole, sino por el contrario, debe ser claro y explicitar las facultades entregadas, capacidades propias y la participación indígena en la toma de decisiones. Este tema ha sido tratado con anterioridad por otros países latinoamericanos como es el caso de México⁵⁵ y Guatemala⁵⁶, naciones en las que debido a poseer un alto porcentaje de indigenismo, alcanzando el 12% y 40%⁵⁷ respectivamente, fue absolutamente necesario en razón de las presiones sociales, reglamentarlos, reconocerlos y otorgarles facultades civiles y políticas. Ante esto surgen una serie de preguntas que la Comisión Asesora no se ha cuestionado a la hora de plantear la reforma y que deben ser resueltas si se quiere regular este aspecto de una vez correctamente. Si una comunidad indígena posee leyes ancestrales propias, ¿Se les deberán crear tribunales propios que se las reconozcan o los tribunales ordinarios chilenos⁵⁸ las aplicarán? De la mano con la pregunta anterior, si

⁵⁵ LEY INDÍGENA. *Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. 28 de abril de 2001.* Congreso Nacional. México.

⁵⁶ PORRAS, Gustavo. *Derechos de los Pueblos Indígenas en la legislación Guatemalteca.*

⁵⁷ MAIZ, Ramón. *El indigenismo político en América Latina.* Revista de Estudios políticos 123, (2004) pp.128-174.

⁵⁸ CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES. Artículo 5° Editorial Jurídica de Chile.(2011)

bien la costumbre en el derecho chileno por regla general no es fuente del derecho: ¿La cultura indígena será fuente del derecho y los tribunales deberán reconocerla, aunque transgreda el Derecho Común nacional y asimismo los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Fundamental o en los tratados internacionales? Si concretamente se les reconocieran las facultades señaladas en las preguntas anteriores, entonces ¿tendrán representación en el parlamento regional y también en el nacional? De ser así: ¿En qué porcentaje?. Creemos que al proyecto le falta precisión respecto a esta materia, debiendo ser más explicativo en cuanto a qué facultades se otorgaran y cuáles no, para evitar confusiones.

Luego de ser reglamentados los cuestionamientos que formulamos nace una interrogante mayor y más profunda para el aprovechamiento de estas facultades. Si se le entregaran dichos reconocimientos y representación a los pueblos indígenas: ¿a quiénes beneficiarán? ¿Cómo se determina la pertenencia al indigenismo? Algunos de los medios son: La determinación del porcentaje de indigenismo en la sangre, ya que en la actualidad la gran mayoría de los pueblos autóctonos poseen un grado de mestizaje alto. Otro método es señalar el lugar de domicilio y nacimiento.

Esto está directamente relacionado con el Convenio 169 de la OIT⁵⁹, el cual nos señala que previamente a tomar cualquier decisión por parte del gobierno local se deberá consultar a los pueblos indígenas cada vez que se tome una decisión que los pueda afectar, mencionamos esto, ya que no se les podrá exigir la creación de un consejo si éstos no están de acuerdo o no es parte de su cultura y realidad histórico-étnica, ya que violaría el derecho internacional. Se les debe consultar primeramente toda norma y participación que se les quiere aplicar u otorgar y estos según sus creencias optarán por aceptarlas o repudiarlas, con las complejidades que para el país significa hacer distinciones. La disposición nos indica claramente lo mencionado: "A) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". Creemos sería una excelente medida comenzar por agrupaciones pequeñas, como los rapanuis o los yaganes / onas, o kawes'kar en Puerto Edén.

La Comisión comete otro grave error ya existente en el país en los últimos años a través de la creación el año 2007 de más regiones sin atender a las realidades culturales, sociales y étnicas de cada zona del país. Es decir, lo resumimos en una sola frase, "no siempre más es mejor". Si la Comisión y el Gobierno

⁵⁹ CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Parte I: Política General*. Convocado de Ginebra (7 de Julio de 1989).

están realmente mentalizados en traspasar competencias y capacidades de decisión en materias tan importantes como tributación, materia fiscal y política-administrativa, se debe buscar una regionalización que atienda directamente a las realidades culturales, étnicas y sociales propias de cada zona del territorio nacional. Como se ha señalado previamente, debería crearse una menor cantidad de regiones, pero agrupadas por sus características propias a las que se le traspase estas competencias. Restringidas a aquellos grupos que requieran y soliciten el conocimiento de las determinadas materias que actualmente están en manos del poder central.

En relación con esto, entendemos que no hay razón para que a todas las regiones se les entreguen iguales facultades y competencias, sino que en un inicio a las regiones creadas se les traspase solo aquellas que estas demanden, y paulatinamente se otorguen las restantes para el logro de la ansiada descentralización y desconcentración, en la medida que cada región esté apta para ella (no todas por igual). Debemos romper con la homogenización latinoamericana imperante. Orientemos entonces la búsqueda en las comunidades que poseen una identidad común afín, que las diferencie de las demás del país, se debe observar por ejemplo la existencia de los rapanuis y su Consejo de Ancianos y las demandas de la Región de los Ríos por el tratamiento de sus recursos naturales y económicos.

Creemos esencial y necesaria para la regionalización efectiva, la creación de Asambleas Legislativas elegidas a través del voto popular, ya que sería un craso error entregar todo el poder a los Intendentes, cargo que conforme al actual proyecto de ley será de elección ciudadana: ¿El porqué de esta afirmación? Creemos imprescindible la existencia de una clase política regional, es decir, partidos políticos regionales que si bien se alinean con el ideario de algún partido político nacional, según sean sus preferencias, apliquen esta idea nacional dando especial atención e importancia a los intereses regionales, derivados de la cercanía que estos partidos regionales tienen con la comunidad y su petitorio. Con el fin que los candidatos elegidos que conformen el parlamento regional acompañen al intendente en su accionar, tales como: 1) Que en el actuar del intendente se le limiten sus facultades, debiendo interactuar y tomar decisiones de la mano con el parlamento regional. 2) Que este Parlamento Regional apoye y asesore en diversas materias de conocimiento específico a la autoridad regional, en las materias en que recae su poder. 3) Y el más importante de todos a nuestro parecer, es la influencia que se pueda ejercer en la toma de decisiones nacionales del Presidente de la República, el medio para esto es un Intendente sustentado por un parlamento regional. Esto les da mayor peso a las políticas regionales y a la vez una alta presión por una pronta resolución, ya que no se representa solo a una opinión personal, sino a las necesidades de una región y su población, las que a través de los representantes elegidos popularmente llegan a oídos de las autoridades nacionales tras un periodo de discusión y perfeccionamiento.

“En el mundo existen democracias sin un Presidente de la República a cargo, pero no puede existir democracia sin un Parlamento. Sería una involución constitucional”⁶⁰. Principio que sustenta claramente la idea de un parlamento regional de elección popular. Por el contrario la Comisión (C.A.P.DyD.R.) propone una asamblea de comisiones civiles. Nuestra impresión es que esta parte del proyecto no tiene ninguna afinidad con la realidad nacional.

En directa relación a lo precedentemente planteado debemos observar el aspecto tributario. Si bien estamos de acuerdo con el traspaso a las regiones de la creación de tributos regionales para el logro de las propuestas propias y el enriquecimiento de la región debido a sus propios recursos, tal como fue previamente tratado, la forma en que la propuesta está planteada en el Informe final de la Comisión en descentralización trae consigo equivocaciones a las que nos hemos referido, y que denominamos: “Relajación del tributo”. Estos se establecen por ley, en ningún caso pueden ser creados por una vía inferior en la escala piramidal de las leyes, su invención no puede ser por vía decreto ni de reglamento. El problema se funda en que esta atribución planteada en el informe no es regulada o la regula vagamente, solo señala que estará a cargo su imposición de un consejo regional: Requiere entonces la reglamentación de un parlamento con facultades legislativas, un órgano legislativo no semilegislativo. Como vemos sería una más de las materias a cargo de la clase política dentro del parlamento regional cuya creación creemos es esencial.

La propuesta para el gobierno en este intento un tanto apresurado de regionalización sería la invención de un “Estado Regional Atenuado”.⁶¹ Ya que si bien se le entregará a las regiones y sus intendencias una cantidad mayúscula de facultades propias, sin convertirnos en un Estado federal, deberá existir a lo menos un sistema de fiscalización o supervigilancia estatal que regule el correcto y lineal desarrollo de cada una de sus partes, debido a que éstas en la creación de leyes propias, en la aplicación de los tributos creados y en la relación clase política y ciudadanos no se rompa o corrompa la libre y recta aplicación del derecho nacional. Es decir, si bien cada una de ellas tiene libertad, debe a la vez existir un Ordenamiento Jurídico mínimo a respetar, el cual señale los mecanismos para que los órganos nacionales en su función de vigilante y conservador de la Carta Magna, al observar un conflicto con algún planteamiento regional, se imponga el interés nacional si éste se ve dañado. Podemos llamarlo entonces una primacía nacional, tomando como base el principio de la subsidiariedad.

⁶⁰ DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. *Coloquio con Nicolás Rodríguez Rioseco, sala de Reuniones, Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo* (Junio 2015).

⁶¹ DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. *Coloquio con Nicolás Rodríguez Rioseco, sala de Reuniones, Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo* (Junio 2015).

Como alusión directa a lo mencionado, tomamos el Artículo 24 J) de Código de Gobierno Regional y Municipal, el que indica dentro de las facultades del intendente: "Ejercer la administración de los bienes y recurso propios del gobierno regional con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y a las normas que el consejo regional pueda adoptar sobre la materia...", la norma nos parece que demuestra una línea a seguir, pero en una dimensión distinta. Ya que se deben hacer una serie de modificaciones, tales como reemplazar el consejo regional por el futuro parlamento regional de mayores atribuciones, y la más importante, ya no con sujeción a las normas legales, sino solo no pudiendo transgredir las pautas mínimas del Ordenamiento Jurídico nacional, manteniendo supremacía y supervigilancia.⁶²

El profesor Sr. Díaz de Valdés señala dos medidas para hacer más concreta esta supervigilancia pensada para que en caso de conflicto se imponga el interés nacional.

Veto: órganos nacionales puedan vetar una ley regional, si ésta es claramente contraria a una ley nacional o tratado internacional ratificado y que se encuentre vigente.

Control de constitucionalidad de las leyes regionales siguiendo el mecanismo que se encuentra vigente, como es la acción de inconstitucionalidad y el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

El punto final que tratamos consiste en preguntarnos qué ocurre con los llamados conflictos de competencia propensos a ocurrir. La respuesta es que todos serán enviados para su solución al Tribunal Constitucional, pero si observamos más de cerca, nos daremos cuenta que actualmente este ente se encuentra sobrecargado, en efecto se trata de un órgano al que luego de varias reformas y en especial la del año 2005, se le ha traspasado el conocimiento de materias anteriormente a cargo de otros órganos, como la Corte Suprema. Eruditos en el tema lo cuestionan sobremanera, calificándolo como una tercera cámara,⁶³ además de que resuelve de manera política y no en derecho, ya que en el hecho posee demasiadas facultades y se ha transformó en un suprapoder, por lo tanto resultaría aconsejable otorgarle poder al efecto a los parlamentos regionales ya mencionados.

Capítulo III

Actualidad y real injerencia y beneficios logrados

En la actualidad nuestro país desde una mirada objetiva del centralismo se encuentra en dos dimensiones, la primera que demuestra una leve mejoría

⁶² CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES. Editorial Jurídica de Chile. Edición 2011. Artículo 24 J)

⁶³ ATRIA, Fernando. *Criticas al Tribunal Constitucional*.

gracias a las medidas que se han venido impulsando hace más de una década y un segundo plano de estancamiento, al que las nuevas reformas y políticas públicas deben atacar. Esto lo observamos a través de una síntesis de los vacíos vigentes, demostrados desde todas sus aristas.

Primeramente nos referimos a las grandes aglomeraciones en algunas ciudades (el ejemplo más concreto es Santiago), en abandono y desprotección de las zonas más extremas, clarificado por las cifras entregadas por el censo del año 2012, en el que salta a la vista como existe a lo menos un atisbo de regularización del aumento de la población nacional, cifrándose este crecimiento en un promedio de 0,99% en los últimos 10 años, siendo la Región Metropolitana el punto medio, mientras que en los extremos encontramos primeras en aumento a las zonas más nortinas, debido al explosivo aumento de la producción minera y las masas de inmigrantes, alcanzando el 2.3% en las región de Antofagasta y por el polo opuesto las Regiones VII, VIII, IX y XIV, que no superan el 0,5% en promedio⁶⁴.

Una de las medidas que pretende adoptar el gobierno actual para contrarrestar el centralismo, específicamente en la población joven, es la creación de universidades estatales en aquellas regiones en las que no exista una entidad universitaria de calidad, ya que uno de los factores que contribuyen a la migración a las capitales regionales de lo que el Proyecto ODEPLAN llamaba primer y segundo escalafón de las zonas núcleo, es la educación universitaria de quienes en la actualidad tienen la opción de postular a ella. Por esto la Presidenta Michelle Bachellet, mediante Mensaje, promovió la creación de dos nuevas Universidades estatales, la primera en la Región de O'Higgins y la segunda en la Región de Aysén⁶⁵. Actualmente es ley, al haber sido publicada con fecha 7 de agosto de 2015.⁶⁶ Ahora bien surge una pregunta. ¿Es acaso ésta una medida concreta y efectiva para combatir el centralismo? Ya tenemos experiencia del mismo tipo, que hasta el día de hoy no surte la totalidad de los efectos esperados, y de igual manera la población regional opta por la educación de las grandes ciudades. A nuestro parecer, resulta difícil que esta ley logre aplacar el centralismo, ya que entregar una educación de calidad requiere de años de preparación, no una aplicación veloz de tan solo 3 años como se pretende. Autores señalan que el plazo mínimo para operar correctamente es de 6 años⁶⁷. Por lo que es una medida largoplacista, pero en atención a lo previamente señalado surge una interrogante: ¿Será realmente necesario tener en cada ciudad una universidad de calidad para evitar el centralismo? Sí, creemos que es una medida a aplicar

⁶⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. Censos 2002 y 2012

⁶⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. *Congreso despacha creación de Universidades Estatales en regiones de O'Higgins y Aysén*,

⁶⁶ LEY 20.842 Crea las universidades estatales de la región de O'Higgins y de la región de Aysén.

⁶⁷ IRARRAZABAL, Ignacio, Director del Centro de Políticas Públicas Universidad Católica. Disponible en: <http://www.kmcero.cl/fact/13/articulo>

en la búsqueda de tan ansiado anhelo, pero ¿bajo qué costo y con qué calidad? Si bien creemos que cada región debe tener como mínimo los servicios básicos que están a cargo del Estado, este servicio de universidades refleja un problema incluso mayor y más profundo. ¿Será estrictamente necesario tener tal cantidad de regiones y en cada una de ellas entregar todos los servicios? Creemos que no, el real mecanismo de entrega de la totalidad de los servicios básicos debiera ser a una menor cantidad de regiones, es decir, planteamos un país subdividido en un menor número de zonas o regiones, y que cada una de estas zonas delimitadas se adecue a todos los elementos previamente mencionados (cultura, etnia, política, historia, representatividad y problemáticas), y a estas regiones otorgarles todas y cada una de los servicios básicos, en resumen, una universidad de calidad de carácter estatal en la región, pero un menor número de regiones. No es necesario fraccionar el país en quince regiones, no teniendo diferencias sustanciales entre sí, y las cuales no poseen representatividad propia.

Un plan común debe entender a la función administrativa como el “conjunto de atribuciones que se orientan, más bien, a la aplicación de las normas legales y decretadas para la consecución de los objetivos del poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos”.⁶⁸

Dentro de las voces que surgen ante un tema tan actual y en boga, se hacen presente tanto críticas positivas como negativas. Siendo una de las más duras, la centralización económica en la capital nacional, debido en parte a la excesiva población de Santiago que es el fiel reflejo del centralismo histórico. “La excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente Santiago, está alcanzando niveles de tal magnitud que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitirían un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado”⁶⁹. Claro está que el nivel de recursos que se utilizan en Santiago excede enormemente a los de regiones, pero la realidad es que cerca de un tercio de la población nacional se ve beneficiada con éstos, pero la posición contraria que es parte de la doctrina, nos recuerda que a través de este sistema de repartición, no se logra evitar un desequilibrado desarrollo regional.

De similar manera es expuesto lo mencionado por la Cámara Chilena de la Construcción, debido a que dentro de los países miembros del OCDE y a la vez a nivel mundial, somos uno de los más centralizados, solo equiparable a

⁶⁸ VARAS, Paulino y MOHOR, Salvador (1992): *Reforma Regional, Provincial y Municipal*. (Santiago: Editorial Jurídica de Chile). Primera Edición. Artículo 100, inciso 5° Página 40

⁶⁹ DECRETO LEY N° 573. (1974) Estatuto del Gobierno y Administración Interior del estado.

países de Asia y Latinoamérica, tales como: Uruguay, Paraguay y Argentina⁷⁰, es por esto que la CCHC nos dice: “El hecho que Chile sea uno de los países más centralizados del mundo, lo puede limitar en sus perspectivas de desarrollo global. Por lo mismo los especialistas sugieren que las políticas públicas sean adoptadas y ejecutadas en el nivel de gobierno más descentralizado posible, haciéndose cargo de los aspectos económicos y políticos”⁷¹, Postulando que si queremos lograr convertirnos en un país desarrollado, requerimos una descentralización objetiva y concreta, en donde las regiones tengan un crecimiento equitativo, con políticas públicas propias, más cercanas a las problemáticas reales de determinados territorios, junto con una mejor distribución de los recursos y creando profesionales de calidad en cada una de las regiones, logremos evitar o disminuir el centralismo que nos afecta. Si queremos aumentar la inversión extranjera específica en elementos propios de una zona geográfica nacional, debemos lograr el crecimiento equivalente y entregar las facilidades de inversión local con leyes beneficiosas y tributos regionales definidos. Como ejemplo, la minería de la Región de Antofagasta, la pesca de la Región de Los Lagos, el turismo de la Región de Valparaíso, etc, para esto es necesaria la creación de tributos regionales propios, pero como señalamos previamente.

Parte de las demandas de los grupos de presión para el logro de una mejor y pronta Regionalización son aquellas que desean un cambio radical y profundo, buscan una reforma profunda que alcance a nuestra Constitución Política, ya que si observamos nuestra Carta Fundamental específicamente su artículo tercero, que fue analizado previamente, este nos indica: “El estado de Chile es Unitario⁷²”, señala en términos claros que el país posee un solo Ordenamiento Jurídico Positivo y que este regirá la nación toda, por lo tanto estamos lejos de ser un país federal, no tenemos zonas independientes, por el contrario, todas las leyes emanan de los órganos centralizados. La modificación que se solicita es aquella que elimine de este artículo la palabra unitario y sea remplazada por la palabra “descentralizado”, si bien seguiremos siendo un país unitario, con esto se le otorga a la regionalización el énfasis que se requiere, recalando las capacidades e independencia que los actuales proyectos buscan entregar, además de ser una excelente medida de presión para que esta regionalización no sea etérea⁷³. La pregunta que surge es: Si Chile seguirá siendo de todos modos una República Unitaria. ¿Es realmente imprescindible eliminar la palabra unitario?, según las modificaciones del actual proyecto, creemos que no, ya que trasladar o traspasar competencias no transforma a Chile en un Estado no Unitario o Federal, ya que de igual manera tendremos un solo Ordenamiento

⁷⁰ CENTRALIZACIÓN AMERICANA. Disponible en: <http://www.skyscraperlife.com/latin-bar/60439-pa%EDses-m%E1s-y-menos-centralizados-de-latinoam%E9rica>

⁷¹ VILLABLANCA, Carlos. Presidente Cámara Chilena de la Construcción.

⁷² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. Artículo 3° (1980), Editorial Jurídica de Chile. Edición 2009.

⁷³ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.

Jurídico nacional. No creemos que sea absolutamente necesaria la reforma constitucional, ya que el inciso segundo de dicho artículo establece que la administración será funcional y territorial descentralizada y desconcentrada. Claro está que si el proyecto cumpliera con algunas de las propuestas nuestras, así se quisiera dar un mayor énfasis a una modificación explícita y a la vez sutil, postulamos: Chile es un Estado Unitario Descentralizado. Manteniendo el carácter de unitario actual y elevando la característica de descentralización en un inciso, por pequeña que parezca, se otorga el carácter de ser parte de la propia definición de la forma de Estado.

Además observamos que en la actualidad la estructura del territorio posee un tratamiento de todas las regiones igualitario en materia legal sin atender a las realidades propias que poseen cada una de ellas, es decir, poco tienen en común tanto por economía, cultura, geografía, etnia, inmigración, efectos climatológicos, dificultades y problemáticas e historia, unas con otras, solo es cosa de dar un rápido vistazo a algunas de ellas, tomamos como ejemplo la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena y la XV Región de Arica y Parinacota. Claro está que si desde el centro o núcleo del país se toman las políticas propias para cada zona geográfica queriendo dar un trato igualitario, sin tomar en cuenta las grandes diversidades que nos presentan, el crecimiento no podrá ser el óptimo, es absolutamente esencial que de una vez por todas se tomen en cuenta estas variables a la hora de gobernar y dirigir. Es por esta razón que traspasar las competencias toma tal importancia, ya que se podrán tratar con mayor profundidad y cercanía los conflictos y petitorios ciudadanos. La gran problemática de la actualidad homogeneizante se observa en que los analistas plantean que la uniformidad de tratamiento no hace más que enfatizar el centralismo nacional, ya que si no tienen las mismas realidades, ¿por qué deben ser tratadas como iguales?. Es por esto que planteamos que el mecanismo de descentralización debe ser paulatino entregándole a las regiones las competencias en la medida que estén capacitadas para adquirirlas. El año 2007, fue el primer atisbo de aplicación de esta propuesta, en la creación de las zonas o territorios especiales⁷⁴, solo las Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández.

Estas zonas insulares especiales podrían ser el inicio de una correcta Regionalización, estos estatutos específicos para las ya mencionadas islas consideran una organización propia que pone atención a la desconcentración efectiva, provocando un reordenamiento de las Instituciones Públicas. En el Senado se manifestó que la intención es lograr una administración distinta que ponga énfasis en las cualidades propias de la zona para alcanzar el pronto desarrollo con una relación directa con el Gobierno Central⁷⁵. Si recordamos, es el punto

⁷⁴ CONTRERAS, PABLO (2013). *Regionalización: Una cuestión de igualdad*. CIPER Chile.

⁷⁵ ORPIS, Jaime, BIANCHI, Carlos, HORVATH, Antonio y LARRAIN, Hernán. Senadores de la República. *Proponen incorporar como territorios especiales a aquellos geopolíticamente estratégicos*.

de partida de la propuesta nuestra, que consiste en la entrega de las competencias según estas sean exigidas por la comunidad que ha sido constituida como Región por el Estado, en atención a los elementos comunes que estas poseen, así notaremos que se invierten los papeles y no es el Estado quien las transfiere, sino que son las mismas regiones quienes las exigen, luego de haber sido formada por el Estado.

Estas mismas exigencias ciudadanas son las que hoy están surtiendo sus efectos en el Parlamento. Se hacen claramente visibles estos requerimientos en la elección popular de las autoridades, con la aprobación del proyecto de ley que entrega la elección de los Intendentes a manos de la población votante, se completa entonces el círculo de autoridades sujetas al escrutinio, conformándose así la dependencia de todos los escalafones administrativos a la elección pública, democratizándose en Chile la totalidad de las estructuras de gobierno existentes⁷⁶. Pero nosotros vamos más allá, como mencionamos previamente, estamos más que seguros que una correcta administración regional no debe conformarse con elegir a su Intendente, ya que la independencia no está completa mientras las regiones no tengan un parlamento regional, con representante de los partidos regionales también electos por la ciudadanía. Es decir, a este círculo aún le queda un capítulo por llenar, y en nuestra opinión, uno de los más trascendentales.

Es el momento de la evolución, es la hora de la transición y entrega de facultades a las regiones, este programa no es nuevo, se viene discutiendo en el congreso desde la segunda década del siglo pasado y prueba de eso es lo señalado en la Carta Fundamental de 1925 en el capítulo llamado Descentralización Administrativa, en el cual nos señalaba: Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo anterior.

Los servicios generales de la nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes. En todo caso, la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al Presidente de la República⁷⁷. Dándole una interpretación más moderna, claro está que luego de casi un siglo, comienza a traspasarse efectivamente las competencias a los órganos regionales, iniciándose con la elección de Intendente, pero debe hacerse según nuestra impresión, gradualmente, atendiendo a las competencias que se soliciten por las autoridades regionales.

Como cierre de la temática actual, dejamos un punto a tratar de gran importancia, que surgirá una vez que se apruebe el proyecto de la Comisión Ase-

⁷⁶ DIARIO EL SIGLO, Región de los Ríos, (9 de mayo de 2015),

⁷⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. Artículo 107. (1925).

sora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Corresponde a la transición o traslado interregional, ya que cada región será pseudoindependiente y será capaz de crear sus propias leyes de tributos, qué ocurrirá con aquel ciudadano regional que a lo largo de su vida decide migrar de su tierra y asentarse en otra locación del país. Pues si bien somos un país muy extenso a la vez somos un país pequeño, por lo que el traslado es de gran facilidad y factibilidad. Entonces ¿dejará de tributar en su región de primitivo domicilio y comenzará a tributar en el nuevo? ¿Basta con trasladarse o se requerirá de un anuncio notariado, una constancia ante Carabineros o una solicitud ante la Intendencia? Al parecer un tema que la comisión no se ha cuestionado.

Conclusión

Es indudable que las características geográficas que posee nuestro país no pasan inadvertidas al momento de tomar una decisión sobre cualquier materia, especialmente en regionalización, básicamente porque ésta es una de las influencias directas del centralismo nacional, el que produce y promueve grandes desigualdades dentro de la población nacional, en el acceso al empleo, educación, vivienda, servicios y remuneraciones. Observamos que esto no solo ocurre entre regiones, sino que también entre ciudades dentro de una misma región, restándole competitividad tanto a las mencionadas ciudades y regiones más alejadas de los núcleos nacional y local, creando a la vez una abundante burocracia para el logro de las políticas propias.

De lo mencionado anteriormente, resalta la absoluta necesidad de un mejor tratamiento de nuestro territorio, ya que poseemos infinidad de recursos, tales como minería, agricultura, piscicultura, industria maderera y por supuesto turismo, por lo que si deseamos alcanzar un desarrollo económico equilibrado y un aprovechamiento del capital social, la repartición de los recursos y las políticas públicas a aplicar ya no deben adoptarse únicamente desde el centro del país, sino que es el momento de transferir competencias a las regiones para el tratamiento propio de sus tributos y manejo de sus problemáticas desde dentro.

Uno de los mayores avances en esta materia a lo largo de los últimos setenta años se concretó actualmente en el Congreso. Nos referimos a la elección popular de los Intendentes, con esta autoridad elegida por la ciudadanía se logra que la totalidad de los mandos político-administrativos estén sujetos al sufragio. Por lo que ya no existe una dependencia del gobierno de turno. Es por esta razón que las políticas adoptadas pueden ser distintas al plan común del Presidente, siendo el punto de mayor importancia el contacto con la población, que será realmente directo y la potestad tendrá cabal conocimiento desde el inicio de su mandato de las dificultades y problemáticas de su territorio, eventualmente por haber nacido y crecido en la zona.

Estamos más que conscientes de que no es el fin de la transferencia de las competencias y facultades, sino el inicio, debido a que la sola elección del intendente es etérea, y que creemos fehacientemente que una democracia completa requiere de un Parlamento, así sus leyes tendrán una validez constitucional. Es por esto, que es absolutamente necesaria la creación de parlamentos regionales en apoyo del intendente regional, en los cuales esta autoridad se apoye; se discutan las posibles leyes tributarias y administrativas, además de otorgarle la validez necesaria a su actuar y faciliten la información referida a los requerimientos de los ciudadanos. Para el logro, se requerirá, lógicamente de partidos políticos regionales, que si bien seguirán una línea similar a los partidos nacionales, tendrán un objetivo radicado únicamente en las dificultades regionales, siendo más factible la solución con recursos a su vez propios.

Tenemos plena conciencia de que se están dando los primeros pasos para que en definitiva se dé comienzo a un proceso de regionalización y no nos conformaremos únicamente con una distribución geográfica del territorio, pero no es menos cierto que el avance en esta materia es insuficiente, ya que desde el proyecto de la CORFO del año 1950 en adelante, los progresos han sido escasos, el ideario y programa de distribución de la administración en los gobiernos regionales ha sido menor a lo esperado. A pesar de haber transcurrido más de setenta años, observamos que la burocracia estatal sigue existiendo de igual forma, las políticas administrativas de las intendencias no cuentan con los recursos necesarios para aplicarse, puesto que los dineros se distribuyen desde las altas autoridades centrales en atención al capital disponible y con esto el centralismo nacional, tanto en las capitales regionales y especialmente en la capital nacional no cesa e incluso las zonas extremas del país están cada vez más desvalidas, creándose en la población un descontento generalizado, el cual se aprecia en el constante empoderamiento de la ciudadanía exigiendo mejoras y apoyo en sus requerimientos más urgentes, al solo ver un mayor desarrollo en la región Metropolitana. En síntesis, los proyectos de regionalización, las reformas constitucionales y el proyecto de la Comisión Asesora no han producido ni producirán los resultados esperados; y ha llegado el tiempo de que estos se hagan realidad si queremos alcanzar el desarrollo y competir a nivel internacional.

Es por esto que también estimamos necesaria la entrega de las facultades tributarias, ya que una intendencia autónoma sin recursos se transforma en un ente volátil. La finalidad consiste en que el parlamento aludido sea el que distribuya las utilidades provenientes de sus recursos regionales, atendiendo a las aspectos y zonas en los que sean esenciales, sin depender del capital nacional y su repartición desde la capital, siendo actualmente una materia sujeta a una engorrosa burocracia, lográndose así una consecución expedita.

El aumento actual de la cantidad de regiones (año 2007) no elimina la burocracia estatal, ésta sigue existiendo, pero notamos un avance a medida del desarrollo

de una naciente eficiente burocracia regional. Creemos que si las regiones tuvieran reales competencias y facultades (no todas, solo las requeridas), se lograría la creación de regiones autónomas capaces de resolver sus conflictos, mediante la propia distribución de los capitales y la libre regulación y de este modo se alivianaría la burocracia central.

Nuestra propuesta es una reformulación del programa nacional regional, ya que estimamos fundamental la existencia de una subdivisión acorde a las características propias zonales, lográndose una unidad de carácter coherente en lo político, lo físico, lo económico y que a la vez tome en cuenta la existencia de los elementos culturales, históricos, geográficos económicos y étnicos de la población domiciliada en ella. No queremos divisiones al azar con fines de favorecimiento de ciudades en la entrega de recursos, ni regiones con poblaciones menores a los 200.000 habitantes, sin lograr sus autoridades la representatividad requerida, y mucho menos regiones sin un sentido de comunidad formal, es decir, la población debe ser afín y cohesionada, en la búsqueda de una idea o plan común, para que efectivamente exista proyección de desarrollo.

Postulamos entonces una menor cantidad de regiones, las cuales apliquen sus políticas propias en directa relación a sus características particulares antes dichas, teniendo a la vez una supervigilancia del Estado en cuanto al correcto actuar de los Gobiernos Regionales y la dictación de sus normas propias respetando el Ordenamiento Jurídico nacional, además de una autofiscalización. La pregunta es: ¿Cuántas y por qué? Una correcta división territorial que refleje las particularidades debiera ser:

- 1) Zona Minera, pueblos indígenas aimaras, atacameños y diaguitas, clima desértico, similar cultura, gran población inmigrante (peruanos, boliviano y colombianos), problemáticas sobre drogas y pobreza, historia reciente post Guerra del Pacífico, actuales XV, I, II y parte de la III región.
- 2) Zona de los grandes puertos centrales e islas del Pacífico, puertos de Coquimbo, Valparaíso y San Antonio, además de ser la puerta principal de ingreso al país, vegetación matorral subdesértico y mediterráneo. Se debe mantener el trato de zonas especiales a las islas de Pascua, Juan Fernández e incluirse las más pequeñas. Conformado por parte de la III, IV y V región.
- 3) Zona central, manteniendo la Región Metropolitana, ya que seguirá siendo la capital y ciudad de mayor población, cultura más bien industrial y comercial. Es el epicentro del centralismo que buscamos evitar.
- 4) Zona agrícola-ganadera del país, en la que se arraigan las tradiciones patrias, y cultura nacional, mayor cantidad de población ubicada en el

valle central, vegetación matorral y clima de lluvias invernales. Compuesto por las actuales VI, VII, y VIII región.

- 5) Zona boscosa, con pueblos mapuche y huilliche, de clima templado lluvioso, con centralismo acentuado en la ciudad de Temuco y de PIB bastante bajo, además de un conflicto étnico permanente. Formado por la IX y XIV región.
- 6) Zona de fiordos, canales y lagos, cultura lacustre y piscicultura, clima estepárico frío y marítimo lluvioso, pueblos aborígenes: onas y yaganes, y población separada por grandes distancias de difícil acceso, incluyéndose en ésta el territorio antártico chileno. Compuesto por las actuales X, XI y XII región.

La finalidad de la división propuesta de este modo es la creación de pocas zonas geográficas que tengan una cantidad de población considerable, y que a la vez tengan una idiosincrasia, cultura y aspiraciones comunes, para que de esta manera el parlamento regional electo por la ciudadanía esté integrado por representantes de cada una de las áreas que conforman esta zona geográfica y que efectivamente conozcan las dificultades que los afligen. Un parlamento que tenga contacto directo, tanto con los particulares y sus petitorios, como con las autoridades nacionales y que esté a cargo del desarrollo político y económico de un territorio con características comunes o similares.

Si bien creemos en un país desarrollado de manera equitativa y en el que se entreguen las mismas condiciones y servicios en cada una de ellas, estamos seguros que el traspaso de las competencias no debe ser igualitario desde un primer momento, sino más bien paulatino y según las exigencias. Es cierto que si inicialmente se contrapone al desarrollo equilibrado formal, advertimos que no lo hace al desarrollo sustancial, ya que previo a la transferencia de todas las aptitudes y competencias se debe efectuar un catastro de cuáles son las requeridas por la población y a la vez cuáles son las que esta zona se encuentra apta para desarrollar de manera independiente y eficaz. Si en una determinada materia advertimos que no está capacitada, el Estado deberá entregar los subsidios suficientes, para que luego que haya avanzado y/o alcanzado el nivel óptimo, hacerle entrega de la o las restantes facultades y capacidades. Esa es exactamente la finalidad representativa del parlamento regional, siendo sus competencias supervigiladas por el gobierno central. Conformándose así un "Estado Regional Atenuado", en el que el Estado mantenga una supervigilancia del actuar de estas autoridades político-administrativas regionales.

Es por esta idea de división del territorio y reclamo de competencia que se requiere una identificación geográfica del pueblo con su entorno, así existirá un empoderamiento con ansias de crecimiento compartido por una comunidad

enlazada. Ejemplo de ello son las mencionadas zonas especiales, como el pueblo rapa nui, quienes poseen un consejo de ancianos por cultura ancestral. Pero a aquellos pueblos que no los tienen ¿se les debe exigir? La respuesta es no. Es decir, este crecimiento equivalente no tiene por qué ser exactamente igual, esa es la idea de la división en el ámbito cultural, tomar los elementos propios y engrandecerlos, ya que éstos unen y respaldan el proyecto socio-económico y político-administrativo.

Lo imprescindible de poseer de manera igualitaria son los servicios básicos, los cuales contribuyen sobremanera para el desarrollo armónico. Es deber del Estado determinar si la región es autosuficiente para proveerse de sus propios servicios, de no ser así, el Estado se encontrará obligado a crear y prestar los servicios básicos con los cuales ésta no cuente, y a la vez incentivar y promover que éstos sean desarrollados por la región en cuestión. Todo esto, claro está, depende directamente del número de regiones y parlamentos regionales que existan. Como analizamos en el cuerpo, en la situación puntual de la educación estimamos que tener siete universidades (número de zonas postulado) de alta calidad es una medida de mayor eficiencia que tener quince de aptitud dudosa.

Otro elemento clave corresponde a un principio de solidaridad interregional, de tal forma que aquellas regiones que posean un alto PIB deberán aportar a aquellas que no alcancen aún una estabilidad económica. Pero la verdad es que es de gran dificultad su aplicación, ya que las regiones no estarían obligadas a entregar sus contribuciones a otras, sino que utilizarán sus dineros para dar solución a sus propias deficiencias, además correríamos el riesgo de que suceda lo que actualmente ocurre entre Alemania y Grecia países miembros de la Comunidad Europea. Como opción válida, proponemos un subsidio nacional, por medio del cual el Estado en su papel de órgano rector de los Gobiernos Regionales pueda exigir una cierta cantidad de recursos a cada una de las zonas en atención a las ganancias propias, debiendo determinarse en porcentajes similares, con el objeto de apoyar a las regiones más desvalidas, obligatoriedad que deberá estar estipulada en la Constitución Política de la República.

Como forma de ayudar a las regiones más desfavorecidas, se deberá postular reales incentivos para que las grandes industrias y comercios creadores de gran cantidad de empleos instalen sus casas matrices en dichas regiones, atendiendo a las capacidades y facilidades que la zona les entregue para el desarrollo de su actividad, idealmente en las zonas más extremas, en atención a la realidad actual. Es por esto que la creación de leyes por los propios parlamentos es de absoluta trascendencia, así la propia región podrá determinar qué estímulos está capacitada para conceder por medio de sus autoridades. Teniendo presente que no pueden transgredir las normas del Ordenamiento Jurídico único nacional, encuadrándose dentro de este marco. Se debe además ofrecer mejoras tributarias, en caso de la decisión de instalarse en las zonas indicadas.

Colofón

En definitiva, si queremos lograr llegar a ser un país efectivamente descentralizado, logrando que cada una de sus regiones sea justa e inclusiva, las cuales entreguen a sus ciudadanos y a las autoridades político-administrativas de elección popular las requeridas condiciones de vida necesarias, y a su vez que el Gobierno Central garantice las condiciones de vida ideales para todos los habitantes de la república, se requiere una concreta representatividad de la población en sus autoridades, tanto del intendente como del congreso regional planteado. Es de absoluta relevancia que se legisle al respecto, ya que el poder de las autoridades regionales estará sujeto a la legitimidad ciudadana, teniendo las autoridades mencionadas un contacto directo con las problemáticas de su región. No basta con tener solo estos representantes. Es absolutamente necesario para que exista una correcta democracia que estos deban contar con competencias suficientes. A la vez serán estos mismos quienes legislen sobre los tributos para el financiamiento de los proyectos de mejoría regional y de esta manera poder eliminar la burocracia existente a nivel nacional, reemplazándola por una más expedita y correcta burocracia regional. Esto permitirá crear una política real y cercana a la población y sus requerimientos.

Es de vital importancia eliminar la actual vigencia de uniformidad o homogeneización en la entrega de competencias y capacidades a las regiones para el supuesto desarrollo equilibrado de estas, ya que el traspaso de los poderes debe efectuarse atendiendo a las características propias presentes en cada región, y en la medida que estas sean capaces de concretarlas, traspasando paulatinamente cada una de estas según sus capacidades y prioridades. Mientras tanto, el Estado debe cumplir con el principio constitucional de subsidiaridad y aportar con todo aquello que cada zona no cuente de manera autosuficiente, promoviendo el desempeño en el más breve plazo.

Para el cumplimiento efectivo de estas propuestas, la cantidad de regiones que conformen la división territorial debe estar constituida por tan solo las siete zonas previamente propuestas. Para la conformación de cada una de ellas deben poseer todo tipo de elementos comunes, con el objeto de una cohesión de su población frente a un ideario compartido, siendo posible la participación ciudadana en las políticas regionales y financiamiento de los proyectos en cercanía con las autoridades y partidos políticos regionales. Con esto se hace posible que el Estado otorgue los servicios básicos para el desarrollo armónico de cada región, es decir, un grupo selecto de servicios básicos de calidad, que elimine la actual pluralidad.

Bibliografía

ATRIA, Fernando. *Criticas al Tribunal Constitucional*. [20 de Junio del 2015]

BARROS ARANA, Diego (1897): *Historia General de Chile*. (Santiago: Imprenta Cervantes Tomos I-V).

BRAVO LIRA, Bernardino (1996): *El Estado de Derecho en la Historia de Chile*. (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile).

ODEPLAN (1986): *Regionalización producto geográfico bruto a precios del año 1977, 1970-1984* (Santiago de Chile)

DEL RÍO, Felipe, FOLRES, Miguel, HORST, Bettina, et al. (2008): *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Santiago: Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile).

DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. (2009): *La Reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes* (Revista Actualidad Jurídica N° 20 - Julio 2009 - TOMO I Universidad del Desarrollo)

CONTRERAS, PABLO (2013): *Regionalización: Una cuestión de igualdad*. CIPER Chile.

EUGENIN, Jorge, GLEISNER, Hagen, GONZÁLEZ, María Eugenia, et al (1990): *Regionalización: La experiencia chilena 1974-1989*. (Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello).

FRIAS VALENZUELA, Francisco (1993). *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1973*. (Santiago: Editorial Zig-Zag).

MAIZ, Ramón. (2004) *El indigenismo político en América Latina*. Revista de Estudios políticos 123, pp.128-174.

MOHOR, Salvador. (2009) *Cátedra Derecho Constitucional Universidad del Desarrollo*.

ORPIS, Jaime, BIANCHI, Carlos, HORVATH, Antonio y LARRAÍN, Hernán. (2013) *Senadores de la República. Proponen incorporar como territorios especiales a aquellos geopolíticamente estratégicos*.

PANTOJA, Rolando (1993): *Código de Gobierno Regional y Municipal*. (Santiago: Editorial jurídica CONOSUR Ltda.).

PORRAS, Gustavo. *Derechos de los Pueblos Indígenas en la legislación guatemalteca*.

RODRÍGUEZ, PABLO. (2006) *Sobre el origen, funcionamiento y contenido valórico del derecho*. Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo.

VARAS, Paulino y MOHOR, Salvador (1992): *Reforma Regional, Provincial y Municipal*. (Santiago: Editorial Jurídica de Chile). Primera Edición.

VON BAER, H. (2004): *Proyecto Chile Regional 2020: hacia un estilo de desarrollo participativo, descentralizado. Ambientalmente sustentable, socialmente y territorialmente integrado*. Revista ambiente y desarrollo, Vol 20 N°3

Otros documentos

ACTA CONSTITUCIONAL NUMERO 2. *Bases esenciales de la Institucionalidad*. (13 de noviembre de 1973)

BANCO CENTRAL.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. Congreso despacha creación de Universidades Estatales en regiones de O'Higgins y Aysén. Disponible en: http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=126130 [17 de Mayo de 2015]

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. Informe Final.

CORPORACIÓN DE FOMENTO: Disponible en: www.corfo.cl

DIARIO CONSTITUCIONAL (14 de enero de 2015)

DIARIO EL SIGLO, (9 de mayo de 2015)

INSTITUTO GEOPOLITICO DE CHILE. *Principios geopolíticos de Chile*. Disponible en: www.acague.cl. [23 y 29 de mayo de 2015]

INSTITUTO CHILENO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Seminario en Descentralización Administrativa y Regionalización. Diciembre 2014

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Estadísticas sociales, pueblos indígenas en Chile 2002*. Disponible en www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/etnias/etnias.php [5 de junio de 2015]

SENADO. ALLENDE, Isabel. (2 de enero de 2015) Presidenta del Senado. Disponible en: http://www.senado.cl/eleccion-directa-de-intendentes-permitira-regiones-mas-empoderadas/prontus_senado/2015-01-02/105200.html [18 de Junio de 2015]

OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (ODEPLAN) : Disponible en: http://respuestas.wikia.com/wiki/Que_es_la_sigla_odeplan [2 y 17 de mayo de 2015]

Lista de Normas

Constitución Política de la República de 1833.

Constitución Política de la República de 1925.

Constitución Política de la República de 1980. Editorial Publibey. Edición 1991.

Constitución Política de la República de 1980, Editorial Jurídica de Chile. Edición 2009.

Código Orgánico de Tribunales. Editorial Jurídica de Chile. Edición 2011.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convocado de Ginebra (7 de Julio de 1989)

Decreto 212 del 17 de diciembre de 1973.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.175, de 2006, del Ministerio del Interior.

Decreto Ley 573. 12 de Julio de 1974. Estatuto del gobierno y administración interior del Estado.

Decreto 926 de 2014, Crea Comisión asesora Presidencial para el Desarrollo Regional

Ley N° 18.834. Aprueba Estatuto Administrativo.

Ley 19.097. 12 de noviembre de 1991. Modifica la Constitución Política de la Republica en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal.

Ley N° 19.175. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y Jurisprudencia Administrativa.

Ley 20.050. Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.

Ley 20.174. Crea Región de los Ríos y Provincia de Ranco.

Ley 20.175. Crea Región de Arica y Parinacota y Provincia del Tamarugal.

Ley 20.842. Crea las universidades estatales de la región de O'Higgins y de la región de Aysén.

Ley 16672. Modifica la Constitución Política de la República (1967)

Ley Indígena. *Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. 28 de abril de 2001. Congreso Nacional. México.*