



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL EN EL DISEÑO DEL RÉGIMEN MILITAR Y SU TRANSFORMACIÓN DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**

Autor

Max Alfredo Mancilla Abusto

Profesora Guía

Sofía Correa Sutil

Santiago, Chile

2023

*A mi madre y a mi abuela María Isabel,
por su incondicional apoyo*

Índice

CAPÍTULO INTRODUCTORIO	4
Conceptos básicos del Derecho Administrativo Nacional.....	6
Evolución Histórica del Municipio y de la División Político Administrativa en Chile	12
Planteamiento del problema y metodología de la investigación	20
Capítulo 1: Las reformas municipales y el proceso de regionalización durante la Dictadura Cívico – Militar	25
La transformación del régimen municipal.....	26
El proceso de regionalización del país durante la época autoritaria	31
La configuración del poder social “despolitizado” en dictadura	34
Conclusión del capítulo	36
Capítulo II: Las transferencias de competencias desde el poder central al municipio..	38
La transformación de la salud pública durante la dictadura militar.....	41
El Municipalización de la Educación Pública	46
La Asistencia Social de manos de las municipalidades en Chile	49
Conclusión del Capítulo.....	53
Capítulo III: Reforma Regional y Municipal: Cambios con el Retorno a la Democracia	55
La democratización del Municipio.....	56
El surgimiento de los Gobiernos Regionales	61
Las competencias del Municipio y el Gobierno Regional durante los Gobiernos de la Concertación.	66
Conclusión del Capítulo.....	73
Capítulo IV: Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales en la última década	75
El gobierno local en la última década (2012-2021).....	76
La descentralización del Estado en el nivel regional	83
Conclusión del Capítulo.....	91
Conclusión	93
BIBLIOGRAFÍA	97

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

La configuración del Estado constituye un elemento esencial dentro de cualquier Constitución Política. Ello, debido a que la elección de un modelo de Estado permite determinar la distribución del poder político estatal desde el punto de vista funcional y territorial, y como consecuencia de aquello, visualizar las relaciones de las instituciones en el nivel interno.

La dogmática constitucional ha reconocido desde antaño al menos dos modelos de Estado, a saber: el modelo de Estado Federal y el modelo de Estado Unitario. A estos se ha sumado desde la segunda mitad del Siglo XX el modelo de Estado Regional. El Estado chileno conforme a lo que hasta ahora dispone la Constitución Política, y siguiendo la tradición constitucional que ha imperado a lo largo de nuestra historia se ha enmarcado en el modelo Unitario.

Resulta indispensable comprender que la organización del Estado nos permite entender la manera en que este se despliega en el afán de alcanzar su objetivo último que es el bien común de todas y todos los ciudadanos.¹ De allí la importancia de las entidades subnacionales, pues dada la gran extensión del territorio nacional chileno caracterizado por zonas tan diversas desde el punto de vista cultural, social o incluso climático, enfrentado en razón de ello a múltiples desafíos, es que se requiere de aquellos organismos encargados de recoger cada una de las problemáticas que enfrenta el territorio, y por consiguiente, hacer el mayor esfuerzo por resolverlas.

Así, por una parte, existe la institución del Gobierno Regional, encargada de la función de gobierno de cada una de las dieciséis regiones que actualmente se

¹José Luis Cea Egaña, *Derecho Constitucional Chileno, Tomo I (Santiago: Universidad Católica de Chile, 2008)*, 182

encuentra el país y cuya configuración es fruto de una larga evolución de la forma en que se ha desarrollado el gobierno y administración interior del estado.

Por otra parte, nos encontramos con las Municipalidades, que a diferencia de lo que ha sido la configuración del ente regional durante la mayor parte de su historia, ha sido un órgano autónomo del gobierno central² y que tiene como principal misión la administración en el ámbito comunal.

Estas dos instituciones han experimentado profundos cambios durante la última década en razón de diversas circunstancias. En el caso de los gobierno regionales, podemos identificar las movilizaciones sociales de carácter regionalista que sucedieron tanto durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) como bajo el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), como fue el caso del alza en el valor del gas natural en la Región de Magallanes y la Antártica chilena durante el mes de enero de 2011, la protesta de un conjunto de organizaciones sociales en la región de Aysén durante los meses de febrero y marzo de 2012 y las protestas de mayo de 2016 en la Región de Los Lagos producto de la “marea roja” que afectó a la zona³. Así la entidad regional ha sido recientemente reformada en miras a una mayor participación ciudadana que actualmente se encuentra caracterizada con la elección popular de estos organismos intermedios entre el gobierno local y el gobierno central.

En el caso de los Municipios, el desarrollo de una serie de iniciativas en materias de salud, vivienda y cultura, entre otras, durante la última década, además del desempeño que han tenido frente a los últimos episodios de crisis tanto social como sanitaria dan cuenta del relevante rol que actualmente cumplen dentro de la

² José Miguel Valdivia, *Manual de Derecho Administrativo*. (Santiago: Tirant Lo Blanch, 2018), 102.

³ Octavio Avendaño y Nelson Osorio, <<Propuesta de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021)>>, *Revista de Ciencias Sociales Dos Mundos*, n°2, 2021. 9-18.

institucionalidad chilena. Es por ello que buena parte de esta investigación se centrará en la evolución de estas en nuestras últimas décadas de vida republicana.

Además, considerando el contexto que ha enfrentado el país durante los últimos años de intensa movilización social en el marco de una crisis social e institucional que ha llevado a desarrollar un proceso constituyente no exento de dificultades, es que se presenta la ocasión oportuna para reflexionar en torno a la institucionalidad vigente, visualizar los desafíos que ella enfrenta y adecuarla para alcanzar el desarrollo en los diversos niveles del Estado.

Conceptos básicos del Derecho Administrativo Nacional

Previo a la presentación del problema de investigación es menester fijar un conjunto teórico de antecedentes sobre los cuales nos posicionaremos para realizar la presente investigación. Determinar qué se entenderá por sistema de organización administrativa, a qué nos referimos cuando diferenciamos los conceptos de descentralización y desconcentración, resulta fundamental para el buen desarrollo de esta memoria. Al mismo tiempo, también se hace necesaria una sucinta exposición de la evolución histórica de las principales instituciones que serán tratadas, a fin de determinar cuál ha sido el camino recorrido y precisar nuestro punto de partida. Así entonces, partiremos por hablar sobre el sistema de organización administrativo chileno.

Tal como ya señaláramos, la distribución del poder político dentro del Estado resulta crucial en tanto dicha organización permitirá el despliegue del aparato estatal en orden a dar cumplimiento efectivo a las funciones y tareas que atienden a resolver de manera eficaz las necesidades de la colectividad nacional.

Chile, según preceptúa la aún vigente Constitución Política de la República en su artículo 3º, tiene una organización territorial del Estado correspondiente a un Estado Unitario, lo que da cuenta de la existencia de un único centro de impulsión política y administrativa, donde la soberanía se ejerce sobre el conjunto de la sociedad establecida en un determinado territorio. ⁴

Conforme a esta forma de estado es que los modelos básicos de organización administrativa vigentes actualmente en el derecho chileno son la centralización y descentralización. El criterio de diferenciación de aquellos modelos radica en la existencia de la personalidad jurídica de derecho público directa del Estado o vinculada a este. Así, existirá la administración centralizada o fiscal y la administración descentralizada. ⁵

Este modelo de organización de la administración del Estado chileno tiene su respaldo constitucional en lo establecido en el inciso segundo del artículo 3º de la Constitución Política de la República en el cual se señala lo siguiente:

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

Lo anterior es tremendamente relevante. Primero, debido a que pese a lo señalado en el artículo precitado, en la práctica Chile es característicamente un país centralista, lo cual se explica tanto por el modelo de Estado ya señalado como por su forma de gobierno y el triple rol que cumple el Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración. ⁶

⁴Jorge Bermúdez Soto, *Derecho administrativo general* (Santiago: Ed. AbeledoPerrot-Legal Publishing, 2011), 329.

⁵. José Miguel Valdivia, *Manual de derecho administrativo* (Santiago: Tirant Lo Blanch, 2018), 91-92.

⁶ Constitución Política de la República de Chile. Artículo 24.

La centralización da cuenta de la existencia de una forma de organización en que una sola administración pública se atribuye todas las potestades y funciones a fin de atender la satisfacción de necesidades de interés general.⁷ Lo cual no obsta a la existencia de organismos territoriales, pero con sujeción al gobierno central.⁸

Sin embargo, la existencia de un modelo de organización centralizado puede tener aspectos positivos y negativos; ya en la primera mitad del siglo XIX el jurista e historiador Alexis de Tocqueville nos decía en su libro “La Democracia en América”:

“Creo que la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas.”⁹

Mientras que, actualmente la visión de la doctrina chilena representada en el profesor José Miguel Valdivia ha criticado el centralismo indicando en su Manual de Derecho Administrativo que: *“La centralización es fuente de ineficiencias y la buena gestión de los intereses públicos requiere de matices, mediante la descentralización”*.¹⁰ En este sentido, Chile es un país que avanza cada vez con mayor intensidad hacia una efectiva descentralización administrativa.

Así, la descentralización se ha entendido como una técnica de reparto de potestades tendiente a mejorar la gestión de asuntos públicos mediante transferencia de poderes jurídicos a órganos administrativos personificados, es decir, con

⁷Ramón Parada Vásquez, *Derecho Administrativo I, parte general*. (Madrid: Marcial Pons, 1994), 39.

⁸Juan Carlos Ferrada Bórquez, << El Estado Administrador de Chile: De Unitario Centralizado a Descentralizado y Desconcentrado>>, *Revista de Derecho*, Vol. X, (1999): 115-123.

⁹Alexis de Tocqueville. *La democracia en América I*. (Madrid: Aguilar, 1989), 1119.

¹⁰Valdivia, *Manual de Derecho Administrativo....* 92

personalidad jurídica ya sea de derecho público o incluso de derecho privado, distintos al nivel central. ¹¹

El respaldo legal de esta descentralización se encuentra en lo indicado por el artículo 26 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual expresa:

"Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial".

Pues bien, dicho precepto legal da cuenta de las características que el ordenamiento jurídico ha establecido para los órganos descentralizados en los términos ya referidos. Al mismo tiempo, en la frase final expresamente se hace referencia a la distinción del concepto de descentralización siendo esta funcional o territorial. Para efectos de la presente memoria, nos interesa enfocarnos en la descentralización territorial del Estado.

Dentro de este ámbito se encuentran precisamente las instituciones sobre las cuales abocaremos esta investigación: las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.

La Constitución Política de la República se refiere a los municipios en su artículo 118 estableciendo que son:

¹¹Ferrada Bórquez, *El Estado Administrador de Chile...*, 115-123.

“corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”

Es decir, nos da cuenta de organismos que cuentan por las facultades para actuar dentro de un ámbito territorial específico y cuyo objetivo es recoger las inquietudes de los habitantes del sector y buscar soluciones a los problemas que estos enfrentan.

Esta institución históricamente ha contado con dos órganos, a saber: un órgano ejecutivo como es el Alcalde (término de origen árabe que deriva de “al-kadic”, funcionario que durante la dominación de España era el encargado de administrar justicia)¹² a quien le corresponde la dirección y administración superior y supervigilancia de su funcionamiento, además de representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad y presentar los planes de desarrollo, seguridad, salud y educación entre otras materias contempladas en el artículo 56 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Además de aquella autoridad, cuenta con otro órgano como es el Concejo Municipal, el cual tiene un carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, que se ajustan a las funciones de la ley antes referida.

En tanto, respecto al Gobierno Regional, una definición de este se desprende en base a lo dispuesto en el artículo 111 de la Carta Fundamental como órgano con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, encargados de la administración superior de cada región y cuya finalidad será el desarrollo social, cultural y económico de la misma.

¹²Alfonso Valdebenito Infante, *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile 1541-1971* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1973), 13.

Este órgano es el que ha vivido una transformación más reciente, pero tiene su base principal en la creación de las regiones como el nivel más alto dentro de la división político-administrativa del país mediante el Decreto Ley 575 de 1974. Hoy, al igual que los municipios, cuentan con dos órganos: uno de naturaleza ejecutiva denominado Gobernador Regional y otro de naturaleza deliberativa como es el Consejo Regional, ambos integrados por autoridades electas democráticamente.

Sin embargo, es menester precisar que durante la época que abordará esta memoria, y hasta el mes de julio de 2021, este estuvo encabezado por la figura extinta del Intendente Regional quien desempeñaba tanto la función de representante del Presidente de la República en la región, como de líder del gobierno regional. Lo anterior solo logró eliminarse mediante la reforma constitucional de 2017 que estableció la elección del órgano ejecutivo de los gobiernos regionales, la cual sin embargo demoró más de 4 años debido a la necesidad de reformar también la ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional.

Por otra parte, continuando en el terreno de los mecanismos jurídicos de transferencia de funciones también nos encontramos con la desconcentración, la cual la doctrina nacional, como es el caso del profesor Aylwin Azócar la ha definido como:

“fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores y se disminuye la subordinación de estos a aquellos”¹³

Aquello da cuenta de una transferencia de competencia pero cuya sujeción sigue estando radicada en un organismo superior, por tanto, no existe una

¹³Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Azócar Brunner, *Derecho administrativo* (Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello, 1996), 154.

diferenciación en la persona jurídica que responde por el actuar de órgano desconcentrado.

Este mecanismo de transferencia de competencia también puede ser clasificado en funcional y territorial. Así, serán considerados como órganos desconcentrados territorialmente a los cuales se les otorgan competencias dentro de un espacio determinado pero con las mismas facultades y personalidad jurídica del órgano central.

La desconcentración territorial tiene su mayor demostración con la creación de direcciones regionales de organismos públicos de nivel central y con sujeción jerárquica al Director Nacional de dicho servicio.¹⁴

En fin, con lo anteriormente expuesto se pretende fijar un marco referencial de los términos jurídicos vinculados al derecho administrativo chileno que están directamente vinculados con la materia de la presente investigación, en cuanto dicen relación con las formas o mecanismos de distribución del poder político en el territorio y de los órganos sobre los cuales este recae.

Evolución Histórica del Municipio y de la División Político-Administrativa en Chile

Siguiendo con aspectos previos que debemos tener en consideración conforme a esta investigación, es que se hace menester referirse a la evolución de la división político-administrativa del país y de la institucionalidad municipal, en razón de dar cuenta del desarrollo que ha existido en esta materia y fijar los cimientos sobre los cuales se aborda esta memoria.

¹⁴Ferrada Bórquez, *El Estado Administrador de Chile...*, 115-123.

En primer lugar, respecto de la distribución territorial del poder político podemos señalar que ya desde la estructura del Chile Colonial existe una configuración eminentemente centralista. En este sentido, el profesor Vergara Blanco nos indica que “*el primer cimiento de nuestra estructura institucional-administrativa se encuentra en esta Administración centralizada, en que cada Ministerio constituía una cúpula, de la cual dependían todas las demás oficinas inferiores, por cada rama de la Administración*”.¹⁵

A partir de 1786, se pone en práctica la Ordenanza de Intendentes generando la primera división provincial, en aquella se establecen dos Intendencias: Santiago y Concepción.¹⁶ La instauración de esta nueva institucionalidad habría dado un paso a una reestructuración administrativa atendiendo a una modernización del gobierno y administración de las Indias que procede a terminar con el centralismo que obligaba a recurrir a las autoridades peninsulares y al mismo tiempo quitar autonomía a los gobernantes locales, contando además con atribuciones en materias relativas a finanzas, desarrollo económico, de justicia, entre otros.¹⁷

Esta reforma a nuestra institucionalidad tuvo una enorme relevancia histórica pues configurará el cimiento institucional sobre el cual la naciente república de Chile se establecerá, las cuales serán incluidas en los primeros textos constitucionales de 1818 y 1822¹⁸

¹⁵Alejandro Vergara Blanco, <<Marco jurídico de la descentralización administrativa>>, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, Nº3 (1991): 411-449.

¹⁶ María Teresa Cobos Noriega, <<El régimen de intendencias en el Reino de Chile: fase de implantación 1786-1787.>> *Revista Chilena de Historia del Derecho*, nº1 (1978): 85-106.

¹⁷Vergara Blanco, Alejandro. <<Marco jurídico de la descentralización administrativa>>, 411-449.

¹⁸Cobos Noriega, María Teresa. <<El régimen de intendencias en el Reino de Chile: fase de implantación 1786-1787>>, 85-106.

La estructura inicial de intendencias, el Primer Congreso Nacional la aumentará a tres en septiembre de 1811 con la creación de la Intendencia de Coquimbo.¹⁹ Posteriormente, con la independencia, las intendencias se convirtieron en provincias, y en 1822, estas se subdividen en departamentos, existiendo seis de estas unidades subnacionales por un breve periodo.

El intento de implantar un sistema federal en la conformación del Estado Chileno llevado a adelante por José Miguel Infante en 1826 dividía el territorio nacional en ocho provincias, a saber: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé, además de proyectar el establecimiento de asambleas provinciales.²⁰ Sin embargo, la falta de recursos será uno de los principales problemas que deberán enfrentar las provincias, lo que prontamente hará fracasar el nuevo modelo de Estado.²¹

Será Diego Portales quien se encargará de implantar un modelo centralizado, bajo el argumento de cuidar la eficiencia y obediencia de los intendentes a las órdenes del gobierno central, de subordinarlos y transformarlos en agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República. El ideal centralista de Portales alcanzará su concreción legal definitiva al quedar plasmado en la Ley de Régimen Interior de 1844.²²

Entrado el siglo XX, con la Constitución Política de 1925 se planteó un régimen centralista que, de algún modo pretendió una descentralización administrativa en la esfera provincial y municipal. Lo anterior se desprende a partir del Artículo 94 de dicho

¹⁹ Lucrecia Enríquez, << Las intendencias y el gobierno interior de Chile entre 1810 y 1833>>, *Caravelle*, n° 109, (2017): 161-178.

²⁰ María Carolina Sanhueza, << La primera división político-administrativa de Chile: 1811-1826>> *Rev. Historia*, v.41 n°2 (2008): 447-493.

²¹ Federico Arenas, <<El Chile de las Regiones: Una historia inconclusa>>, *Revista de Estudios Geográficos*. Vol. LXX (2009): 12.

²² Vergara Blanco, Alejandro. <<Marco jurídico de la descentralización administrativa>>, 411-449.

cuerpo constitucional que establece la creación de Asambleas Provinciales, organismos cuya función sería asesorar al Intendente Provincial. Sin embargo, en ningún momento se estimó crear entidades locales con atribuciones propias.²³

No obstante, la intención descentralizadora lamentablemente solo quedó en el papel, pues nunca llegó a dictarse la legislación correspondiente mandatada por el constituyente en el artículo 107 de la Constitución de 1925 que rezaba: *“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 interior.”*

De esta manera, llegado el fin de la democracia con el golpe de estado de 1973, Chile tenía en total 25 provincias lideradas por un Intendente, con departamentos encabezados por un Gobernador, estos últimos a su vez se dividían en subdelegaciones que coexistían con las comunas como entidades subnacionales.

En esta breve síntesis histórica de nuestra división política administrativa, hemos podido visualizar que solo se contienen atisbos de descentralización entre los años 1810 y 1973, los cuales pese a surgir en momentos disímiles por diferentes razones no lograron llegar a buen puerto y dar paso a una institucionalidad que le diera cabida a esta forma de distribución del poder en el territorio.

Pues bien, entrando en la época sobre la cual realizaremos esta investigación debemos indicar que la dictadura iniciada el 11 de septiembre de 1973 y encabezada por una Junta Militar, en sus primeros años efectuó una profunda reforma política administrativa que dividió al país en 13 regiones de acuerdo a lo determinado por la

²³ Sergio Carrasco Delgado. <<Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el periodo de la Constitución Política de 1925>> *Revista Chilena de Derecho*. 24 (1997): 323.

Corporación Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) en base a la reagrupación de las provincias hasta ese entonces existentes.²⁴ Sin embargo, el afán descentralizador del régimen inevitablemente se vio enfrentado a una contradicción entre lo propuesto y las lógicas del autoritarismo que impedían la apertura de espacios políticos propios de un proyecto descentralizador.²⁵

Será este proceso de regionalización sobre el cual situaremos el punto de inicio de la presente memoria, cuando nos corresponda atender a los gobiernos regionales, pues entendemos que aquel es el germen que permite el surgimiento de los mismos debido a que la creación de las unidades territoriales sobre los cuales estos se asienta.

A continuación, y en atención a que también formará parte de la investigación planteada en esta memoria, revisaremos la evolución de la historia institucional de los municipios en Chile.

Como punto inicial, no podemos abstraernos de la institucionalidad colonial, pues en ella se encuentra el germen de lo que serán las Municipalidades: Los Cabildos. Estas instituciones fueron durante larguísimo tiempo la instancia de mayor expresión de la participación de las elites locales, con la elección anual de dos alcaldes y seis regidores.²⁶

La primera referencia legal en los inicios del Chile republicano se dará con el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812 en que hace alude a esta institución en

²⁴ Decretos Leyes 573 y 575 de 1974.

²⁵ Sergio Boisier, <<Chile: la vocación regionalista del gobierno militar>>, *EURE*, n°77 (2000): 81-107.

²⁶ Julio Alemparte, *El Cabildo en Chile colonial: orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1940), 62.

el artículo 12 al señalar lo siguiente: “Los Cabildos serán electivos, y sus individuos se nombrarán anualmente por suscripción.”²⁷

En tanto, la Constitución de 1828 incluyó a estos organismos reconociéndoles la existencia como Municipalidad, la cual estaría liderada por un gobernador local y enumerando una serie de atribuciones, las mismas que le había otorgado la Constitución de 1823, vinculadas al desarrollo productivo, cultural, sanitario y materias vinculadas al aseo y ornato.²⁸

La Constitución Política de 1833 estableció en los artículos 122 a 131 a las Municipalidades, las cuales eran exclusivamente urbanas, existían en las ciudades cabeceras de departamentos y cabeceras de provincias. En el primer caso eran presididas por el gobernador y en el segundo por el respectivo intendente, mientras que los regidores eran elegidos democráticamente. No obstante, durante el periodo portaliano, a medida que se configuró un estado robusto se disminuyó la autonomía local.²⁹

Recién en 1854, se dictó la primera norma de carácter legal como fue la Ley Orgánica de Municipalidades de 8 de noviembre de aquel año, en la cual se fijaron una serie de atribuciones para esta institucionalidad local pero que afianza su relación con el gobierno central además de no otorgarle un suficiente financiamiento para el cumplimiento de sus cometidos de manera autónoma.³⁰

²⁷ Art. 12. Reglamento Constitucional Provisorio de 1812.

²⁸ Alejandro Soto Araya, *La Municipalidad*. (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992), 21.

²⁹ Soto, *La Municipalidad ...*, 22.

³⁰ Marcela Jiménez de la Jara, <<Antecedentes sobre el origen y evolución del municipio en Chile>>, *Revista de Trabajo Social UC*, (1983): 16.

Una nueva Ley Orgánica se dictará en 1887 otorgando mayores potestades a las autoridades municipales en lo que respecta a cierta independencia política y autonomía en la ejecución del presupuesto municipal³¹. Fue durante esta época, la del último tercio del siglo, en el que “(la) municipalidad ocupó un lugar central en los debates por las reformas constitucionales y del régimen electoral que permitirían concretar la asimilación de una más amplia representación política en el establecimiento de las primeras instituciones autónomas”³²

No será sino hasta la Ley de Comuna Autónoma de 1891 en que las Municipalidades, cuya composición estuvo integrada por nueve miembros, de los cuales tres eran alcaldes, se transformarán en esferas de mayor poder local con algún grado de autonomía respecto del nivel central que hasta ese entonces había dominado el desarrollo de la actividad municipal.³³ Lamentablemente, este proceso no logró consolidarse debido a la fuerte costumbre centralizadora existente en la institucionalidad chilena.

Posteriormente se dictarán otros cuerpos legales como la ley N°2.960 de 1915 sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, la cual amplió ciertas atribuciones de los municipios.³⁴

Así, llegamos a la Constitución de 1925 que, tal como señaláramos cuando nos referimos a la división político administrativa del país, se contemplan avances si a descentralización se refiere, las que sin embargo no son más que directrices programáticas establecidas en el texto constitucional debido a que nunca se dictaron las leyes que permitieran dar lugar a la nueva institucionalidad.³⁵

³¹ Soto, *La Municipalidad ...*,23.

³²Francisca Rengifo Streeter, << Poder Municipal. La territorialización del gobierno estatal en Chile, 1830-1890>>, *Revista Palimpsesto*, n°17 (2020), 247-266. <https://doi.org/10.35588/pa.v10i17.4262>.

³³ Soto, *La Municipalidad ...*,23.

³⁴ Soto, *La Municipalidad ...*,23.

³⁵ Carrasco Delgado. <<Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el periodo de la Constitución Política de 1925>>, 323.

En cuanto a la Municipalidad y su configuración previo a la reestructuración efectuada por la Dictadura Militar podemos señalar que, respecto a su orgánica, esta estaba compuesta por regidores (nombre dado a lo que actualmente conocemos como concejales/as) electos popularmente, elecciones en las cuales desde 1935 podían participar y ser candidatos tanto hombres como mujeres. Respecto de la elección del Alcalde, esta se realizaba entre quienes componían el concejo municipal. No obstante, el centralismo también hacía notar su presencia en la configuración orgánica de algunos municipios, esto porque en las Municipalidades correspondiente a las comunas de Viña del Mar, Valparaíso y Santiago el Alcalde era, en función de las facultades presidenciales, designado por el Presidente de la República.³⁶

En cuanto al funcionamiento y potestades de estos municipios podemos indicar que en materia de salubridad estos más bien se enfocaban en vigilancia del cumplimiento de la normativa sanitaria, en cuanto a ornato y recreo se dedicaba a subvencionar ciertas actividades, además de tener la administración de servicios locales para lo cual conservaba terrenos y edificios útiles para el cumplimiento de estos fines.³⁷

Es así como llegamos a la reestructuración municipal, etapa basal del periodo sobre el cual se comprende esta memoria. En esta se produce una reforma municipal cuyo doble propósito fue por una parte, entregarle facultades en materias que hasta ese entonces dependían exclusivamente del Estado central como es lo relacionado a educación, algunos aspectos en salud y trabajo. Por otra parte, tuvo el objetivo de despolitizar las instancias de nivel municipal abstrayendo de ellas a los partidos

³⁶ Artículo 68 del Decreto Supremo n.º 1.472

³⁷ Jiménez de la Jara, <<Antecedentes sobre el origen y evolución del municipio en Chile>>, 16.

políticos, y convirtiéndolas en ejecutoras de las políticas públicas decididas en el nivel central.³⁸

Posteriormente, con el regreso a la democracia, el gobierno de Patricio Aylwin debió enfrentar diversos obstáculos como son los quórum supramayoritarios para realizar las reformas constitucionales que permitieran avanzar hacia una efectiva democratización de los municipios, cuestión que finalmente logró sin antes enfrentar el obstruccionismo de la oposición de derecha quienes, de todas maneras consiguieron mantener el modelo municipal instaurado por la dictadura.³⁹ La reforma municipal permitió la realización de las primeras elecciones municipales durante el mes de Junio de 1992.

Planteamiento del problema y metodología de la investigación

Pues bien, terminado con la presentación de los elementos teóricos y la contextualización histórica previa necesaria para la comprensión de la presente memoria, a continuación se detallará el problema de investigación que se pretende abordar y al mismo tiempo señalar la hipótesis propuesta.

El objetivo de la presente memoria, que abarca el periodo comprendido entre el inicio de la dictadura chilena y de las reformas administrativas mencionadas hasta la toma de posesión de los nuevos Gobernadores Regionales, es analizar el Gobierno regional y local en el diseño del Régimen Militar, los cuales enfrentaron una transformación desde el retorno a la democracia enmarcado en un proceso democratizador que abrió espacios a la descentralización, con la finalidad de mostrar que el “proyecto de descentralización/desconcentración” a nivel regional y municipal

³⁸Verónica Valdivia, <<La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel>>, *Izquierdas*, N°38 (febrero 2018):113-140.

³⁹ Rolando Álvarez, <<La Reforma Municipal en la transición: ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?>> Programa Buenos Aires de Historia Política del Siglo XX, P.4.

establecido por la dictadura fue posteriormente objeto de una democratización que en mayor o menor medida ha generado verdaderos poderes locales caracterizados por la descentralización de la toma de decisiones.

Nuestro planteamiento es que para una efectiva descentralización no basta el desarrollo de una institucionalidad con características predefinidas por el ordenamiento jurídico, sino que es absolutamente necesario que aquellas instituciones estén dotadas de legitimidad democrática. Solo aquello les otorgará la fuerza y configurará un poder político real en sus respectivos territorios.

Tal como veíamos previamente, algunos autores han señalado que la institucionalidad en materia municipal y regional se había visto afectada por magros niveles de desarrollo de la ciudadanía a nivel local, esto debido a que estas se veían reducidas a dar aplicación a las políticas decididas por instancias que forman parte del gobierno central.⁴⁰ Al mismo tiempo que sus autoridades eran completamente dependientes del poder central. En consecuencia, pese a estar dotados de numerosas atribuciones administrativas, los alcaldes designados por el régimen habían concentrado el proceso de toma de decisiones evitando la conformación de gobiernos comunales participativos⁴¹, cuestión que a juicio de algunos autores, había seguido la misma senda luego del retorno a la democracia.⁴² Es decir, habría una completa continuidad con aquello establecido en el periodo dictatorial en Chile.

Por el contrario, hay autores como el historiador Rolando Álvarez que señalan que durante los primeros años del retorno a la democracia, las exigencias y necesidades de la ciudadanía fueron configurando el carácter de los liderazgos que se

⁴⁰Gonzalo De la Maza, *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile* (Santiago: Lom, 2009).

⁴¹Dagmar Raczyński y Claudia Serrano, "Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios en Santiago," *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales* 14, no. 41 (1987).

⁴²Aníbal Pérez Contreras, "¿Una democracia sin política? Municipios, alcaldes y mediadores políticos durante la transición (1992-2004)". *Revista Notas Históricas y Geográficas*, no.24 (2021): 417.

desarrollaron en los órganos del poder local. Las relaciones clientelares que se desarrollaron entre alcaldes y sus comunidades dieron espacio a demandas “desde abajo” pero que se restringieron a problemas de índole local y que fortaleció a liderazgos que buscaron mostrarse como más apolíticos.⁴³

Conforme a este marco de la discusión, la visión planteada en esta investigación difiere tanto respecto al continuismo del modelo municipal establecido por el régimen militar como de aquel que reduce la participación ciudadana y el poder local a la resolución de problemáticas extremadamente focalizadas seguirían incólumes hasta el día de hoy, esto porque se desarrollará la idea respecto a que en la década de 2010 se habría roto el paradigma instaurado en la dictadura referido a una despolitización de la esfera local pero en el marco de una descentralización en la toma de decisiones, esto pues se habría pasado a una mayor politización con el establecimiento de proyectos que, incluso opuestos a la visión del gobierno central, han tomado un desarrollo de alcance nacional, lo cual se analizará en base a fuentes bibliográficas del área de las ciencias sociales. Mismo fenómeno, aunque con un menor grado de desarrollo comenzaría a verse en la esfera de los gobiernos regionales.

En cuanto a la metodología a utilizar esta consistirá principalmente en investigación bibliográfica y revisión de fuentes primarias dentro de las cuales se encuentran numerosos textos jurídicos tales como leyes ordinarias y orgánicas constitucionales vigentes además de la actual Constitución Política de la República, las cuales dan lugar al marco jurídico sobre el cual se desenvuelven las municipalidades y los gobiernos regionales. Al mismo tiempo, tendremos también a la vista para su consulta los textos constitucionales históricos, decretos leyes y leyes referidas a régimen municipal y a la organización político administrativa del Estado que se encuentren actualmente derogadas, además de otros documentos históricos como las actas de sesiones de las Cámaras del Congreso Nacional y que se relacionen con

⁴³Rolando Alvarez Vallejos, "La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)," *Estudios Ibero-Americanos* 40, no. 1 (2014).

la materia de la investigación. Aquellas fuentes primarias serán contrastadas con fuentes secundarias tales como: libros, artículos sobre historia institucional, ciencias jurídicas, ciencias políticas u otras ramas de las ciencias sociales, todas las cuales serán útiles a fin de comprobar la efectividad de la hipótesis planteada.

Por otra parte, respecto al diseño de la presente investigación debemos señalar que esta se dividirá en un capítulo introductorio, 4 capítulos de desarrollo del tema de investigación, a los cuales se sumará uno de conclusión. Estos se caracterizan de la siguiente manera:

En cuanto al primer capítulo, en este se pretenderá analizar las motivaciones que dieron lugar a la génesis de una reestructuración en la división política administrativa del país sobre la cual muchos autores entienden que sería una estrategia más en función de transformar el orden social establecido, además de realizar una revisión a la composición orgánica de los nuevos entes administrativos creados a nivel regional y comunal durante los primeros años del régimen militar. El objetivo es visualizar las bases del modelo municipal que, en su aspecto jurídico y con matices, sigue rigiendo hasta nuestros días.

Posteriormente, en un segundo capítulo se ahondará en las competencias de las cuales se dotó a la nueva institucionalidad verificando el impacto del traspaso de funciones desde el aparato central del Estado a entidades subnacionales principalmente en lo que respecta a derechos sociales, lo cual se habría realizado en el marco del proyecto neoliberal. Lo anterior, sería relevante pues desde nuestro planteamiento, las nuevas potestades entregadas resultarán claves en el futuro en cuanto a la configuración de poderes locales.

En un tercer capítulo, se pondrá el foco en las reformas constitucionales y legales efectuadas durante la primera década del regreso a la vida democrática en el país cuyo principal eje fue avanzar en una democratización directa en el ámbito municipal con la elección de los concejales quienes a su vez elegían al Alcalde (cuestión que con posterioridad será reformada para pasar a la elección directa del Alcalde), y una democratización indirecta respecto a la composición del consejo regional y la creación del gobierno regional como un ente con personalidad jurídica propia. Además, se analizarán el impacto de estas reformas teniendo a la vista también la incorporación de nuevas facultades en el ámbito municipal y regional.

En tanto, en el cuarto capítulo se analizará el rol que han cumplido los municipios en la última década junto a observar la rápida transformación hacia una mayor democratización con la elección popular de los miembros que componen los consejos regionales lo que ha permitido una mayor conexión con la ciudadanía, cuestión que hasta hace menos de una década en la práctica no existía. Al mismo tiempo se revisarán algunos de los proyectos emblemáticos que han impulsado los gobiernos locales, y también aquellos realizados por los gobiernos regionales que resultan ser más desconocidos.

Finalmente, en el capítulo conclusivo de esta memoria, se realizará una revisión de la hipótesis de esta investigación a la luz del problema planteado. Además, se plantearán reflexiones en vista de la futura evolución que pueda tener la institucionalidad y de los eventuales cambios que este pueda significar para efectos de mayor descentralización territorial del poder político como del establecimiento o supresión de instituciones y/o facultades claves en la materia.

Capítulo 1: Las reformas municipales y el proceso de regionalización durante la Dictadura Cívico – Militar

Este primer capítulo tendrá por objeto abordar las transformaciones que experimentó la institucionalidad municipal durante los primeros años de la dictadura cívico militar iniciada en 1973 y que se extendió durante los 16 años y medio de duración de aquel régimen. Para el cumplimiento de aquel objetivo se revisará la legislación, que en una primera etapa se materializó a través de decretos leyes⁴⁴ y con posterioridad en una ley orgánica constitucional que, con una multiplicidad de modificaciones, mantiene su vigencia hasta hoy.⁴⁵

Al mismo tiempo, se visualizará el importante proceso de regionalización del país iniciado durante los primeros meses del nuevo régimen dictatorial a través de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA), que cambió la división político administrativa existente hasta ese entonces.

Por último se hará una breve revisión respecto de las bases sociales del régimen y la forma en que este se inmiscuyó en el funcionamiento de las organizaciones con el objetivo de hacerlas afines a los propósitos de la dictadura.

⁴⁴ Cabe precisar que se entiende por Decreto Ley (DL) a una norma con rango de ley o sobre materias propias de ley, dictada durante periodos de anormalidad constitucional, sin que en este intervenga el Poder Legislativo. Mientras que el Decreto con fuerza de ley (DFL) son aquellos cuerpos normativos dictados por el Presidente de la República, en virtud de delegación de facultades del Congreso, o bien para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes. Obtenido de Guía de Información Cívica del Poder Legislativo. https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45762

⁴⁵La ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, actualmente se encuentra vigente por medio del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°1 de 2006, del Ministerio del Interior que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 18.695.

La transformación del régimen municipal

En el presente apartado nos abocaremos a desarrollar la transformación que vivieron las municipalidades durante la época dictatorial. Tal como indicáramos en el capítulo introductorio, previo a esta etapa los municipios contaban con una escasa capacidad para enfrentar las problemáticas comunales producto de las limitadas funciones que les entregaba la legislación vigente hasta entonces cuya data era de 1955, es decir, dictada bajo el segundo gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo. Al mismo tiempo, se advertía una completa falta de planificación y coordinación con el resto de los municipios y órganos del poder central.⁴⁶ Y es que esta etapa previa a la crisis de 1973 estuvo caracterizada según nos explica el historiador Gabriel Salazar Vergara por un “*Estado central populista (...) que atrajo hacía sí todos los recursos, todas las facultades y todos los actores sociales y políticos disponibles (...). De ese modo, se vio inundado y atragantado por el alud de deberes y tareas que todo eso implicaba, y no fue capaz de hacer por sí mismo lo que no dejaba hacer a los municipios: el desarrollo efectivo y equitativo de todas las comunidades locales.*”⁴⁷

A continuación el mismo autor nos indica que “*la centralización burocrática y tecnocrática del Estado populista alcanzó niveles récord entre 1964 y 1973. Una a una, las atribuciones municipales y provinciales (...) fueron recayendo en un haz concéntrico de Direcciones Generales y Agencias de Desarrollo dependientes del Poder Ejecutivo (...) La hinchazón burocrática por arriba generaba inevitablemente despojos y cercenamiento de facultades y recursos por abajo.*”⁴⁸

No obstante esta evidente crisis del municipio a causa de la estructura estatal, resulta posible rescatar la generación democrática de los ediles, esto es, los regidores

⁴⁶José Fernández Richards, *Derecho Municipal Chileno* (Editorial Jurídica de Chile, 2011), 40.

⁴⁷Gabriel Salazar Vergara, *Historia del Municipio y la Soberanía Comunal en Chile, 1820-2016* (Editorial Universitaria, 2021), 181.

⁴⁸Salazar Vergara, *Historia del Municipio y la Soberanía Comunal en Chile*, 182.

quienes a su vez elegían de entre quienes ostentaran dicho cargo a un Alcalde.⁴⁹ Fueron estas autoridades quienes reunidas en la Confederación Nacional de Municipios (CONAM) insistieron durante más de dos décadas en una reestructuración de la labor municipal que les permitiera un mayor campo de acción a fin de enfrentar los problemas comunales, lo cual resultó infructuoso.⁵⁰

Sin embargo, acontecido el golpe de estado el 11 de septiembre de 1973, la Junta Militar que había asumido el control de país arguyendo – entre otros factores – el quebrantamiento de la institucionalidad vigente hasta ese entonces⁵¹, estimó necesario armonizar la organización y funcionamiento de los municipios con los postulados del acta de constitución de la Junta Militar para lo cual declaró el cese de los Alcaldes y Regidores de las Municipalidades de todo el país a contar del día 11 de septiembre de 1973⁵². Al mismo tiempo, dispuso que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley N°25 de 1973 los alcaldes serían de exclusiva confianza de la Junta de Gobierno y designados por esta.

Lo anterior se enmarcó en el proceso de reorganización funcional de las instituciones que desde un comienzo tuvo por objeto subordinar a la totalidad de la administración del país bajo los principios de jerarquía y verticalidad del mando.⁵³ Es decir, bajo un régimen auténticamente autoritario.

Las intenciones de las nuevas autoridades respecto de la transformación que sufrirían las Municipalidades quedó plasmada en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, en dicho documento se señaló que resultaba “*imperioso restituir a*

⁴⁹Artículo 41 de la Ley N° 11.860 de organización y atribuciones de las Municipalidades.

⁵⁰Salazar Vergara, *Historia del Municipio y la Soberanía Comunal en Chile*, 182-190.

⁵¹Decreto Ley N°1, promulgado con fecha 11 de Septiembre de 1973 y publicado en D.O. con fecha 18 de septiembre de 1973.

⁵²Artículo 1° del Decreto Ley N°25, publicado con fecha 22 de septiembre de 1973

⁵³ Eduardo Morales, Hernán Pozo y Sergio Rojas, *Municipio, desarrollo local y sectores populares* (Flacso, 1988), 10.

los Municipios el papel trascendental e insustituible que les corresponde como vehículo de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible por tanto con la politización a la cual se los ha arrastrado."⁵⁴

Así, el punto inicial de este nuevo modelo de municipio se dará con el decreto ley N°573 de 1974 que fijó el estatuto de gobierno y administración interior del Estado, estableciendo, de hecho y de derecho, al alcalde como un funcionario de confianza del Jefe Supremo de la Nación, además de suprimir definitivamente la corporación edilicia, la cual es reemplazada por un Consejo de Desarrollo Comunal. Al mismo tiempo, y de una manera estratégica, dispuso la creación de oficinas comunales de planificación y coordinación que serían parte de un sistema nacional de planificación.⁵⁵

Pues bien, continuando con la transformación de la estructura municipal y con el establecimiento de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) se dictó la ley orgánica de municipalidades mediante el Decreto Ley N°1289 de 1976 la cual confirió un amplio campo de atribuciones a los municipios y por consiguiente una estructura municipal que pudiera atender los servicios y actividades del municipio. A saber: un órgano de administración superior, el Alcalde; órganos asesores como lo son un Consejo de Desarrollo Comunal, una Secretaría Comunal de Planificación y un Comité Técnico Administrativo; y órganos internos y de prestación de servicios, esto es, departamentos municipales encargados del desarrollo comunitario, de obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte público, subsistencias, finanzas, jurídico, control y una secretaría municipal.⁵⁶

⁵⁴"Declaración de Principios del Gobierno de Chile," en Sofía Correa et al., *Documentos del siglo XX chileno* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2003), 428-444.

⁵⁵ Artículo 16 y 19 del Decreto Ley 573 de 1974

⁵⁶ José Fernández Richards, "La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal," *Revista de Derecho Público*, no. 19/20 (1976): 403.

En consecuencia, el régimen dictatorial vio -ya desde los primeros años- en el municipio el establecimiento de la base del sistema político, un servicio público integrado al sistema de administración nacional siendo el último eslabón de este y donde el protagonismo la tendría una sola persona de confianza: El Alcalde.⁵⁷

El rol que cumplieron los municipios no fue solo en materia de prestación de servicios sociales que alguna vez estuvieron radicados en los organismos del gobierno central – cuestión que revisaremos en el capítulo siguiente- sino que hasta en la más mínima actividad del Estado. Ejemplo de esto fue la función que cumplieron los municipios con ocasión del plebiscito nacional de 1980 en la cual se les encargó la organización del acto incluyendo la designación de vocales de mesa.⁵⁸ Resulta evidente entonces que el Municipio se había transformado en un dispositivo por el cual se materializaban las decisiones del poder central y no un órgano descentralizado.

Una vez promulgado el texto constitucional de 1980, el régimen consagró con rango supralegal su visión sobre la municipalidad, determinó a estas entidades dentro del capítulo sobre gobierno y administración interior del Estado, pero al mismo tiempo las reconoció como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, características propias de los organismos descentralizados. Paradigmáticamente solo se utilizó el término “administración” y no “gobierno” en materia comunal y se entregó el desarrollo de las atribuciones a una ley orgánica constitucional.⁵⁹

Al mismo tiempo se estableció que la máxima autoridad sería el alcalde, figura sujeta a la designación del consejo regional de desarrollo respectivo⁶⁰ con la excepción

⁵⁷ Alfredo Rehren, "El impacto de las políticas autoritarias a nivel local," *Occasional Papers in Latin American Studies* (1991): 209-210.

⁵⁸ Ascanio Cavallo et al., "La pugna por la Constitución," en *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Editorial Uqbar editores, 2008).

⁵⁹ Artículo 107 de la Constitución Política de la República, promulgada mediante el DL. 3464.

⁶⁰ Sobre estos órganos se hará mención en el siguiente apartado.

de ciertas comunas en las cuales serían de exclusiva confianza del Presidente de la República en virtud de su población o ubicación geográfica.⁶¹ No obstante lo allí dispuesto, la verdad es que dichos consejos solo entraron en funciones una vez terminado el periodo presidencial inicial en 1989 y en virtud de la disposición transitoria décimoquinta de la Constitución, los alcaldes continuaron siendo designados por la máxima autoridad del régimen dictatorial siguiendo la lógica centralista autoritaria.

En tanto, la ley N°18.695 orgánica de municipalidades dictada a comienzos de 1988 en su articulado original consagró definitivamente el camino escogido por el régimen militar durante esos años. En ese sentido, no consideró la participación democrática en la elección de los órganos municipales (alcalde y concejo municipal o cuerpo de regidores, como se les conoció en antaño) y desde su entrada en vigencia materializó lo ya preceptuado por la constitución política de 1980.⁶² Con ello, recién pudieron establecerse los consejos de desarrollo comunal, órganos que formaron parte de la estructura municipal según el texto constitucional y que la ley orgánica caracterizó como los encargados de *“hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*.⁶³ Sin embargo, dado el contexto, la participación en estos era limitada debido a que estaban constituidos por representantes de organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional reconocidas y toleradas por el orden jurídico autoritario.⁶⁴

En síntesis, el régimen militar otorgó atribuciones a la municipalidad pero sujeto a una nula autonomía y los configuró dentro de su esfera de control.

⁶¹ Artículo 108 de la CPR 1980, DL 3464.

⁶² Bernarda Gallardo, "De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia, una reflexión" (*Flacso*, Chile, 1989), 23.

⁶³ Artículo 58 de la LOC de Municipalidades en su versión inicial en 1988.

⁶⁴ Gallardo, "De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia," 24.

El proceso de regionalización del país durante la época autoritaria

Durante los primeros años del régimen militar se dio inicio a una de las transformaciones más importantes en materia político administrativa con la creación de una nueva entidad: La Región. Tal como señaláramos en el apartado anterior, durante estos años funcionó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) cuyo objetivo fue revisar la administración del Estado y sus estructuras a fin de mejorar la gestión y con ello asegurar una alta productividad y optimización de las tareas del gobierno.⁶⁵

Para dar cumplimiento a las intenciones del régimen en materia de gobierno y administración interior la CONARA se avocó a la preparación de lo que serían dos decretos leyes fundamentales. En esta normativa consagró por primera vez con rango legal una materia que si bien se había analizado durante los gobiernos democráticos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens no había quedado plasmada en la legislación nacional.⁶⁶

A continuación revisaremos estos decretos leyes:

1. El Decreto Ley N°573 de 1974:

Este decreto ley en su artículo 1º estableció que el territorio de la República se dividiría en regiones. Al mismo tiempo en el artículo 4º se fijó que la máxima autoridad de la región sería el Intendente, órgano que estaría bajo *las órdenes e instrucciones del poder ejecutivo, de quien es agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, y permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.*⁶⁷

⁶⁵Oswaldo Henríquez Opazo, "Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: De la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional," *Revista Territorios y Regionalismos*, N°3 (2020): 63.

⁶⁶Jorge Chateau, *Geopolítica y regionalización: algunas relaciones* (Flacso, 1978), 77-84.

⁶⁷ Artículo 4º del Decreto Ley N°573 de 1974

En tanto, determinó que las regiones se dividirían en provincias, las cuales estarían a cargo de un gobernador provincial, el cual estaría subordinado al Intendente Regional. Sin perjuicio de ello, este sería nombrado por el poder ejecutivo y permanecerá en el cargo siempre que cuente con la confianza del Presidente de la República..⁶⁸

Otro aspecto a destacar de este decreto ley es que determinó que el poder ejecutivo contaría con facultades de supervigilancia sobre las autoridades y organismos regionales y provinciales para asegurar el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional.⁶⁹

2. Decreto Ley N°575 de 1974:

Este cuerpo legal fijó la división territorial del país en 12 regiones y un área metropolitana de Santiago.

Además detalló las atribuciones del Intendente, en cuanto a sus tareas de gobierno interior siguiendo las directrices del poder ejecutivo y de otras en materia administrativa. Al mismo tiempo reguló la composición y atribuciones de los Consejos de Desarrollo Regional (CODERE), órgano presidido por el Intendente e integrado por los gobernadores provinciales, por representantes de las municipalidades designados por los Alcaldes, representantes de las fuerzas armadas en la región, representantes del sector empresarial, de colegios profesionales, de cooperativas, entre otros.⁷⁰

Por otra parte, se instauraron las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), expresión de la desconcentración que quería imprimir el régimen

⁶⁸ Artículo 11 del Decreto Ley N°573 de 1974.

⁶⁹ Artículo 23 del Decreto Ley N°573 de 1974.

⁷⁰ Hernán Pozo, *Antecedentes sobre régimen de gobierno y administración regional y provincial* (FLACSO), 27.

a su forma de gobierno, lideradas por un secretario regional ministerial nombrado por el respectivo ministerio pero subordinado a las instrucciones del Intendente en cuanto a la ejecución y coordinación de políticas y planes de desarrollo regional.⁷¹

Visto lo anterior, Hernán Pozo en su texto sobre “Antecedentes sobre el régimen de gobierno y administración regional y provincial” nos indica que *“desde el punto de vista del ejecutivo (y en palabras del propio Dictador Augusto Pinochet) la descentralización que acompaña al proceso de regionalización no implica un debilitamiento del poder central, sino que por el contrario, el ejercicio del poder delegado, debidamente supervisado, lo robustece al convertirse en decisiones y acciones que siguiendo su propio pensamiento y superiores instrucciones, se manifestarán en resultados que apoyarán su gestión y acrecentarán su base de sostenimiento.”*⁷²

Posteriormente la Constitución Política del Estado de 1980 le dio rango constitucional a la nueva estructura institucional de división territorial de la República que hasta entonces solo constaba en decretos leyes: ratificó el carácter unitario del Estado y estableció a la región como la unidad territorial fundamental; determinó residualmente – a propósito de la composición del Senado- el número de regiones del país (13); estableció al intendente como el funcionario principal a cargo del gobierno y administración superior de la región; contempló al consejo regional de desarrollo como instancia de participación de la comunidad regional; fijó el financiamiento del aparato regional en base al fondo nacional de desarrollo regional, y por último, dejó la profundización sustantiva en cuanto a la organización y funciones del ámbito regional a leyes orgánicas constitucionales.⁷³

⁷¹Pozo, *Antecedentes sobre régimen de gobierno y administración regional y provincial*, 29.

⁷²Pozo, *Antecedentes sobre régimen de gobierno y administración regional y provincial*, 30.

⁷³Juan Carlos Ferrada Bórquez, "El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser," *Revista de Derecho Público* 630 (2001): 235.

No obstante, el régimen militar tardará casi 7 años en dictar la Ley N° 18.605 Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo, que puso en funcionamiento definitivamente a las instancias de participación regional consideradas en la Constitución Política de 1980.

En síntesis, dado el carácter autoritario del régimen este proceso estuvo lejos de tener un ánimo descentralizador y más bien se caracterizó como una estrategia de desconcentración administrativa creando una estructura administrativa que integrara a las comunas en un sistema en que el poder presidencial se proyectara a través de los nuevos órganos regionales como fueron los intendentes regionales, gobernadores provinciales y también de los alcaldes.⁷⁴

La configuración del poder social “despolitizado” en dictadura

En el marco temporal que hemos fijado para este capítulo, ya hemos visualizado las transformaciones de la institucionalidad estatal en cuanto a los entes locales y la creación de un nuevo ente regional. No obstante, aquel proceso estuvo acompañado por una nueva manera de entender la participación de la ciudadanía, la cual a diferencia de la época inmediatamente anterior en que esta estuvo vinculada a una fuerte politización de las instancias sociales, ahora se pretende configurar en base a una lógica contraria, es decir, despolitizada pero que en la práctica estará sujeta a un fuerte control de parte de quienes ostentan el poder político.

Desde los primeros meses de esta etapa autoritaria, las nuevas autoridades dejaron entrever cuales serían las perspectivas que guiarían esta nueva época. Así, en la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, documento al que hemos hecho referencia con anterioridad, se buscó plasmar las visiones de los distintos sectores que

⁷⁴Rehren, "El Impacto de las políticas autoritarias a nivel local," 225.

en ese momento apoyaban a la nueva Junta Militar de Gobierno dentro de las cuales destacaría el socialcristianismo corporativista. La declaración consideró la creación de una nueva institucionalidad con miras a una descentralización funcional y descentralización territorial. Respecto de esta última, se estableció a la región como la unidad fundamental y sobre la descentralización funcional se indicó que se diferenciaría entre el poder político y poder social, donde el primero tendría la función de gobernar el país, mientras que el poder social –adscrito al municipio- estaba “llamado a convertirse en el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana”, y por tanto debía ser despolitizado, así como todas las asociaciones intermedias.⁷⁵⁷⁶

Es sobre esta base que el régimen militar comienza a estructurar el llamado “poder social” inmiscuyéndolo en la institucionalidad, ejemplo de ello será la integración de Consejos de Desarrollo Comunal, los cuales estuvieron compuestos por organizaciones comunitarias territoriales como lo fueron los centros de madres, juntas de vecinos, clubes, entre otros; además de organizaciones comunitarias funcionales, considerando como tales a aquellas cuyo objeto es representar y promover valores específicos de la comunidad como lo fueron los centros de padres, centros culturales, clubes deportivos y recreacionales, además de representantes de las actividades comerciales que se ejercían en la comuna.⁷⁷

Así, en miras a lograr su cometido la dictadura militar mediante la División de Organizaciones Civiles y a través de la creación y funcionamiento de la Secretaría Nacional de la Mujer, Secretaría Nacional de la Juventud, Secretaría Nacional de los gremios, Secretaría de relaciones culturales y el Instituto Diego Portales fijó como propósito “*crear hábitos y desarrollar aptitudes de servicio público y de trabajo,*

⁷⁵“Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, 428-444.

⁷⁶Sofía Correa Sutil, “El corporativismo como expresión política del socialcristianismo,” *Revista Teología y Vida* XLIX (2008): 477-478.

⁷⁷Hernán Pozo, *Administración interior del Estado y sistemas de participación: Coredes y Codecos* (Flacso-Chile, 1988), 62-63, 85.

*acrecentar los sentimientos de nacionalidad y patriotismo, lograr soluciones armónicas en la búsqueda de la paz social, e incrementar la plena participación de la ciudadanía*⁷⁸

Bajo esta estructura, las organizaciones sociales durante la etapa dictatorial pudieron seguir funcionando legalmente pero sujetas a un estricto control. Para ello, el régimen militar modificará la ley N°16.880 que regulaba el reconocimiento de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional a fin de hacerlas parte de una estructura verticalista que imposibilite la generación de entidades que constituyan una amenaza a los intereses de la dictadura.⁷⁹

Conclusión del capítulo

Como hemos podido observar en este capítulo cuyo objetivo era revisar la modificación de la composición orgánica de las instituciones, la dictadura militar reformó la estructura municipal existente hasta el año 1973 para transformarla en un ente orientado a ser la base de la estructura institucional estatal. Pese a la existencia de disposiciones legales y constitucionales que pudieran aparentar la existencia de una relativa autonomía del municipio, este estuvo sujeto a un restrictivo control por parte del poder ejecutivo quien se encargó del nombramiento de los alcaldes, a los cuales sujetó a la aplicación de la planificación del gobierno central. No obstante lo anterior, a fin de cumplir aquella finalidad de ejecutores de las directrices señaladas por las autoridades del régimen, les entregó mayores competencias, cuestión que resultó relevante ante el limitado campo de acción que tenían previo a la dictadura.

⁷⁸Beltrán Urenda Zegers, "La participación Social en el Gobierno Militar", *Política: Revista de Ciencia Política* (1989): 303.

⁷⁹Teresa Valdés et al., *Centros de madres: 1973-1989 ¿sólo disciplinamiento?* (Cepal Chile, 1989), 32.

En tanto, el régimen autoritario creó la región como una nueva entidad subnacional dentro de la estructura político administrativa del país, sin embargo la estructura regional tampoco pudo establecerse como un órgano descentralizado debido a que su composición se caracterizó por la desconcentración de órganos centralizados.

Por último, a fin de aparentar la existencia de instancias de participación social y con ello de potenciar a lo que se definió como cuerpos intermedios, el régimen se inmiscuyó en las organizaciones sociales. Aquellas siguieron las mismas lógicas de las instancias regionales y locales, dentro de las cuales incluso tuvieron espacio pero siempre sujetas a un fuerte y estricto control por parte del régimen a fin de evitar la generación de grupos contrarios a los intereses que se buscan impulsar por este.

En consecuencia, visto lo precedentemente expuesto, tal vez la mejor caracterización de la transformación institucional y social que intentó realizar el régimen militar es la realizada por el jurista y ex ministro de estado Francisco Cumplido, quien lo señaló como *“un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior o a control de su correspondencia con planes o programas aprobados por instancias superiores”*.⁸⁰

⁸⁰Francisco Cumplido, *La estructura institucional del modelo de descentralización* (Santiago: CED, 1983), 49.

Capítulo II: Las transferencias de competencias desde el poder central al municipio

Como visualizáramos en el capítulo anterior la institucionalidad político-administrativa chilena sufrió una radical transformación como parte de las políticas impuestas por el régimen autoritario imperante durante las décadas de 1970 y 1980 en nuestro país. La reforma administrativa impulsada no fue un acontecimiento aislado sino más bien una de las etapas del cambio político, institucional, económico y social que buscaba establecer la dictadura liderada por el general Augusto Pinochet.

En este capítulo pretendemos ahondar en el proceso de transferencia de competencias desde el Estado central a entidades subnacionales, a saber, nuevos organismos regionales y principalmente a las Municipalidades. Dicho proceso tuvo su desarrollo en el marco de la ejecución de las políticas económicas que implementó la dictadura cívico militar para efectuar un cambio hacia el modelo neoliberal. La implementación de un nuevo sistema económico exigía la transformación del Estado lo que llevó a impulsar la privatización de ciertas funciones o la delegación de las mismas en entidades sujetas al control del Estado, lo cual no fue sino la expresión del Estado Subsidiario que comenzaba a construirse.

Sobre esta etapa nos parece del todo ilustrativo lo señalado por el profesor Gabriel Salazar Vergara, esto es que *“el Estado Nacional ya no es lo que fue (el Estado omnipotente y omnisciente) precisamente porque la globalización lo obligó a “devolver” su múltiples poderes en todas direcciones: hacia arriba (a favor del capital financiero que circula por el mundo), hacia el lado (el mercado de la educación, de la salud, del transporte, de los fondos de pensiones) y hacia abajo: hacia las consultoras privadas, las ejecutoras de políticas públicas, y, hasta los*

municipios. La devolución de poderes ha sido el fenómeno característico del Estado Neoliberal. Sobre todo en Chile."⁸¹

De la frase anteriormente expuesta podemos desprender que en realidad lo que el Estado realiza es una devolución o entrega de facultades a distintos actores, uno de ellos es la Municipalidad, pero tal como indicáramos en el primer capítulo de esta memoria, aquello se dio en un marco institucional caracterizado más por la desconcentración de funciones o facultades que de una verdadera descentralización. Dentro de esta entrega de facultades que comienza a realizarse a inicios de la década de 1980 y que termina siendo plasmada en la Ley N°18.695 orgánica constitucional de Municipalidades dictada a fines de esta década se encuentran numerosas materias, lo cual el profesor Fernández Richard nos detalla de la siguiente manera al señalarnos que: *"el municipio tiene atribuciones compartidas con otros órganos de la administración del Estado en materia de educación, cultura, salud pública, protección del medio ambiente, asistencia social y jurídica, capacitación y promoción del empleo, fomento productivo, turismo, deporte, recreación, urbanización, vialidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales, transporte y tránsito público, prevención de riesgos, protección de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes, seguridad ciudadana, todo ello según lo dispone el artículo 4 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 18.695"*.⁸²

Pues bien, para efectos del desarrollo de esta memoria nos enfocaremos en 3 áreas que resultan particularmente interesantes tanto porque se trata de materias vinculadas a derechos sociales que el Estado debería garantizar de algún modo y por

⁸¹Gabriel Salazar Vergara, "Una perspectiva social sobre la historia del Municipio," *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N°7 (2013): 141.

⁸² José Fernández Richards, "La administración del Estado y las municipalidades en Chile," *Revista IUS 7*, no. 32 (2013): 148-160, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009.

la evolución que han tenido durante el periodo a estudiar en esta memoria, a saber: Salud, Educación y Asistencia Social.

La primera de ellas será Salud, en particular durante la década de 1980 esta área experimentó numerosas transformaciones tanto en materia de financiamiento como de las prestaciones de salud. Es en este último aspecto en el cual entran a cumplir un rol los municipios al serles encargada la atención primaria de salud que hasta entonces era prestada por el Estado centralizado.

Otro aspecto se dio en materia educacional, durante esta época se realizó una transformación en cuanto al sostenimiento de los establecimientos educacionales con una especial apertura a la participación de agentes privados. Al mismo tiempo, se desarrolló el proceso de municipalización de la enseñanza pública en Chile, que consistió fundamentalmente en la delegación de la administración de los establecimientos de educación primaria y secundaria desde el estado central, particularmente desde el Ministerio de Educación, a los municipios dando paso a la creación de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM).⁸³

Por otra parte, en lo que respecta a programas sociales, se dio mayor protagonismo a las entidades comunales en la ejecución y entrega de apoyos sociales a los grupos más vulnerables a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario de cada municipio, ejecutando ciertas labores en materia de vivienda con la apertura de oficinas de vivienda en roles de asesoramiento a postulación de subsidios o programas de mejoramiento barrial, en empleo a través de oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL), entre otras.

⁸³ Iván Núñez, *Historia reciente de la educación chilena* (Santiago: PIIE, 1997), 80, <http://piie.cl/biblioteca/publicaciones/libros/L1993-012.pdf>.

La importancia de ahondar en la transferencia de competencias radica en el nuevo rol y fortalecimiento que alcanzan las municipalidades chilenas⁸⁴ y que desde nuestra perspectiva será el germen que permitirá el desarrollo de su ámbito de acción en el futuro.

La transformación de la salud pública durante la dictadura militar

A fin de abordar la temática de este apartado es menester referirse en primer lugar a la situación en la que se encontraba la salud pública en nuestro país durante las décadas previas.

A inicios del siglo XX nuestro país enfrentó una profunda crisis social cuyo origen se vinculaba a la pobreza y las desigualdades sociales que afectaban a una importante cantidad de personas que vivían en pésimas condiciones debido a bajos salarios, enfrentados a extensas jornadas de trabajo, sin acceso a servicios básicos y a consecuencia de ellos con graves problemas de higiene, lo cual atentaba principalmente la salud de la población.⁸⁵

Recién en la década de 1920, comienza lo que podría denominarse como un cambio de paradigma en la configuración del Estado toda vez que ante el escenario antes descrito, comenzó la dictación de diversas leyes sociales, creación de instituciones y aumento del gasto fiscal orientado a la satisfacción de necesidades públicas que continuará durante las siguientes cuatro décadas.⁸⁶ En este contexto, se

⁸⁴Mario Rosales, "Chile: Un Municipio Social con limitaciones para impulsar el desarrollo local," *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)* (2007), 143.

⁸⁵ Sergio Villalobos, *Breve Historia de Chile* (Santiago de Chile: Universitaria, 2010), 179-180.

⁸⁶ José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1988), 27.

crea, entre otras tantas instituciones, el Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo en 1924⁸⁷, la Caja del Seguro Obrero y el Servicio Nacional de Salubridad.

Desde el punto de vista normativo, el cambio del rol que debía tomar el Estado en torno a los problemas que afectaban a las personas en aquel entonces se vio reflejado en la Constitución Política de 1925 que por primera vez consagró derechos sociales. De esta manera, el artículo 10 n° 14 en su inciso final señalaba:

“Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad”

A mediados de 1952 bajo la presidencia de Gabriel González Videla se promulga la Ley N°10.383 mediante la cual se crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), fusionando al Servicio Médico de la Caja de Seguro Obrero, el Servicio Nacional de Salubridad, la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social, los servicios médicos y sanitarios municipales, entre otras instituciones. Con ello, se configuró una institución estatal de administración autónoma, encabezada por un Director General que era designado por el Presidente de la República con la aprobación del Senado y que se vinculaba al poder ejecutivo nacional a través del Ministerio de Salud. Este organismo además contaba con un Consejo Nacional de Salud presidido por el Ministro de Salud al cual se sumaban numerosos representantes sociales, educacionales, gremiales y políticos.⁸⁸

⁸⁷ Decreto Ley N°44 del Ministerio del Interior de fecha 14 de octubre de 1924. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5693>

⁸⁸Alejandro Goic, "El sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente," *Revista médica de Chile* 143, no. 6 (2015).

Este Servicio Nacional de Salud se caracterizó por contar con una estructura nacional que le permitió implementar una serie de acciones integrales de salud y programas sanitarios específicos en forma planificada y coordinada destinados a combatir la desnutrición infantil, el control del niño sano y de las embarazadas, y diversos programas de vacunación infantil y de adultos, entre otras acciones.⁸⁹

Sin perjuicio de lo anterior, pese a tener su inspiración en el National Health Service (NHS) organismo creado en Inglaterra que con recursos del Tesoro daría cobertura a todos los ciudadanos, en Chile aquello no fue posible debido a que el sistema quedó inserto en el sistema previsional y con ello a las limitaciones del Seguro Social. No obstante, constituyó un enorme avance en cuanto a ingeniería institucional, aumento de la cobertura e integración de los programas de salud pública y medicina preventiva.⁹⁰

Sin embargo, ocurrido el golpe militar y con ello el inicio de la transformación del Estado por parte de los tecnócratas del régimen, comienzan a implementarse una serie de reformas en el sector salud enfocadas con especial énfasis en los procesos de descentralización y privatización.

El primer esbozo de la visión de la Junta Militar sobre la materia queda en evidencia con la dictación del Acta Constitucional N°3 de Derechos y Deberes Constitucionales⁹¹ en la cual si bien mantiene un papel relevante del Estado al mismo

⁸⁹ Goic, "El sistema de Salud de Chile," 143.

⁹⁰ María Eliana Labra, "La reinención neoliberal de la inequidad en Chile, el caso de la salud," *Cadernos de Saúde Pública* 18 (2002): 1041-1052.

⁹¹ Decreto Ley N°1.552 que contiene el Acta Constitucional N°3 de Derechos y Deberes Constitucionales, promulgada el 11 de septiembre de 1976.

tiempo reconoce la incorporación del sector privado en la ejecución de las acciones de salud⁹²

A fin de ajustar la estructura del sistema de salud al nuevo mandato constitucional es que en 1979 mediante el Decreto Ley 2.763 se reorganiza el Ministerio de Salud, se crean los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública y la Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Interesante resulta que además de la motivación de establecer un sistema conforme a la Constitución y que sea eficiente en el acceso a las acciones de salud⁹³ se dé como motivación para esta reforma la necesidad de ajustar las nuevas estructuras a las políticas de regionalización.⁹⁴

Pues bien, aquellas nuevas estructuras son los Servicios de Salud Regionales, los cuales de acuerdo al artículo 16^o del Decreto Ley mencionado se configuran como organismos estatales, funcionalmente descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de personas enfermas. Lo anterior, sin perjuicio de ser dependientes del Ministerio de Salud.⁹⁵ Esto último torna mucho más difícil el ejercicio de acciones descentralizadas debido a que siempre se encuentran bajo un control centralizado emanado desde el ministerio.

Posteriormente, y orientado a los mismos propósitos de descentralización, eficiencia y de acomodar el nuevo sistema económico es que se realiza el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria mediante la aplicación del Decreto con Fuerza de Ley 1-3063 de 1980 con lo cual entre 1981 y 1988 se realiza el

⁹² Luz Bulnes, "El derecho a la protección de la salud en la Constitución de 1980," *Revista Actualidad Jurídica* no. 4 (julio 2001): 135.

⁹³ Considerando N°1 Decreto Ley N°2763 de 11 de Julio de 1979.

⁹⁴ Considerando N°2 Decreto Ley N°2763 DE 11 DE Julio de 1979.

⁹⁵ Artículo 16 del Decreto Ley N°2763.

traspaso de alrededor del 70% de los establecimientos desde el Servicio Nacional de Salud a las municipalidades.⁹⁶

Aquello permitió ampliar el radio de acción de estos organismos públicos pues, si bien la legislación hasta ese entonces contemplaba dentro de las materias sobre las cuales el municipio debía centrar su atención a la salubridad pública⁹⁷, no tenía dentro de su esfera la prestación directa de acciones en salud.

En perspectiva histórica, lo cierto es que desde el siglo XIX la administración local ya contaba con atribuciones en el ámbito de la higiene y la salubridad pública, tal como queda reflejado en la primera Ley de Municipalidades de 1854, en cuyo artículo 26 N°3 se establece como deber del municipio “3° *El cuidado i fomento de los establecimientos de beneficencia que existan en el departamento o territorio municipal.*” y en el artículo 27 N°3 en que se establece que les corresponde proveer por medio de ordenanzas y reglamentos “3° *A la salubridad de las ciudades i poblaciones, protejiéndolas contra las causas ordinarias i comunes de infeccion, i prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando circunstancias o acontecimientos extraordinarios lo exigieren*”⁹⁸. Estas disposiciones normativas implicaron que, dentro de las tareas del municipio, se contara por ejemplo, la contratación de obras de desagüe en las ciudades a fin de combatir infecciones y plagas. No obstante, muchas otras no podían realizarse por escasos recursos.⁹⁹

Volviendo a la década de 1980, las Municipalidades al tomar a su cargo la prestación de un servicio debieron ajustar su gestión a las disposiciones que regían en la materia, además de estar sujetas a la supervigilancia y fiscalización de entidades

⁹⁶ Cristián Aedo, *Las reformas en Salud en Chile*, en *La Transformación Económica de Chile* (CEP, 2005), 608.

⁹⁷ Artículo 4ª letra B) Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

⁹⁸ Ley de Municipalidades de 1884, Biblioteca del Congreso Nacional.

⁹⁹ María Angélica Illanes, *Historia Social de la Salud Pública Chile 1880/1973* (Ministerio de Salud, Chile, 2010), 79.

centralizadas. Esto último se vio intensificado debido a que durante esta época los municipios eran estrictamente dependientes del Poder Ejecutivo.¹⁰⁰

La Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades dictada en marzo de 1988 vino a reafirmar la facultad de los Municipios en materia de salud, cuestión que seguirá siendo desarrollada por la Ley N°19.378 dictada en abril de 1995, que estableció el Estatuto de la Atención Primaria de Salud, lo cual será revisado en el siguiente capítulo.

El Municipalización de la Educación Pública

Otra de las áreas en la cual se realizaron importantes transformaciones que vincularon servicios sociales con la institucionalidad descentralizada (en la práctica desconcentrada) fue precisamente en materia educacional.

Cabe recordar que durante varias décadas el Estado chileno había procurado tener un rol central en el ámbito educativo, pretendiendo configurarse como un “Estado Docente”.¹⁰¹ Ello tiene como antecedente, en primer lugar, lo dispuesto por la Constitución de 1833 la cual señaló en su artículo 153 que “*la educación pública es una función preferente del gobierno*”, pero fundamentalmente la materialización del rol del Estado en esta materia se dará con la dictación de la Ley de Instrucción Primaria de 1860.

¹⁰⁰ Sergio Álvarez, "Aspectos del Derecho a la Protección de la Salud como garantía fundamental de un Estado de Derecho," *Revista de Derecho Público*, 226.

¹⁰¹ Pedro Montt Leiva, *El Traspaso de la Educación al Municipio. La Municipalización de Servicios Sociales en Chile* (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1995), 253.

En el Siglo XX se aceleró el proceso por ampliar la precaria oferta educacional existente.¹⁰² En este marco es que a comienzos de la década de 1920 y luego de varios años de discusión se promulgó la Ley N°3.654 de Instrucción Primaria Obligatoria que tuvo por objeto asegurar que el Estado garantizara el acceso a la educación primaria, estableciendo entre otras cosas su obligatoriedad. Lo anterior, fue una respuesta frente a las problemáticas que se suscitaban por aquel entonces, cuyo diagnóstico describe la investigadora María Loreto Egaña: *“El problema de la baja cobertura, agravado por una asistencia media de los matriculados aún más baja, frustraba el sueño de muchos educadores y políticos progresistas de contar con un pueblo instruido que pudiera superar, material y moralmente, el nivel de miseria en que vivía.”*¹⁰³

En las décadas posteriores, el Estado centralizado siguió realizando cambios en el sistema educativo a fin de mejorar el acceso y la calidad de la enseñanza. Así en 1965 bajo la Presidencia de Eduardo Frei Montalva se llevó a cabo una trascendental reforma cuyo propósito fue reformular los objetivos y medios para que el sistema educacional pudiera responder a los requerimientos del desarrollo del país¹⁰⁴

En pocas palabras esta era la realidad educativa que recibió el Régimen Militar, y que se buscó reformar con miras hacia la descentralización y privatización en el contexto de implementación del sistema socio-económico de mercado.¹⁰⁵

Relevante para efectos de la materia que aborda la presente memoria es que desde la Colonia los cabildos ya se hacían cargo de la gestión de las escuelas, misma situación se repite en la Ley de Instrucción Primaria de 1860 y la Ley de Instrucción

¹⁰² Jorge Nef, "El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bosquejo de Análisis Político," *Revista Enfoques Educativos* 2, no. 2 (1999-2000): 2.

¹⁰³ María Loreto Egaña, "La ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político," *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 26, no. 4 (1996): 10. (p.9-39).

¹⁰⁴ Sergio Molina, *Un centro de investigación que abre surcos. Milos. Cide 40 años* (Santiago: Editorial CIDE), 7.

¹⁰⁵ A. Moreno y R. Gamboa, "Dictadura Chilena y Sistema Escolar," *Educación en Revista* N° 51, 55.

Primaria Obligatoria de 1920 en que se le otorga un rol a las Municipalidades como sostenedores de las escuelas. No obstante, aquel no se cumple principalmente por razones de índole presupuestario.¹⁰⁶

El proceso de descentralización desarrollado desde comienzos de la década de 1980 tuvo, según nos señala Viola Espínola, dos dimensiones: La primera centrada en el traspaso de todas las escuelas públicas del país, tanto de enseñanza primaria como secundaria, a las más de 330 municipalidades existentes en la época; y una segunda en la estimulación a la creación de escuelas privadas a las que el Estado les aseguró una subvención equivalente a las que percibían las escuelas municipales. Así entre los años 1980 y 1986 el Estado concretó el traspaso de todas las escuelas que se encontraban a cargo del Ministerio de Educación.¹⁰⁷

Desde entonces a los municipios les correspondió una labor importante en materia educativa pero que durante esta primera década se caracterizó por estar vinculada principalmente a la administración de los recursos financieros, humanos y materiales lo que se tradujo en hacerse cargo de la contratación de profesores, el pago de remuneraciones, gastos de funcionamiento, adquisición de materiales educativos, entre otros, todos los cuales debían ser cubiertos con los recursos entregados por el Estado centralizado en base a una subvención fiscal que se traducía en la entrega de recursos teniendo en consideración la cantidad de alumnos atendidos.¹⁰⁸ Esto generará numerosos problemas a los municipios debido la imposibilidad de poder reducir los gastos, lo cual comenzará a generar un déficit de recursos en el sector.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Cristián Cox et al., *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación* (MINEDUC, 1997).

¹⁰⁷ Viola Espínola, "La descentralización de la educación en Chile: Continuidad y cambio de un proceso de modernización," FACSO Chile (1989), 142.

¹⁰⁸ Espínola, "La descentralización de la educación en Chile," 142.

¹⁰⁹ Montt Leiva, *El Traspaso de la Educación al Municipio*, 259.

Si bien es cierto este periodo no permitió un gran ámbito de desarrollo en la acción educativa por parte de los municipios, en buena parte debido a la sujeción que va más allá de la fiscalización de la utilización de los recursos fiscales, pues está fuertemente ligada al control político, debido a que el proceso de descentralización de la educación se da en un contexto de poco apoyo financiero y de organización administrativa que se ligaba con una cadena de cargos de confianza en el engranaje del régimen militar.¹¹⁰

La Asistencia Social de manos de las municipalidades en Chile

Como hemos podido visualizar en los apartados anteriores, tanto la salud como la educación durante los inicios de la década de 1980 fueron traspasadas al municipio como parte de la reorganización del Estado que impulsó el Régimen Militar. Sin embargo, aquellas no fueron las únicas materias en que se buscó involucrar a la administración municipal pues también se le encomendó funciones vinculadas a la asistencia social principalmente en cumplimiento de políticas sociales determinadas por el Estado centralizado.

Debemos recordar que tal como señaláramos con anterioridad, las municipalidades previo al golpe militar se encontraban subsumidas en una profunda crisis debido a que sus labores se encontraban reducidas a funciones mínimas, cuestión que se había arrastrado durante varias décadas. La Constitución de 1925 no confirió atribuciones exclusivas a los organismos municipales y la legislación fue poco a poco restando las escasas atribuciones que el municipio compartía con otros entes del Estado.¹¹¹

¹¹⁰ Patricia Cortés, "El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile" (Organización de Naciones Unidas, CEPAL, 2005), 21.

¹¹¹ Fernández Richards, *Derecho Municipal Chileno*, 40-42.

Así, al observar la ley N.º 11.860 de organización y atribuciones de las municipalidades promulgada en julio de 1955, nos damos cuenta que la responsabilidad de los municipios en la entrega de servicios era de poca importancia y centrada principalmente en cuestiones relacionadas con el “aseo y ornato” de la comuna¹¹².

Es a partir de 1975 que comienzan a visualizarse cambios en las funciones y atribuciones de las municipalidades.¹¹³ En materia de asistencia social, aquello se ve reflejado en el Decreto Ley N°1289 que se estableció como nueva ley orgánica constitucional de municipalidades cuya vigencia duró hasta 1988, año en que fue reemplazada. En dicha normativa, se fijó dentro de las materias que las municipalidades deberán compartir con otros servicios públicos existentes la atención de las obras de urbanización y de viviendas sociales; comercio e industria; arte y cultura; alfabetización y capacitación; emergencias provocadas por calamidades públicas; poblaciones en situación irregular; salubridad pública e higiene ambiental; deporte y recreación; turismo; asistencia social y fomento y ayuda a las organizaciones de participación social; la cesantía y el alcoholismo¹¹⁴

Es en ese contexto en que el poder ejecutivo autoritario comienza a delegar la ejecución de diversos programas sociales en el municipio, a saber:

1) Programa de Empleo Mínimo (PEM):

Establecido mediante el Decreto Ley N°603 de 5 de agosto de 1974 y cuya vigencia comenzó a regir a partir de marzo de 1975. Esta legislación creó un sistema de subsidio de cesantía dirigido a trabajadores del sector privado, aparejado a este se incluyó el derecho a adscribirse a un régimen de “trabajo mínimo asegurado” que implicaba una remuneración complementaria. Una

¹¹² Osvaldo Larrañaga, "Descentralización y Equidad: El caso de los servicios sociales en Chile," *Cuadernos de Economía UC* 33, no. 100 (1996): 351.

¹¹³ Larrañaga, "Descentralización y Equidad," 351.

¹¹⁴ Artículo 3º Letra B) N°10, 11 y 12 del Decreto Ley N°1289 Orgánica de las Municipalidades.

vez que las personas se inscribían en el programa la municipalidad debía otorgarles un trabajo conforme a sus capacidades y a las necesidades de la comuna por 15 horas semanales y con el pago de un tercio del salario mínimo.¹¹⁵

Una muestra del rol que cumplían los alcaldes en la implementación de este programa dice relación con la posibilidad de seleccionar “beneficiarios” del PEM en casos que él calificara.¹¹⁶ Esto demuestra la firmeza de la estructura vertical de mando que se había establecido desde el poder central hasta las municipalidades.

2) Programas de Viviendas de Comité Habitacional Comunal:

Estos programas fueron traspasados a las municipalidades durante el año 1975 al dictarse el Decreto Ley N°1088 que hacía a estas responsables, a través de los Comités Habitacionales Comunales.

Los Comités Habitacionales se configuraron cercanos al ámbito comunal en el entendido de que los organismos municipales eran las entidades más apropiadas para atender y solucionar las necesidades que en materia habitacional afectaba a las personas de menores recursos.¹¹⁷

En la administración de estos comités intervenían el Alcalde, quien lo presidía, bajo la lógica de ser a quien se le ha encomendado el deber de velar por el desarrollo comunal. Además son los encargados de nombrar a

¹¹⁵ Matías Sepúlveda, "Del trabajo protegido al trabajo subsidiado. Intervención, libre mercado y la situación de los trabajadores del PEM y POJH, 1974-1984" (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014), 213-244.

¹¹⁶ Conforme a la Circular N°147, Departamento de Acción Social, Ministerio del Interior, ARNAD, V.17789, 11 de Agosto de 1975.

¹¹⁷ Fernández Richards, "La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal," 412.

varios de los integrantes de los Consejos que se conforman dentro de estos comités.¹¹⁸

Lo anterior da cuenta del grado de intervención del municipio, siempre bajo la idea que hemos repetido con anterioridad, esto es, la de una estructura donde el Municipio es el último eslabón en la cadena de ejecución de políticas del gobierno dictatorial. Algunas de las críticas que se la ha realizado a estos programas dicen relación con la lógica clientelar entre los pobladores y el Alcalde debido al poder que tenía este último sobre las decisiones que se tomaban respecto de los comités y consecuentemente con la asignación de viviendas.¹¹⁹

3) Red de Subsidios Sociales:

Durante el año 1979 se crean los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias de nivel comunal que tenían a su cargo la aplicación de la política social del régimen.¹²⁰

Al año siguiente, se pone en práctica la Ficha CAS, como instrumento que permite identificar a las familias de acuerdo a sus características socioeconómicas y en virtud de ello poder asignar los beneficios sociales en el caso de las de mayor necesidad. La aplicación de la misma quedó a cargo de las municipalidades.

Dentro de los subsidios sociales se pudo distinguir durante aquella época entre los asistenciales, que correspondían a la entrega de aportes monetarios o cupones alimentarios; los servicios sociales, vinculados con la educación, salud y vivienda; y los de inversión productiva, dentro de los

¹¹⁸ Fernández Richards, "La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal," 413.

¹¹⁹ Alejandro Díaz, *La Municipalidad del Fascio Cívico-Militar 1973-1992*, 36, disponible en https://alediaz.cl/wp-content/uploads/2020/Municipali/capitulo_el_municipio_del_fascio_civico%20militar.pdf.

¹²⁰ Osvaldo Larrañaga, *Focalización de programas en Chile: El sistema CAS* (Banco Mundial, 2005), 1.

cuales se encuentran las capacitaciones laborales, los fondos de inversión social, apoyo al emprendimiento, entre otras.¹²¹

Las 3 políticas recientemente mencionadas son una muestra de las acciones en materia de asistencia social que el gobierno central delegó en manos de las municipalidades. No obstante, la acción del municipio se extendió también a la ejecución de Operativos de Acción Cívico Militar, Programas de Erradicación de Campamentos y Programas Ocupacionales de Jefes de Hogar.¹²²

Conclusión del Capítulo

En este capítulo hemos querido exponer sobre la transformación del Estado, en particular del traspaso de competencias por parte del gobierno central a entidades subnacionales como el municipio, en materias que resultan clave pues involucran derechos sociales que el Estado centralizado hasta entonces había asumido en su totalidad.

El objetivo fue realizar un breve recorrido histórico respecto a los servicios y prestaciones que comenzó a otorgar la organización comunal desde fines de la década de 1970 y la forma en que aquellos se fueron desarrollando. Lo anterior debido a la relevancia que tiene para esta memoria observar las bases del régimen municipal proporcionadas por la dictadura en esta materia, y que desde nuestra perspectiva son fundamentales para evaluar el actuar del municipio durante las décadas posteriores.

¹²¹Larrañaga, *Focalización de programas*, 4.

¹²²Díaz, *La Municipalidad del Fascio Cívico-Militar*, 36.

En el próximo capítulo revisaremos como aquellas funciones desconcentradas se van mutando hacia una descentralización de los servicios debido a la democratización a la que se ve enfrentados los órganos del municipio (Alcaldía y Concejo Municipal) y que genera una distancia con el gobierno central al dejar de ser su nombramiento de exclusiva confianza del poder ejecutivo.

Capítulo III: Reforma Regional y Municipal: Cambios con el Retorno a la Democracia

El fin de la Dictadura con la derrota del General Pinochet en el Plebiscito Nacional de 5 de octubre de 1988¹²³ dio paso a la realización de elecciones democráticas de Presidente de la República y de la totalidad de miembros del Senado y de la Cámara de Diputados. De esta forma, el 11 de marzo de 1990 el país retornó a la democracia con la apertura de sesiones del Congreso Nacional y la asunción del presidente Patricio Aylwin Azocar.

El nuevo gobierno consideró dentro de sus objetivos primordiales llevar a adelante un proceso de redemocratización de la institucionalidad que hasta entonces se encontraba caracterizada por un sello autoritario que se había manifestado durante todo el proceso de regionalización y de reforma municipal realizado por la Dictadura Cívico Militar.¹²⁴

En este capítulo pretendemos ahondar en 3 asuntos relevantes:

Primero, la democratización de la institucionalidad local. Tal como hemos revisado en los capítulos anteriores la Municipalidad sufrió una profunda transformación tanto en lo que corresponde a la elección de sus órganos con la

¹²³ La Constitución Política de 1980 disponía que antes del término del periodo presidencial que había comenzado a regir con la vigencia de la Carta Magna se debía proceder a la elección de un candidato para el siguiente periodo de 8 años en los términos indicados en la disposición transitoria vigesimoséptima que rezaba: *“Corresponderá a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, titulares, proponer al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente”*.

¹²⁴ La posibilidad de llevar a cabo el proceso de democratización fue posible gracias a la reforma constitucional de 1989, la cual resultó fruto de intensas negociaciones efectuadas entre fines de 1988 y el primer semestre de 1989 entre personeros de la Concertación y de los partidos de derecha, además del Ministro del Interior de entonces, señor Carlos Cáceres en representación del régimen, la cual fue aprobada por la Junta de Gobierno y plebiscitada en julio de 1989. Aquello permitió al Presidente Aylwin comenzar a gobernar con la Constitución de 1980 reformada.

supresión de la elección de regidores y el paso hacia la designación del Alcalde por el poder ejecutivo durante la mayor parte del periodo, como en lo que corresponde al ámbito de acción en materia de prestación de servicios. En ese contexto, el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia se puso como meta retornar a la elección democrática de Alcaldes y Concejales (antiguamente denominados regidores) siguiendo la tradición de elegir a las autoridades locales por medio del sufragio de la ciudadanía local tal como se había realizado hasta abril de 1971. Para ello, impulsó una reforma constitucional que será objeto de análisis por parte nuestra por la importancia de visualizar el término de la dependencia absoluta de la Municipalidad al poder central.

En segundo lugar, revisaremos el proceso de transformación de la institucionalidad regional, lo cual se materializó con la creación del Gobierno Regional cuyo órgano ejecutivo siguió siendo el Intendente Regional designado por el Presidente de la República y con la creación del Consejo Regional, órgano colegiado de elección indirecta.¹²⁵

Por último, revisaremos las nuevas atribuciones que el Municipio y el Gobierno Regional adquieren durante los gobiernos de la Concertación y que reflejan el avance en un proceso de paulatina desconcentración/descentralización del país.

La democratización del Municipio

Iniciada la década de 1990 el régimen local se encontraba regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Constitución Política de 1980. En dichas normativas la elección del Alcalde se encontraba a cargo del recién creado

¹²⁵ Ministerio del Interior, *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*, Documento Subsecretaría de Desarrollo Regional (Año 1994).

Consejo de Desarrollo Comunal, existente uno en cada comuna, que proponían una terna al Consejo Regional de Desarrollo que finalmente termina designando a la máxima autoridad de cada municipalidad. Sin embargo, en 16 municipios la designación correspondía al Presidente de la República, dependiendo de su exclusiva confianza.

Ante este escenario, el 11 de marzo de 1990 el Presidente Aylwin asumió el gobierno y procedió a designar a los Alcaldes en las comunas¹²⁶ (capitales regionales o con gran cantidad de habitantes) que la normativa hasta entonces vigente le permitía¹²⁷, mientras que el resto de las municipalidades – más de 300 - continuaron a cargo de jefes comunales instalados durante la dictadura.

En consonancia con la propuesta realizada durante la campaña presidencial de 1989, desde el comienzo el nuevo gobierno -en palabras de quien fuera Ministro Secretario General de la Presidencia Sr. Edgardo Boeninger- *“optó por dar prioridad a la reforma municipal para democratizar los municipios cuyos alcaldes designados eran una notoria incongruencia en el nuevo entorno democrático”*¹²⁸. Por ello, durante el mes de mayo de 1990 el Ejecutivo presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional y a la ley orgánica de municipalidades.

De acuerdo a lo señalado por Hernán Pozo¹²⁹, aquella propuesta democratizadora se caracterizó por:

¹²⁶ Decreto Nº224 del Ministerio del Interior, de fecha 11 de Marzo de 1990.

¹²⁷ El Artículo 48 original de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades señalaba en su inciso 2º *“...corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde, quien será de su exclusiva confianza, en las comunas de Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coihaique y Punta Arenas.”*

¹²⁸ Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad* (Ed. Andrés Bello, 1997), 343.

¹²⁹ Hernán Pozo, "La reforma del régimen municipal propuesta por el gobierno," Documento de Trabajo, FLACSO, Estudios Sociales Nº3, octubre de 1990.

- La generación democrática de los alcaldes en todas las comunas del país eliminando con ello la prerrogativa presidencial contemplada hasta entonces en el artículo 32 número 9 de la Constitución Política.
- La eliminación del Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco) y la creación del Concejo Municipal, órgano compuesto por concejales (conocidos hasta la elección municipal de 1971 como regidores), los cuales resultarán elegidos por votación popular directa y durarán 4 años en sus cargos.
- Entregar a los Tribunales Electorales Regionales la competencia para efectuar la calificación de las elecciones municipales que se realicen dentro de sus territorios jurisdiccionales.
- Proponía la creación de los Consejos Económicos y Sociales (Cescos), cuya composición estaba conformada por organizaciones de diferentes ámbitos en la comuna.

En definitiva, la propuesta realizada venía a terminar con uno de los tantos enclaves autoritarios de la Dictadura y—que respondían a la lógica de desconcentración y subordinación total del municipio al gobierno central para pasar a la generación de autoridades con legitimidad democrática, es decir, representantes comunales que responden a la ciudadanía local.

El proyecto presentado a mediados del mes de mayo de 1990 recibió prontamente el rechazo de los sectores que habían sido partícipes de la Dictadura Cívico Militar quienes argumentaban que la realización de reformas constitucionales iría en detrimento de la estabilidad institucional, además de contribuir a politizar los municipios y a restablecer instituciones (como era el caso de los concejos municipales)

de probada ineficiencia.¹³⁰ Pero en realidad, el obstruccionismo a la reforma municipal también ocultaba la intención de las fuerzas opositoras de mantener a los alcaldes designados y a los Consejos de Desarrollo Comunal. De esta forma, si bien la reforma constitucional logró ser aprobada por la Cámara de Diputados finalmente fue rechazada por el Senado en enero de 1991¹³¹.

En el entendido de que la ventaja política que ostentaba la derecha al tener el control de los municipios no sería indefinida algunos de sus parlamentarios estuvieron dispuestos a negociar con el gobierno¹³² lo que implicaba impulsar una reforma en el ámbito regional. De esta forma, el gobierno presentó nuevamente en el mes de mayo de 1991 un proyecto de reforma constitucional que repercutía en normas tanto del régimen municipal como regional.

El debate parlamentario del nuevo proyecto no estuvo exento de objeciones, lo que llevó al gobierno representado por el Ministro del Interior a suscribir un acuerdo con los partidos políticos con representación parlamentaria el 21 de agosto de 1991, en los siguientes términos¹³³:

- a) La Municipalidad se define como una corporación de derecho público dotada de autonomía para el ejercicio de las funciones que la ley señala.
- b) Los órganos de la municipalidad son el Alcalde y el Concejo Municipal. Habrá además un consejo económico-social comunal.
- c) El concejo tendrá un número variable de miembros y en las decisiones que adopte, el alcalde tendrá voto dirimente.

¹³⁰Rodrigo Mardones, "Descentralización y transición en Chile," *Revista de Ciencia Política*, no. 1 (2006): 03-24.

¹³¹ "Reforma Municipal," Archivo Presidencial Patricio Aylwin Azócar, Universidad Alberto Hurtado.

¹³² "Reforma Municipal," Archivo Presidencial Patricio Aylwin, UAH.

¹³³ "Reforma Municipal," Archivo Presidencial Patricio Aylwin, UAH.

- d) Las elecciones se realizarán a más tardar en el mes de junio de 1992 y para ellas se utilizará el sistema electoral de representación proporcional con cifra corregida.
- e) Será electo Alcalde aquel concejal que obtenga al menos el 35% de las preferencias individuales.
- f) El periodo de los alcaldes designados concluirá el 31 de agosto de 1992.
- g) Se incorporará la figura del Administrador Municipal en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Este acuerdo fue finalmente respetado y aprobado en el mes de noviembre de 1991 permitiendo modificar a nivel constitucional la estructura de las municipalidades. Solo con ello pudo darse paso a la tramitación de la reforma a la ley orgánica constitucional de municipalidades que armonizó esta última con las nuevas disposiciones constitucionales.¹³⁴ Además, se detalló la forma de elección de los alcaldes fijándose que en el caso de que ninguno de los concejales lograra el mínimo exigido para ser electo Alcalde (35% de los votos válidamente emitidos) la elección se realizaría entre los mismos concejales.¹³⁵

Lo anterior implicó la realización de elecciones municipales el 30 de junio de 1992, las primeras en 21 años, en las cuales triunfó la Concertación. Sin embargo, debido a la elección indirecta del jefe comunal, al interior de ambas coaliciones se realizaron intensas negociaciones para determinar el concejal que asumiría dicho rol. Con ello, el gobierno de Patricio Aylwin cumple el objetivo de re-democratizar la institucionalidad local pese a que ha debido ceder en varios aspectos.¹³⁶

¹³⁴ "Reforma Municipal," Archivo Presidencial Patricio Aylwin, UAH, 8.

¹³⁵ Kenneth Bunker, "Modificaciones y reformas al sistema electoral municipal en Chile 1992-2008," *Documentos de Trabajo, Observatorio Electoral U. Diego Portales* 1, no. 3 (2008).

¹³⁶ Mardones, "Descentralización y transición en Chile," 03-24.

En los años siguientes seguirá siendo tema de debate la elección directa del Alcalde. En este sentido en 1995 el segundo gobierno de la Concertación promueve un proyecto de reforma al sistema electoral municipal que si bien continuaba con la elección conjunta redefinía las reglas eliminando la participación de los concejales en la elección de los Alcaldes. La Ley N°19.452 promulgada en abril de 1996 determinó que sería proclamado como alcalde aquel candidato más votado, perteneciente a una lista que obtuviese al menos el 30% de los votos, lo que no necesariamente implica que esta sea la lista más votada. Si esta condición no se cumplía, sería alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría comunal de la lista más votada. Si la anterior condición también resultare incumplida, entonces sería alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría de su propia lista, la que a su vez debía ser la más votada.¹³⁷

El asunto no terminó con la reforma de 1996 pues la elección conjunta de las autoridades comunales generaba la sensación de que quienes no resultaban alcaldes eran concejales a "*modo de premio de consuelo*"¹³⁸ por lo cual en el año 2000 nuevamente se abogó por una reforma que por fin permitiera la realización de elecciones municipales mediante dos papeletas, una en la cual solo figuraban los postulantes a la alcaldía resultando electo aquel que obtenga la primera mayoría simple, y otra donde solo se encuentran los candidatos a concejales que se eligen mediante el sistema electoral proporcional. Lo anterior se concretó recién en las elecciones municipales de 2004 y solo luego de que la Concertación alcanzara un acuerdo con los parlamentarios de Renovación Nacional.¹³⁹

El surgimiento de los Gobiernos Regionales

Tal como expresáramos en el apartado anterior, junto a la reforma en el ámbito municipal se llevó a cabo una transformación en la institucionalidad regional creada

¹³⁷ Bunker, "Modificaciones y reformas al sistema electoral municipal," 1.3 (2008).

¹³⁸ Bunker, "Modificaciones y reformas al sistema electoral municipal," 1.3 (2008).

¹³⁹ Bunker, "Modificaciones y reformas al sistema electoral municipal," 1.3 (2008).

por la Dictadura. Esta reforma no estaba en los planes iniciales del gobierno de Aylwin, sin embargo durante las negociaciones de la reforma municipal senadores de Renovación Nacional indicaron que su sector no estaba en condiciones de aprobarla sin antes conocer aspectos sobre regionalización y gobierno regional.¹⁴⁰

El acuerdo de agosto de 1991 firmado por el Ministro Enrique Krauss en representación del gobierno y los parlamentarios de la oposición Andrés Allamand y Julio Dittborn incluyó no solo puntos claves en materia municipal sino también en el ámbito regional los cuales se vieron reflejados en la reforma constitucional comprendida en la ley N°19.097 y el compromiso de realizar un estudio orientado a la dictación de una ley orgánica constitucional en materia regional.¹⁴¹

La creación del Gobierno Regional como institución dotada de personalidad jurídica de derecho público y de patrimonio propio, características propias de un organismo descentralizado implicó la reforma del artículo 100 de la Constitución Política de 1980. Hasta entonces el gobierno y la administración de la región se encontraban radicadas en la figura del Intendente, órgano de exclusiva confianza del Presidente de la República, en tanto, el nuevo precepto añadió – entre otros aspectos- que “la administración de la Región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región”.¹⁴²

La reforma constitucional además significó la incorporación expresa en el Artículo 103 de la Constitución Política el concepto de descentralización, pues hasta ese entonces solo se hacía referencia a la desconcentración.¹⁴³

¹⁴⁰ Mardones, "Descentralización y transición en Chile," 03-24.

¹⁴¹ Manuel Tobar, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y administración Regional* (Santiago: Editorial AbeledoPerrot-LegalPublishing, 2012), 215.

¹⁴² Tobar, *Tratado de Derecho Administrativo*, 220.

¹⁴³ Tobar, *Tratado de Derecho Administrativo*, 222.

El nuevo organismo regional quedó compuesto por dos órganos: El Intendente Regional y el Consejo Regional.¹⁴⁴

Respecto del primero, este continuó siendo una figura designada por el Presidente de la República al ser de su exclusiva confianza. Pese a la señal de crear un organismo descentralizado la principal autoridad del Gobierno Regional siguió dependiendo directamente del gobierno central. Su participación no quedó solo reducida a ser el órgano ejecutivo de la institucionalidad regional sino que además se encontraba a la cabeza del órgano representativo al tener que presidir las sesiones del Consejo Regional.

El Consejo Regional, en tanto, pretendió ser el órgano representativo de la comunidad regional reemplazando a los órganos que habían sido creados hacía apenas un lustro como era el caso de los Consejos Regionales de Desarrollo. Sin embargo, la LOC sobre Gobierno y Administración Regional al regular la elección de sus miembros (salvo el Intendente) definió que esta se realizaría indirectamente por los concejales de los municipios de la región, los cuales se constituirían para estos efectos en colegios electoral en cada una de las provincias. Cada cuerpo electoral provincial elegiría a dos consejeros regionales, independiente de cual fuere el número de habitantes, a estos se sumarían diez consejeros en las regiones de hasta 1 millón de habitantes y catorce en aquellas en que se supere dicha cifra, los que se distribuirían en las provincias a prorrata de su población. La elección de los consejos regionales se realizaba quince días después de la instalación de los concejos municipales y podrían ser candidatos aquellos ciudadanos que contaren con el

¹⁴⁴ Artículo 100 y 111 de la Constitución Política de 1980.

patrocinio de a lo menos dos concejales o del 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia.¹⁴⁵

La generación de los órganos del Gobierno Regional fue un aspecto criticado desde el comienzo por la doctrina. Sobre este punto el profesor José Luis Cea en su exposición en el Seminario Internacional sobre Regionalización en 1994 expresa que las *“autoridades unipersonales son designadas por el Presidente de la República y no resultan elegidas por el sufragio universal y directo de la ciudadanía regional (...) y en lo concerniente a los Consejos Regionales, es deplorable el retroceso de nuestra trayectoria democrática (...) los miembros de aquellos Consejos son escogidos por los concejales a través de un procedimiento de segundo grado, celebrado en un cuerpo electoral reducidísimo y en el que la intervención popular directa está por entero ausente”*.¹⁴⁶

Sin embargo las críticas también se centran en la figura del Intendente Regional debido al excesivo protagonismo que le otorgó la Reforma Constitucional de 1991 y la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional. En palabras del profesor Francisco Zúñiga Urbina *“no existe una distinción adecuada entre las funciones de gobierno y administración, por cuanto se asigna a la misma autoridad (el Intendente) tanto la representación en la región del Presidente de la República como la titularidad del órgano ejecutivo del Gobierno Regional (...). El intendente hoy es todavía un “órgano bifronte”, titular de potestades diferenciadas y con una relación dual, un personaje propio de R. L. Stevenson (Jekyll y Hyde)”*.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Alfonso Banda, "Hacia una democratización de los Consejos Regionales," *Revista de Derecho de la UCV* XXII (2001): 233-234.

¹⁴⁶ José Luis Cea Egaña, "La Regionalización de Chile y la modernización de su sociedad," *Revista de Derecho* V (dic. 1994): 63-70.

¹⁴⁷ Francisco Zúñiga Urbina, "Acerca del Estado regional y la nueva Constitución," *Cuadernos Constitucionales* (2020), no. 1: 123-135.

La problemática en torno a la Administración Regional y al Gobierno Regional y la confusión que se da por ello es una materia que el profesor Manuel Tobar Leiva ha intentado dilucidar indicándonos que por una parte se encuentra “*Gobierno de la Región, que reside en el Intendente, como representante del Presidente de la República y tiene por función las potestades políticas del orden y la seguridad*”, y por otra parte distingue “*la Administración superior de la región, radicada en un Gobierno Regional, integrado por el Intendente y el Consejo Regional, cuyo objetivo es el desarrollo*”.¹⁴⁸

Finalmente lo que podemos concluir es que aquella democratización y descentralización en el ámbito regional fue extremadamente mezquina por la indirecta participación de la ciudadanía y la excesiva participación del gobierno central. En los años siguientes, bajo los posteriores gobiernos de la Concertación se intentó impulsar nuevas reformas para saldar algunos de los aspectos que resultaron cuestionados con la instalación de los gobiernos regionales en 1993.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se esbozó un proyecto de reforma constitucional del Capítulo XIII que buscó dar fuerza a los gobiernos regionales y a la democratización de los mismos pero continuando con el manejo de la estructura regional por parte del ejecutivo nacional. Dentro de los postulados de aquel proyecto destacan¹⁴⁹:

- a) Facultar al Presidente de la República para autorizar a los gobiernos regionales a regular materias reglamentarias que tengan reflejo en la respectiva región.
- b) Consagrar constitucionalmente al Intendente como órgano ejecutivo del Gobierno Regional a fin de fortalecer la dedicación prioritaria de este en las labores de administración regional.

¹⁴⁸ Tobar, *Tratado de Derecho Administrativo*, 225.

¹⁴⁹ Manuel Tobar, "La reforma regional inconclusa: Una visión desde los consejeros regionales," *Revista de Derecho Público* 2005, no. 67: 294.

- c) La elección directa de los Consejeros Regionales y la elección del Presidente del Consejo por parte de los mismos consejeros.

Sin embargo, el mismo proyecto se encontraba ligado a una reforma a la LOCGAR que implicaba restar atribuciones al Consejo Regional en materias relacionadas con el Fondo de Desarrollo Regional, cuestión que era exigida por parlamentarios que veían como una amenaza la elección de estas autoridades que incluso pudieran alcanzar una mayor votación y poner en riesgo su reelección. Aquello incluso llevó a algunos a proponer que la conformación de los Consejos Regionales estuviera integrada por parlamentarios o alcaldes y concejales de la zona.

Finalmente esta propuesta de reforma no vio la luz durante aquel gobierno, por lo que a mediados de la Presidencia de Ricardo Lagos E. se insistió en ella.¹⁵⁰ No obstante no será sino hasta la segunda década del Siglo XXI en la cual comenzará a reflejarse una verdadera democratización en el ámbito regional, cuestión que analizaremos en el siguiente capítulo.

Las competencias del Municipio y el Gobierno Regional durante los Gobiernos de la Concertación.

Tal como visualizáramos en el capítulo anterior, durante la Dictadura Militar a las Municipalidades se les dotó de competencias en el ámbito de la salud, la educación y en la ejecución de programas sociales. Frente a este escenario, los primeros gobiernos de la Concertación además de impulsar la democratización de los órganos municipales intentaron consolidar las responsabilidades municipales que se habían entregado previamente y al mismo tiempo entregaron nuevas competencias y recursos

¹⁵⁰ Tobar, "La reforma regional inconclusa", 297.

con el objetivo de descentralizar la toma de decisiones en cuestiones que vayan en beneficio de la comunidad local y atender con mayor rapidez sus necesidades.¹⁵¹

Al mismo tiempo, la creación de los gobiernos regionales vino acompañada de la creación de competencias, atribuciones e instrumentos financieros orientados a incentivar el desarrollo de las regiones tanto desde los organismos públicos con competencia regional o local como con las organizaciones sociales y entidades privadas.

En este apartado pretendemos revisar sucintamente ambos fenómenos a fin de observar como desde el retorno a la democracia se continuó con el proceso de descentralización aunque siguió caracterizándose por ser muy acotado en cuanto a la transferencia de competencias y recursos.

En primer lugar podemos señalar que en el ámbito de la administración local los cambios que se produjeron durante esta época se reflejaron en las siguientes dimensiones:

- En el ámbito educativo, se reguló la profesión docente a través de la promulgación de la Ley N°19.070 sobre Estatuto Docente en julio de 1991. Ello permitió que se regularan las condiciones de trabajo de aquellos profesores que habían dejado de ser funcionarios del Ministerio de Educación para pasar a ser parte de los funcionarios del Municipio que ahora se encontraba a cargo de gestionar los recursos en materia educativa.¹⁵² Este Estatuto tuvo un impacto en la administración de la educación municipal debido a que se impusieron una serie de obligaciones normativas y

¹⁵¹ Rosales, *Procesos políticos comparados*, 144.

¹⁵² Mardones, "Descentralización y transición en Chile", 6-24.

financieras que sin embargo no contaron con el traspaso de recursos económicos desde el gobierno central.¹⁵³

- En el ámbito de la atención primaria, se priorizó la asignación de recursos en favor de los consultorios municipales¹⁵⁴ Además, bajo el gobierno de Frei Ruiz-Tagle se dictó el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal (Ley N°19.394) que fijó un marco de acción a las Municipalidades para efectuar prestaciones a través de sus establecimientos de salud.¹⁵⁵ Esta normativa cumplirá un rol fundamental en las labores que emprenderán algunos municipios a fin de atender las necesidades de sus comunidades locales.
- En materia de vivienda, mediante la dictación de la Ley N°19.022, promulgada en diciembre de 1990, se consolidó de manera definitiva la facultad que había sido entregada temporalmente a las municipalidades por medio de la ley N°18.138 y que consistía en desarrollar programas de construcción de viviendas e infraestructura sanitaria.
- En otros ámbitos, se realiza una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades mediante la ley N°19.602, promulgada en marzo de 1999, en el sentido de reordenar las funciones privativas que le corresponden a las municipalidades y al mismo tiempo entregar funciones compartidas con el gobierno central en temas como la asistencia jurídica, la ejecución de medidas de prevención en el ámbito de la seguridad pública, la actuación del municipio en situaciones de emergencia o catástrofe, la fiscalización del cumplimiento de normativa medioambiental y la promoción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, entre otras.¹⁵⁶

¹⁵³ Sebastián Donoso et al., "Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: el caso de los directores comunales de educación," *Innovar* 27, no. 64 (Universidad Nacional de Colombia), pp. 115-128.

¹⁵⁴ José Pablo Arellano, *Políticas sociales para el crecimiento con equidad* (Serie de Estudios Socio/Económicos N° 26, CIEPLAN, 2005), 31.

¹⁵⁵ Artículo 56 de la Ley 19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

¹⁵⁶ Andrés Chacón, "Antecedentes de la gestión municipal: Las principales reformas de descentralización del régimen militar," en *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile* (Universidad de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, 2007), 215-216.

- En el ámbito de la gestión municipal, se dispuso que esta al menos contara con un plan de desarrollo comunal, un plan regulador comunal y la elaboración de un presupuesto municipal anual, siendo el primero uno de los más relevantes pues sería la carta de navegación del municipio en la atención de las necesidades de la comunidad local y promoción de su avance social, económico y cultural al menos durante el plazo de 4 años.¹⁵⁷

Durante esta década además se aborda el problema del financiamiento municipal, reformando el Decreto Ley N°3.063 de 1979 sobre Rentas Municipales¹⁵⁸ y las normativas asociadas¹⁵⁹ al Fondo Común Municipal, mecanismo que hace posible la redistribución de los ingresos municipales propios y con ello permite equilibrar el financiamiento municipal haciendo posible que los municipios más pobres puedan contar con una cantidad de recursos suficientes para llevar adelante la gestión municipal. Lo anterior resulta relevante debido a que hace posible la ejecución de las competencias que paulatinamente se le van entregando a las Municipalidades lo que permite una mayor autonomía pues sus órganos (Alcalde y Concejo Municipal) pueden asignar la utilización de los recursos a las necesidades locales. No obstante, aquella autonomía está sujeta al control de quien administra los recursos del Fondo Común Municipal y la distribución de los mismos, este es el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).¹⁶⁰

En cuanto a la esfera regional, la creación del Gobierno Regional implicó dotar a este nuevo organismo de una serie de competencias y atribuciones derivadas desde el nivel central, las cuales se materializaron en la Ley Orgánica Constitucional

¹⁵⁷ Artículos 5ºA y 5ºB de la LOC Municipalidades incorporados por la Ley N°19.602 sobre gestión municipal.

¹⁵⁸ Dagmar Raczynski, "Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos," en *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: LOM Ediciones, 1999), 132.

¹⁵⁹ La ley 19.143 dictada en junio de 1992, que establece la distribución de ingresos provenientes de patentes de amparo de concesiones mineras entregó un porcentaje a las Municipalidades; modificaciones a los impuestos territoriales de Bienes Raíces, y la dictación de un nuevo Reglamento de aplicación del artículo 38 del DL 3.063 mediante el Decreto 1824 del Ministerio del Interior.

¹⁶⁰ Javiera Bravo Rodríguez, "Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile," *Temas de la Agenda Pública*, no. 68 (Centro de Políticas Públicas UC, 2014), 5.

Nº19.175 de Gobierno y Administración Regional, dictada en noviembre de 1992, y que estableció dentro del ámbito de competencia de la entidad subnacional:

- La función de elaborar la planificación y el presupuesto regional, según se indica en la letra a) del Artículo 16 de la norma ya referida.

Esta atribución permitía originalmente la conformación y aprobación de políticas, planes y programas orientados al desarrollo de la región, los cuales además se encontraban respaldados por un presupuesto regional elaborado por el Intendente y aprobado por el Consejo Regional.¹⁶¹

Sin embargo, no es posible señalar que esta atribución inicialmente haya implicado una completa descentralización hacia el ente regional pues el inciso segundo del Artículo 16º sujeta la elaboración del instrumento de planificación a la asistencia del Ministerio de Planificación existente en aquella época.¹⁶²

- La función de planificación del ordenamiento territorial cuyo respaldo legal se encuentra en el artículo 20 letra f) de la Ley Nº19.175.

La existencia de esta función ha sufrido modificaciones en el tiempo pues en principio el Consejo Regional se limitaba a aprobar los planes comunales e intercomunales¹⁶³. Sin embargo, luego de una negociación entre la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se logró incorporar la atribución de la planificación territorial a nivel regional.¹⁶⁴

Además, el rol de los gobiernos regionales en esta materia se encuentra vinculado a la aplicación de la normativa en cuanto al uso de suelo y la urbanización; a velar por la adopción y cumplimiento de medidas de protección y conservación del medio ambiente de acuerdo a las

¹⁶¹ Tobar. *Derecho y Administración Regional*, 342-344.

¹⁶² Tobar. *Derecho y Administración Regional*, 342-344.

¹⁶³ Artículo 20 letra f) en su redacción original en la Ley Nº19.175 publicada en Noviembre de 1992.

¹⁶⁴ Tobar. *Derecho y Administración Regional*, 347

características particulares de la región; al fomento del desarrollo de áreas rurales; y del diseño de programas y proyectos de infraestructura económica y social.¹⁶⁵

El desarrollo de esta función por el Gobierno Regional es una muestra de la entrega de responsabilidades por parte del gobierno central a los organismos de esfera regional permitiendo, conforme a las necesidades y requerimientos propios de la comunidad regional, la planificación de las políticas que permitan el desarrollo de la región. No obstante, en el ámbito del ordenamiento territorial y al igual que en otras áreas, habrá una participación de entidades de alcance nacional lo que en este caso se manifestará a través de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo.

- Funciones en materia de fomento productivo cuya consagración legal se encuentra en el artículo 18 de la ley N°19.175

Esta función se concentra principalmente en la fijación de las prioridades de fomento productivo para los distintos sectores económicos, en la promoción de la investigación científica y tecnológica y de desarrollo de la educación superior y técnica en la región y en la implementación de las políticas vinculadas al fomento de actividades productivas de empresas de mediano y menor tamaño.¹⁶⁶

No obstante, un punto a destacar en cuanto al rol de los gobiernos regionales en esta materia es que este se ha visto dificultado debido a la falta de los recursos necesarios y de capacidades técnico profesionales. En esa misma perspectiva, el surgimiento de instancias de nivel regional como las Comisiones Regionales de Desarrollo o los Comités de Fomento de la Producción solo se han acotado a la resolución de problemas específicos.¹⁶⁷

¹⁶⁵ *El proceso de Descentralización en Chile 1990-1993* (Ministerio del Interior, 1994), 27-28.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Gastón Suárez, *Fomento productivo y espacio local. La Asociación de los privados, ONG y organismos privados de desarrollo* (Santiago: Ediciones Sur, 1996), 78.

- Otra materia es la cual se encargan funciones al Gobierno Regional es el Desarrollo Social y Cultural, de acuerdo a lo señalado en el artículo 19 de la Ley N°19.175.

Las funciones dicen relación con el establecimiento de prioridades regionales a fin de combatir la pobreza, de participar en las acciones que faciliten el acceso de la población a programas de salud, cultura, vivienda, educación, entre otros; distribuir los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por los municipios; etc.

Además de las funciones a las que nos hemos referido precedentemente debemos agregar el establecimiento de diversos instrumentos de transferencia de recursos para la materialización de los objetivos y cumplimiento de las atribuciones del Gobierno Regional.

La principal fuente financiera es hasta hoy el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual nace a partir del Decreto Ley N°573 de 1974 y al cual hacen referencia tanto el artículo 115 inciso 2° de la Constitución Política de la República como el artículo 74 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Aquellos preceptos nos dan cuenta que el FNDR es un programa de inversión pública destinado a financiar acciones en ámbitos de desarrollo social, económico y cultural dentro de la región.¹⁶⁸ La decisión respecto de la forma en que se efectúa el gasto de los recursos asignados al Gobierno Regional a través de este Fondo es competencia del Consejo Regional.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Benoit Delooz, "Equidad y solidaridad territoriales en Chile, algunas reflexiones preliminares," *Ius et Praxis* 25, no. 2 (2019): 472.

¹⁶⁹ Mario Marcel, *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena* (Santiago: CIEPLAN, 2008), 19.

Al mismo tiempo, existen otros instrumentos como aquel vinculado con la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y el de Inversión Regional de Asignación Local, sumado a otros programas sectoriales.¹⁷⁰ Sin embargo, a diferencia del FNDR estos últimos instrumentos de financiamiento subnacional se caracterizan por ser pre-asignados por organismos de nivel central, lo cual rompe con la finalidad de descentralizar la decisión sobre el gasto de los recursos públicos y más bien transforma al gobierno regional en un agente del gobierno central.¹⁷¹

Conclusión del Capítulo

En este capítulo hemos podido revisar la evolución de la institucionalidad a nivel local y regional durante los primeros gobiernos democráticos. Las reformas impulsadas durante aquella época, sin duda, resultaron trascendentales en el camino hacia un país descentralizado.

En lo que respecta al ámbito municipal, en esta etapa la democratización resulta ser un elemento crucial y caracterizador pues constituye un avance en la descentralización política de los municipios al retornar a la elección popular de los miembros de sus principales órganos. Aquello implicó una ruptura en el esquema diseñado por la dictadura – conforme a lo que revisáramos en el segundo capítulo – pues termina con el nombramiento de los alcaldes por parte del poder ejecutivo, y con ello debilita aquella visión de la descentralización en que se ve a los entes locales solo como agentes que aplican las políticas públicas determinadas por el nivel central. Desde aquí en adelante, los ediles comenzarán poco a poco a ejercer con mayor fuerza su autonomía en cuanto se trata de resolver cuestiones que afectan a las comunidades locales. Este último asunto será revisado en el próximo capítulo.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

En cuanto a la esfera regional, tal como hemos podido analizar, la creación de los Gobiernos Regionales es el principal logro de aquellos primeros años post dictadura pues implica la génesis de un nuevo organismo que hace posible desarrollar un proceso de desconcentración y/o descentralización de las funciones que en principio se acotan solo a la administración de la región. Si bien puede resultar criticable la conformación del órgano ejecutivo regional y del Consejo Regional al no ser electos directamente por la ciudadanía, al menos es posible rescatar que respecto del último su designación pasa por un cuerpo colegiado de concejales que si son electos democráticamente, lo de forma indirecta los obligaba a tener algún nexo con la comunidad regional. Al mismo tiempo, la existencia de este organismo hacía posible que el gasto de algunos recursos fiscales – en particular lo correspondiente al Fondo de Desarrollo Regional – pudiese ser decidido directamente en la región y no desde el nivel central. La legitimidad democrática de los órganos y las atribuciones del gobierno regional en los años venideros serán materia del próximo capítulo.

Capítulo IV: Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales en la última década (2011-2021)

Las municipalidades como instituciones establecidas en la base de la organización territorial del país se han convertido en los entes encargados de relacionarse con la ciudadanía. Estas entidades sostienen un vínculo de mayor proximidad con las personas dado los servicios que prestan a la comunidad. Lo mismo sucede respecto de la posibilidad de que sus autoridades se inmiscuyan en los problemas que les afectan pues pueden concurrir con mayor facilidad a dialogar con los vecinos y vecinas de su comuna. En consecuencia, la comunidad local se dirige a presentar sus problemas ante el municipio, el cual debe intentar resolver en la medida en que sus competencias y recursos económicos le permiten.¹⁷²

La propia Constitución Política de la República en su artículo N°118 inciso 4° establece como finalidad de las Municipalidades el satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover el desarrollo comunal. Sin embargo, aquello solo da cuenta de un ámbito de acción de las municipalidades, pero no de funciones amplias para resolver todos los problemas.¹⁷³ Además, las administraciones comunales deben encargarse en muchas ocasiones de implementar los programas diseñados por el gobierno central, lo que da cuenta del alto nivel de centralismo dentro del Estado chileno y la escasa autonomía que tienen los municipios.¹⁷⁴

Sin embargo, durante la última década, principalmente a partir de la elección de alcaldes del año 2012, el derecho local ha experimentado un fortalecimiento al ampliar su ámbito de competencia, pues además de ampliar la cantidad de servicios que son delegados por el gobierno central se ha dado paso al desarrollo de proyectos locales, usualmente denominados “populares” que buscan atender a necesidades de la

¹⁷² Andrés Chacón Romero y Marisol Osorio Ramírez, eds., *Buenas Prácticas Municipales: Innovación para el Desarrollo Local* (Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile, 2014), 21.

¹⁷³ Chacón Romero y Osorio Ramírez, *Buenas Prácticas Municipales*, 24.

¹⁷⁴ Chacón Romero y Osorio Ramírez, *Buenas Prácticas Municipales*, 56.

ciudadanía, lo cual constituye una innovación por parte de los jefes comunales, en el diseño y ejecución de políticas municipales. Paradojalmente, durante el mismo tiempo, también se ha suscitado una recentralización en lo que respecta a los servicios de educación que fueron entregados para su administración a las municipalidades durante la Dictadura cívico militar.¹⁷⁵ Esto será abordado en el primer apartado del presente capítulo.

En cuanto a las regiones, en años posteriores a la reforma administrativa de 1991 solo se avanzó en materia de descentralización financiera. Aquello se concretó a través del traspaso de recursos a las regiones, lo cual fortaleció la capacidad de los órganos del Gobierno Regional en la definición del destino final de los recursos.¹⁷⁶ Sin embargo, no será hasta la década de 2010 en que se logrará la descentralización política de los gobiernos regionales, seguido con la elección popular del Consejo Regional a partir de noviembre de 2013 y la reforma constitucional de 2017 que permitirá la elección popular de la máxima autoridad regional. Durante esta década además, principalmente a partir del año 2011, se suscitan diversos conflictos de carácter regional a los cuales los gobiernos regionales no pueden responder efectivamente sin la intervención del nivel central, debido a la escasez de competencias. Por lo cual, el proceso de descentralización política también irá acompañado por la presión de lograr una mayor descentralización administrativa y financiera. Sobre esos procesos tratará el segundo apartado de este capítulo.

El gobierno local en la última década (2012-2021)

El Alcalde, como máxima autoridad del Municipio, diariamente se ve confrontado a atender las situaciones que la ciudadanía le presenta directamente o a través de los miembros del Concejo Municipal. Si en economía se dice que las

¹⁷⁵ Raúl Letelier et al., "Recentralización e internalización municipal. Dos tendencias en el derecho local chileno," *Anuario de Derecho Municipal* 2016, no. 10: 191-207.

¹⁷⁶ Bernardo Eric Navarrete-Yáñez y Víctor Higuera-Seguel, "Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010," *Convergencia* 21, no. 66 (2014): 179-202.

necesidades son ilimitadas y los recursos son escasos, en el ámbito municipal, a la falta de recursos se debe agregar el excesivo centralismo y la falta de atribuciones que permitan al ente local resolver directamente los problemas de la ciudadanía. La autonomía municipal reconocida tanto a nivel constitucional¹⁷⁷ como legal¹⁷⁸ se ha limitado a que los alcaldes y concejales no pueden ser revocados discrecionalmente por el Presidente de la República u otra autoridad, no obstante, dependen sustancialmente del nivel central tanto desde lo administrativo como de lo fiscal.¹⁷⁹

A lo anterior se debe sumar la actual configuración de la Municipalidad en Chile, también afectada por el principio de subsidiariedad¹⁸⁰ que ha caracterizado el actuar tanto del gobierno central como de las entidades subnacionales en cuanto a prestar servicios u otorgar cobertura a derechos sociales. Salvo, como hemos visto anteriormente, en esferas delimitadas como ha sido el caso de la educación municipalizada o la atención primaria de salud.

Bajo este contexto, los municipios en las décadas de 1990 y 2000 realizaron una labor que se centró en la entrega de subsidios o paquetes de alimentos, apoyo a ciertos proyectos microempresariales, o en la realización de pequeñas obras públicas.¹⁸¹ A modo de ejemplo, destaca el rol cumplido por Joaquín Lavín en Las Condes y Santiago, o Hernán Pinto en Valparaíso y cuyo actuar fue replicado por algunos municipios¹⁸².

¹⁷⁷ Artículo 118 inciso 4º de la Constitución Política de la República de 1980.

¹⁷⁸ Artículo Nº1 y Nº14 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

¹⁷⁹ Marcelo Villagrán, *Manual de Derecho Municipal* (Santiago: RIL Editores, 2014).

¹⁸⁰ Letelier et al., "Recentralización e internalización municipal," 204-205 (2016).

¹⁸¹ Aníbal Pérez et al., "Cercanía, favor, lealtad. Clientelismo en dos municipalidades chilenas," *Sociológica* 33, no. 94 (mayo-agosto de 2018): 245-247.

¹⁸² Aníbal Pérez, "Clientelismo político, neoliberalismo y la concertación: el "guatón" Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996," *Divergencia* N°3, Año 2, enero - julio 2013, 89-113.

Sin embargo, a mediados de la década de 2010 se produce un interesante fenómeno en el derecho local. La realidad que enfrentan los vecinos y vecinas en distintas comunas del país con múltiples necesidades obliga a los alcaldes y alcaldesas a buscar soluciones para resolver aquellos problemas más profundos que ni el Estado central ni el mercado ha podido resolver en algunas comunas. Por ello, desde la gestión municipal se ha dado paso a la realización de funciones y/o prestación de servicios que hasta entonces no se habían desarrollado y para las cuales no se requiere delegación de competencias por vía legal o que pueden llevarse a cabo con la normativa actual.

Dentro de las competencias que poseen las municipalidades se encuentra la gestión de la atención primaria en salud. Con esta base, los municipios enfrentan uno de los problemas más relevantes que afectan a habitantes de diversos lugares del país, como es el acceso a los medicamentos. La dificultad de acceso a estos tenía su origen en dos aspectos: por una parte, el alto valor comercial de los medicamentos que debían ser cubiertos por los propios pacientes¹⁸³ y, por otra, la ausencia del mercado farmacéutico por la falta de un establecimiento en más de 50 de las 345 comunas.¹⁸⁴

Para enfrentar el problema de acceso a medicamentos por su alto costo, en el mes de octubre del año 2015, la Municipalidad de Recoleta lanzó la primera farmacia comunal o también denominada “popular” de Chile.¹⁸⁵ Aquella iniciativa buscaba ofrecer medicamentos a bajo costo a los habitantes de la comuna para lo cual, el propio municipio, intermediaba directamente en la adquisición de los mismos con la Central

¹⁸³ En Chile hacia finales de la década de 2000 se descubrió la colusión entre las principales cadenas farmacéuticas. Dicha situación resultó sancionada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia mediante Sentencia 119/2012 de fecha 31 de enero de 2012.

¹⁸⁴ Manual para la creación de Farmacias Populares. Municipalidad de Recoleta. Fecha 26-05-2016.

¹⁸⁵ Juan Pablo Atal, *El Acceso a medicamentos en Chile y el papel de las farmacias municipales* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021), 10.

Nacional de Abastecimiento del Ministerio de Salud (CENABAST), con laboratorios e incluso a través de la importación.¹⁸⁶

El respaldo jurídico del cual se valió el municipio de Recoleta para expender medicamentos fue, por una parte, el artículo 4º letra b) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que permite desarrollar directamente funciones relacionadas con la salud pública. Por otro lado, se tuvo en cuenta lo dispuesto por el Estatuto de Atención Primaria de Salud fijado en la Ley N° 19.378, el cual en su artículo 56º inciso primero, permite que los establecimientos de atención primaria de salud puedan extender la atención de salud a “otras prestaciones”.¹⁸⁷ Las últimas dos palabras de este inciso son, de acuerdo a lo establecido en un Dictamen de la Contraloría General de la República, las que hacen posible que las municipalidades a través de sus establecimientos faciliten el acceso a productos farmacéuticos a su población, en la medida en que aquello se realice con finalidades de salud pública.¹⁸⁸

En vista de lo anterior, numerosos municipios decidieron replicar la iniciativa. Al año 2021, la cantidad de farmacias comunales alcanzaba la cifra de 154¹⁸⁹, lo que da cuenta de la rapidez con que actuaron los alcaldes en poco más de 5 años desde el surgimiento del proyecto. Aquello se explica principalmente por un factor que ha sido clave en el avance de los municipios hacia verdaderos gobiernos locales, esto es, el asociacionismo municipal, que en este caso se expresó en la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades con Farmacias Populares (ACHIFARP)¹⁹⁰

¹⁸⁶ Atal, *El Acceso a medicamentos en Chile*, 11.

¹⁸⁷ Artículo 56 inciso 1º de la Ley N°19.378 que fija el Estatuto de Atención de Salud Primaria señala “Los establecimientos municipales de atención primaria de salud cumplirán las normas técnicas, planes y programas que sobre la materia imparta el Ministerio de Salud. No obstante, siempre sin necesidad de autorización alguna, podrán extender, a costo municipal o mediante cobro al usuario, la atención de salud a **otras prestaciones**.”

¹⁸⁸ Dictamen N°013636 de la Contraloría General de la República, de fecha 19 de febrero de 2016.

¹⁸⁹ Sitio web de CENABAST, "Farmacias comunales y farmacias adheridas a la Ley CENABAST: las opciones para obtener medicamentos a un precio justo", <https://www.cenabast.cl/farmacias-comunales-y-farmacias-adheridas-a-la-ley-cenabast-las-opciones-para-obtener-medicamentos-a-un-precio-justo/>

¹⁹⁰ *Estudio de Mejoramiento de la Recaudación Municipal*, Centro de Sistemas Públicos UCH-Asociación Chilena de Municipalidades, 2021, p. 264.

Paradójicamente, casi en paralelo a esto se desarrolló el comienzo del proceso de “recentralización”¹⁹¹ de la educación que se encontraba en manos de los municipios desde la década de 1980, en virtud de lo dispuesto por la ley N° 21.040 que creó el Sistema de Educación Pública. Este cambio se produce fundamentalmente debido a los problemas que enfrentó la educación municipalizada, lo que a la par conllevó numerosas críticas hacia las municipalidades en su rol de sostenedores educacionales.

Tal como revisáramos en el segundo capítulo de esta memoria, el objetivo de la dictadura cívico militar al traspasar las escuelas y liceos públicos a los municipios fue, por una parte, reducir las tareas en las cuales se involucraba directamente el aparato central del Estado, y por otra, bajo la lógica de la descentralización, mejorar la eficiencia en la gestión educacional.¹⁹² Sin embargo, uno de los principales problemas que enfrentó el nuevo modelo educacional fue a partir de su financiamiento, esto debido a que dependía tanto de aquellos recursos que entregara el nivel central a partir de subvenciones fijas por alumnos como de aquellos que fueran del presupuesto del municipio, lo que en definitiva genera que el servicio educacional que entrega cada municipalidad sea distinto y dependa de la realidad económica de cada comuna.¹⁹³

El mensaje presidencial con que se inicia el proyecto de ley que crea el sistema de educación pública presentado al Congreso Nacional en noviembre de 2015, reconoce entre los problemas de la educación municipalizada la ausencia del desarrollo y proyección de largo plazo debido a que dependen de la voluntad de la autoridad municipal; la escasa rendición de cuentas y dilución de responsabilidad con

¹⁹¹ Letelier et al., "Recentralización e internalización municipal," 204-205 (2016).

¹⁹² Ismael Puga, "Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social?," *Estudios Pedagógicos XXXVII*, no. 2 (2011): 215.

¹⁹³ Letelier et al., "Recentralización e internalización municipal," 204-205 (2016).

que se había construido el sistema educativo municipal, la disparidad en los recursos y en las capacidades con que cuentan los municipios para enfrentar la administración de los establecimientos educacionales; y, el desarticulado funcionamiento y escasa coordinación entre los sostenedores comunales.¹⁹⁴

Lo cierto es que actualmente se encuentra en curso el proceso de desmunicipalización, el cual contempla el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales desde las municipalidades hacia los Servicios Locales de Educación, organismos descentralizados creados por la Ley N°21.040 de noviembre de 2017, que se encargan de la prestación del servicio de educación en agrupaciones de comunas, proceso de desmunicipalización que se extenderá al menos hasta el año 2025.¹⁹⁵ Este proceso no ha estado exento de críticas por parte de los alcaldes y no ha evitado que estos continúen incidiendo en las decisiones educacionales como sucedió con el amplio apoyo de las municipalidades respecto de continuar con la obligatoriedad de la enseñanza de las asignaturas de historia y educación física en ciertos niveles educacionales.

Pese a este proceso de desmunicipalización de la educación, la comprensión de que el accionar de la administración municipal podía ir más allá de lo que hasta el momento se había entendido como el límite de sus funciones, ya se encontraba instalado, por lo cual se continuaron desarrollando nuevos proyectos municipales orientados a la prestación de servicios en distintas comunas del país.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Mensaje N°1174-363 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el sistema de educación pública y modifica otros cuerpos legales. 02 de Noviembre de 2015.

¹⁹⁵ Decreto N° 70. Fija denominación, ámbito de competencia territorial, domicilio y calendario de instalación con las fechas en que iniciarán funciones los servicios locales de educación pública que indica. Subsecretaría de Educación. 17 de julio de 2021.

¹⁹⁶ Dictamen N°41.214-2017 de la Contraloría General de la República.

Al mismo tiempo, durante la crisis política y social iniciada en el mes de octubre del año 2019, las Municipalidades entendiendo la necesidad de canalizar las expresiones de la ciudadanía organizaron, por medio de la Asociación Chilena de Municipalidades (AchM), una consulta ciudadana simultánea en la cual se preguntó a las personas respecto a un cambio en materia constitucional y sobre las necesidades locales. Dicha consulta contó con la participación de 225 municipios¹⁹⁷ a lo largo de todo el país. La realización de este tipo de iniciativas da cuenta de la visión que han buscado proyectar los gobiernos locales en la última década adquiriendo un rol más protagónico y autónomo en la solución de los problemas que aquejan a la ciudadanía.

En meses posteriores, una vez desatada la crisis sanitaria producto de la pandemia por Covid-19 nuevamente toman la iniciativa – apartándose de las directrices emanadas desde el ejecutivo – al promover la suspensión de clases en los establecimientos educacionales comunales. Al mismo tiempo, los gobiernos locales desarrollaron una serie de iniciativas a fin de fortalecer la atención primaria de salud en los recintos de su dependencia y la rápida elaboración y ejecución de acciones para enfrentar la complicada situación económica que afectó a las familias de sectores más vulnerables de la población.

En definitiva, las municipalidades debieron ser el primer frente de contención a la grave situación que enfrentó el país respondiendo oportunamente a las necesidades de la comunidad. Sin embargo, el carácter autónomo en la respuesta inicial no obsta a que el gobierno central traspasara al nivel local labores relevantes, como la entrega de alimentos, la trazabilidad de casos de Covid-19 y la campaña de vacunación. De lo anterior, se evidencia la dicotomía que han enfrentado las municipalidades en la última década, a ratos un gobierno local autónomo, y en otros momentos un gobierno local con roles de agencia del gobierno central.

¹⁹⁷ José Hernández, "Antes y después del Estallido: democracia, liderazgos y mecanismos de participación ciudadana en tres ciudades de Chile," *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* Nº25, año XIII (enero de 2022): 14.

La descentralización del Estado en el nivel regional

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1991 y con la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional en 1992 los avances en materia de regionalización y principalmente en lo que respecta a la descentralización política fueron prácticamente nulos.

La modificación a la Carta Magna materializada a través de la Ley N°20.050, promulgada en el año 2005 bajo la administración del Presidente Ricardo Lagos no se avocó a generar grandes transformaciones en materia de institucionalidad regional, y más bien se limitó a eliminar el guarismo “trece” que establecía la cantidad de regiones en que se dividía el territorio nacional y que impedía la creación de nuevas regiones. Aquella modificación permitirá posteriormente la creación de las regiones de Los Ríos (Ley N°20.174, promulgada el 16 de marzo de 2007), de Arica y Parinacota (Ley N° 20.175, promulgada el 11 de abril de 2007) y de Ñuble (Ley N°21.033, promulgada el 19 de agosto de 2017). Además, la reforma constitucional permitió consagrar un principio de solidaridad entre las regiones y establecer el objetivo de los órganos del Estado en cuanto a promover el fortalecimiento de la regionalización del país, pero sin desarrollar en profundidad dicho aspecto.¹⁹⁸

En definitiva, durante la mayor parte de los gobiernos de la Concertación, y pese a la presentación de proyectos de reforma constitucional orientados a alcanzar una mayor descentralización política¹⁹⁹, la institucionalidad regional se caracterizó por carecer de órganos generados democráticamente y dado su rol de organismo desconcentrado tuvo una mayor dependencia del gobierno central y de escasa autonomía a la hora de tomar decisiones.

¹⁹⁸ Ley N°20.050. Modificaciones a los artículos N°3 y N° 99 de la Constitución Política de la República.

¹⁹⁹ Tobar Leiva, "La Reforma Regional inconclusa," 294-297.

La larga inmovilidad de la institucionalidad regional se rompe recién en el año 2009 con la promulgación de la reforma constitucional contenida en la Ley N°20.390, la cual dentro de los sustanciales cambios que contempla, permite la elección directa de los consejeros regionales y la transferencia de competencias desde el gobierno central – ministerios y servicios públicos - a los gobiernos regionales. La tramitación comenzada en el año 2003 a través de un proyecto de ley iniciado en mensaje por el Presidente Ricardo Lagos se extendió por alrededor de 6 años, un lento avance que sin embargo culminó con una reforma que se transformó en el puntapié inicial del cambio en el modelo de organización territorial del Estado, pasando desde uno caracterizado por la desconcentración a otro de descentralización territorial.²⁰⁰

No obstante, para alcanzar el objetivo de una nueva relación entre la esfera nacional y regional se deberá transitar un camino de reformas a la largo de la década de 2010. En lo próximo, para poner en marcha la entrada en vigencia de la elección de consejeros regionales se debió esperar hasta el año 2013 con la dictación de la ley N°20.678 que adecuó los cambios constitucionales a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. El marco fijado en aquella legislación estableció que en cada región se elegirán a través de sufragio universal y en base a circunscripciones provinciales a los consejeros regionales, utilizando para ello el método de cifra repartidora.²⁰¹

Paralelamente, durante los primeros años de la década de 2010 surgen una serie de conflictos de carácter regional que resultan ser cuestionadores del modelo centralista que hasta entonces ha predominado en la esfera pública chilena. Dichas manifestaciones se desarrollaron en lugares como Calama, Aysén, Magallanes y Chiloé y se caracterizaron por realizar acciones con discursos regionalistas, mediante

²⁰⁰ Osvaldo Henríquez, "Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación," *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N°21 (2020).

²⁰¹ Artículo 23 de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

la articulación de diversas organizaciones territoriales y acciones colectivas de paralización de actividades.²⁰²

En el caso de Calama, la movilización del año 2011 se centró en la reclamación por los bajos beneficios que la minería dejaba en las regiones y ante lo cual exigían que se obligara a las empresas mineras a destinar un porcentaje de sus utilidades en favor del desarrollo local de las zonas productivas, a establecer medidas paliativas contra la contaminación y la renacionalización de recursos naturales.²⁰³

Mientras que las protestas de Magallanes también desarrolladas durante el 2011 tuvieron como eje central el alto costo del combustible en las zonas extremas. Al año siguiente en los meses de febrero y marzo, una situación de mayor alcance se vivió en la región de Aysén donde las exigencias al Estado fueron aún mayores abordando temas como la infraestructura en salud, la creación de un fondo de desarrollo regional financiado con los impuestos a la explotación de los recursos naturales de la región, el apoyo a la economía rural y la exigencia de una universidad pública regional.²⁰⁴

En tanto, en la provincia de Chiloé en el mes de mayo del año 2016 también se llevan a cabo movilizaciones producto de la difícil situación económica que debieron enfrentar sus habitantes a causa de fenómenos como la marea roja, y junto a estas surgieron voces que demandaron convertir la zona en una nueva región de Chile en busca de una mayor autonomía.²⁰⁵

²⁰² Francesco Emanuel Penaglia Vasquez, Esteban Valenzuela Van Treek y Jessica Leguá Valenzuela, "Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder," *Revista de Estudios Políticos* no. 179 (2018): 131-169.

²⁰³ Penaglia Francesco, Valenzuela Van Treek y Leguá Valenzuela, "Movimientos regionalistas en Chile," 135.

²⁰⁴ Penaglia Francesco, Valenzuela Van Treek y Leguá Valenzuela, "Movimientos regionalistas en Chile," 135.

²⁰⁵ Melchor Barrientos, "Chiloé, comunidad imaginada," *Revista Espacio Regional* Nº17 (2020): 30.

En definitiva, las movilizaciones tuvieron elementos similares en cuanto resultaron tener como una de sus causas la escasa preocupación del gobierno central por solucionar los problemas que enfrentan las comunidades regionales y el escaso poder de las autoridades regionales para solucionar aquellos, pues debieron contar con la concurrencia de ministros de estado para sellar acuerdos definitivos.

El problema de la descentralización manifestado de alguna manera en aquellas movilizaciones sociales será recogido en las promesas de campaña de algunos candidatos presidenciales en la elección realizada a fines de 2013. Una de ellas fue Michelle Bachelet quien finalmente resultó electa como Presidenta de la República para el período 2014-2018.

A pocos días de iniciado el segundo gobierno de la Mandataria comenzó a ser abordado el asunto a partir de la creación a inicios del mes de abril de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Dicha instancia estuvo compuesta por 32 personas de distintas regiones del país y con competencias diversas. Luego de un trabajo desarrollado durante 6 meses hicieron entrega de un detallado informe con medidas enfocadas en proponer un nuevo modelo de Estado en cuanto a la distribución del poder.²⁰⁶

Las principales medidas, denominadas como “esenciales” por la Comisión fueron las siguientes²⁰⁷:

1. Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado: Aquello con el objetivo de adecuar la institucionalidad a fin de otorgar mayor autonomía a los gobiernos regionales.

²⁰⁶ Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Octubre 2014.

²⁰⁷ Informe Descentralización, 11-13.

2. Elección de la máxima autoridad regional: A fin de dotar de legitimidad democrática a quien dirige el gobierno y la administración de la región.
3. Traspaso de competencias, servicios y programas: Para generar gobiernos regionales con atribuciones suficientes.
4. Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas.
5. Ley de Rentas Regionales. Atendiendo a la necesidad de contar con recursos para la gestión regional.
6. Fondo de Convergencias para la Equidad Interregional.
7. Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano
8. Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública Regional. Con el objetivo de potenciar la elaboración de políticas públicas regionales a través de instituciones regionales.
9. Democracia Local y Regional
10. Fortalecimiento de la Participación Ciudadana.

Estas medidas generales se concretizan en una serie de propuestas orientadas a la reconfiguración y separación de las funciones en el ámbito de gobierno y administración regional, el financiamiento de las entidades subnacionales y la democratización completa del gobierno regional. Al mismo tiempo propuso transitar hacia un modelo de Estado descentralizado, distinto al modelo unitario que ha imperado durante la tradición constitucional chilena e incluso avanzar hacia el reconocimiento de regiones con carácter plurinacional y multicultural. Además de incorporar propuestas con el objetivo de dotar al gobierno regional de competencias que lo transformen en verdaderas instancias de dirección política y ejecución de políticas públicas elaboradas directamente en la esfera regional²⁰⁸

La Comisión Asesora Presidencial propuso un cronograma para la ejecución de los cambios a nivel constitucional, legal y administrativo. Siguiendo dichas

²⁰⁸ Juan Carlos Ferrada Bórquez, "El proceso de descentralización territorial del Estado de Chile: un largo camino sin horizonte claro a la vista," *Anuario de Derecho Público* 2015, no. 1: 300-302.

recomendaciones, a inicios del mes de enero de 2015 se presentó al Congreso Nacional el proyecto de reforma constitucional iniciado en mensaje por la Presidenta de la República para modificar la estructura del gobierno regional y establecer la elección directa de la máxima autoridad ejecutiva de la región.

La tramitación de la reforma constitucional contemplada en la Ley N°20.990 se extendió por el plazo de dos años no estando exenta de dificultades. Pese a ello, las intervenciones de los legisladores demostraron que la descentralización era un tema de preocupación de los diversos sectores políticos, muchos de los cuales hicieron referencia al dificultoso camino que deben transitar las comunidades regionales para resolver sus conflictos y que muchas veces solo logran cuando intervienen autoridades del gobierno central. Reflejo de aquello es la frase pronunciada por un Senador de la República que representara a la Región de Los Ríos en el periodo legislativo 2006-2014 quien indicó que para los habitantes de las regiones “Dios está en todas partes, pero atiende en Santiago”²⁰⁹

La reforma a la Carta Magna contempló las siguientes modificaciones:

- Crea las figuras de Gobernador Regional, Delegado Presidencial Regional y Delegado Presidencial Provincial.
- Establece que la composición del Gobierno Regional estará constituida por la nueva figura del Gobernador Regional, la cual cumplirá el rol ejecutivo, y el Consejo Regional.
- Por primera vez en la historia institucional chilena se establece la posibilidad de elegir a la máxima autoridad de la región. La elección se realizará por sufragio universal en votación directa y resultará electo el candidato que obtuviere al menos el 40% de los votos válidamente emitidos, en caso de

²⁰⁹ Intervención del Senador Andrés Allamand. Historia de la Ley N°20.990. Sesión 101, Legislatura 363. 01 de Marzo de 2016.

que ninguno obtuviere dicho porcentaje de votos, se procederá a una segunda votación entre las dos más altas mayorías relativas.

- Se otorga al Consejo Regional la potestad de fiscalizar los actos del gobierno regional.
- Se crea la Delegación Presidencial Regional, a cargo de un delegado presidencial regional quien cumple el rol de representante del Presidente de la República en la región, siendo su nombramiento de exclusiva confianza de este.
- Sustituye la Gobernación Provincial por una Delegación Presidencial Provincial cuyo rol es ser un órgano desconcentrado del Delegado Presidencial Regional.

Sin embargo, la norma transitoria que esta reforma incorporó a la Constitución de 1980 supedita la entrada en vigencia de las normas a la adecuación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

En virtud de lo anterior, se continuó con la tramitación de un proyecto iniciado en el año 2011 a fin de regular las reglas para la elección de gobernadores regionales, además de adecuar diversos cuerpos legales culminando en la publicación de la Ley N°21.073. Paralelamente a ello, el gobierno de la Nueva Mayoría presentó un proyecto de ley con el fin de reorganizar la estructura del Gobierno Regional y de separar las funciones de gobierno y administración en el nivel regional, radicando la primera en la Delegación Presidencial Regional y la segunda en el Gobierno Regional.

Por otra parte, cabe señalar que debido a los tiempos legislativos, el anhelo inicial, tanto de la Comisión Asesora como de la entonces Presidenta de la

República²¹⁰ no se ven concretados respecto a materializar el proceso descentralizador durante el periodo de gobierno 2014-2018 y efectuar la primera elección del ejecutivo regional en el año 2017. No obstante a este contratiempo, lo realmente relevante es el profundo cambio que las reformas materializadas en las leyes N°20.990; N°21.073 y N°21.074 producen en la configuración del modelo institucional desde la desconcentración a la descentralización.

Luego de diversas modificaciones a consecuencia de la incorporación del proceso constituyente en el calendario electoral, sumado a la pandemia de Covid-19 la elección de Gobernadores Regionales se efectuó en primera vuelta recién en el mes de mayo de 2021, concretándose la segunda vuelta en el mes de junio del mismo año.

Así, el 14 de Julio de 2021 se pone definitivamente en marcha el nuevo modelo organizacional chileno al asumir por primera vez el ejecutivo regional las Gobernadoras y Gobernadores elegidos democráticamente por la ciudadanía. No obstante, la aplicación del nuevo modelo requerirá de un proceso de transferencia de competencias que no ha estado exenta de críticas, por cuanto en buena medida será el Ejecutivo Nacional quien definirá, conforme a lo establecidos en los artículos transitorios de la Ley N°21.074, las competencias que pasarán desde el gobierno central a los gobiernos regionales.

De esta manera, el gobierno regional a partir de los cambios contemplados en la Ley N°21.074 denominada de “Fortalecimiento de la Regionalización” incluyen la incorporación de nuevas competencias en cuanto a ordenamiento territorial y a la asignación de recursos de los programas de inversión; además fija una nueva estructura organizacional la cual se divide en seis áreas denominadas Divisiones: de Planificación y Desarrollo Regional; de Presupuestos e Inversión Regional; de

²¹⁰ *Boletín N° 9.834-06, Mensaje N° 1053-362, Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.*

Administración y Finanzas; de Fomento e Industria; de Infraestructura y Transportes; y de Desarrollo Social y Humano. Sumado a ello, se crea la figura del Administrador Regional, a quien corresponde la gestión administrativa y coordinación del accionar de cada una de las divisiones; y una Unidad de Control. Por último, se consagra legalmente un mecanismo de transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales.²¹¹

En síntesis, la institucionalidad del Gobierno Regional se transforma desde ser un organismo desconcentrado a uno descentralizado políticamente, además de conformarse por una estructura similar a la de otro órgano autónomo como son las Municipalidades. De esta forma, comienza una nueva etapa en la organización político administrativa en Chile.

Conclusión del Capítulo

En este capítulo hemos podido observar la evolución que han experimentado los órganos subnacionales chilenos durante la última década (2011-2021).

En el caso de los municipios, la transformación fundamental radica en el activo rol que buscan cumplir a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local y que se materializa en una extensión de los servicios municipales, en ocasiones con leyes que otorgan atribuciones como es el caso de la seguridad pública y en otras incluso sin contar con una actual delegación expresa a través de ley sino más bien reinterpretando las normas jurídicas ya existentes. Esto último se explica en el marco de lo que podemos definir como una verdadera consolidación del esfuerzo por alcanzar una mayor autonomía en la escala local y que se entiende a la luz del largo recorrido que ha experimentado la transformación del municipio a lo largo de las últimas décadas.

²¹¹ *Boletín* N° 9.834-06/*Mensaje* N° 1053-362.

No obstante, también durante este periodo se experimenta una recentralización de uno de los servicios delegados durante la Dictadura Militar como es la educación pública en el nivel básico y medio. Ello, compartiendo la mirada sobre este punto planteada por Raúl Letelier y Francisca Moya, no implica un cuestionamiento a la descentralización por sí misma sino más bien da cuenta de la importancia de radicar en la unidad administrativa que de mejor manera pueda dar cumplimiento a la prestación de un determinado servicio público identificando y considerando las diferentes necesidades de las comunidades.²¹²

En tanto, respecto de los gobiernos regionales podemos concluir que a lo largo de la última década experimentó la mayor transformación desde su creación, debido a la democratización y reestructuración de sus unidades. Las reformas legales y constitucionales significan sin duda un avance concreto en materia de descentralización. De esta manera, el GORE pasará de ser un órgano desconcentrado, caracterizado por ser el ejecutor de las políticas delineadas por el poder centralizado a uno con mayor autonomía al desligarse la dependencia de la máxima autoridad regional del gobierno central y al contar con un ámbito de acción propio a partir de la transferencia de competencias.

Sin perjuicio de lo anterior, la descentralización a nivel regional sigue teniendo desafíos pendientes. El primero de ellos será la relación de coordinación y colaboración que se forje entre el Gobernador Regional y los representantes del Presidente de la República en la región y la provincia, y como en conjunto deberán resolver los problemas de la región. Otro aspecto dice relación con la falta de una Ley de Rentas Regionales cuya tramitación se encuentra pendiente y que es esencial para materializar una efectiva descentralización.

²¹² Letelier et al., "Recentralización e internalización municipal," 206.

Conclusión

A lo largo de la presente memoria hemos podido revisar casi medio siglo de historia de dos instituciones sumamente relevantes en la estructura de la República como es, la Municipalidad y el Gobierno Regional, principalmente por el rol de vinculación que cumplen entre la ciudadanía y el Estado.

Al iniciar este trabajo de investigación se ha planteado como objetivo analizar la evolución que ha sostenido la institucionalidad municipal y la institución del Gobierno Regional desde los inicios de la dictadura cívico militar hasta los últimos años y reflexionar en torno a cómo la democratización de estas instituciones ha permitido que aquellas se configuren en verdaderos poderes locales, siendo órganos verdaderamente descentralizados.

Desde esa perspectiva, observamos que en el periodo que abarca esta investigación la institucionalidad municipal chilena enfrentó diversas etapas las cuales son fruto de los procesos políticos que ha enfrentado el país en las últimas décadas. En consecuencia, respecto del Municipio podemos distinguir una primera etapa caracterizada principalmente por la reestructuración de este, amén de las reformas llevadas a cabo por el régimen militar a fin de reordenar a la administración pública chilena, cuestión que incluyó a esta entidad subnacional. En esta línea, bajo una estructura absolutamente autoritaria se constituyó una municipalidad configurada por autoridades designadas por el ejecutivo nacional y cuya función radicaba en ser la expresión del gobierno dictatorial en la esfera local. Además, considerando el cambio de modelo de Estado es que se genera el traspaso de servicios esenciales como son la educación pública primaria y secundaria, y la atención primaria en salud.²¹³ En

²¹³ Cristóbal Ramírez Vargas, "(Des)centralización en Chile, un recorrido por los principales hitos de 1810 a 1989," *Estado, Gobierno y Gestión Pública* no. 35 (marzo 2020): 96-99.

definitiva, los cimientos de la actual institucionalidad municipal, aunque con modificaciones tienen su origen en esta época.

Una segunda etapa que podemos identificar fue aquella que tuvo origen en la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en 1988 y las reformas constitucionales y legales efectuadas principalmente durante el primer gobierno democrático entre 1990 y 1994. Es en este tiempo en el cual podemos distinguir el paso hacia la democratización de la Municipalidad chilena con la elección directa de los miembros del concejo municipal y que a inicios de la década de 2000 se materializará en la elección directa del alcalde. Con ello, se inicia el paso desde el proceso de desconcentración iniciado durante la dictadura militar a un proceso de descentralización política a nivel municipal. Adicionalmente, durante esta época se ampliaron las facultades de los municipios a través de la ley 19.602.

Por último, se desarrolla una tercera etapa a partir del año 2012, en que es posible visualizar una consolidación de un rol activo por parte de los municipios. Lo anterior, tiene su explicación en múltiples factores y contingencias que ha debido enfrentar la esfera municipal en los últimos años. Ante una creciente demanda de la ciudadanía por seguridad y mayores derechos sociales, la institucionalidad municipal ha buscado hacerse cargo de aquellos desafíos y responder no solo a partir de los instrumentos que le otorga la ley sino incluso con creatividad e ingenio de los equipos municipales para lograr el fin dispuesto por la propia ley orgánica constitucional de municipales en su artículo 1º en cuanto a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

En tanto, desde la esfera regional también es posible visualizar distintas etapas en el proceso que hemos revisado en la presente memoria. En primer lugar, identificamos el proceso de creación de la región como unidad de organización

territorial del Estado conocido como “Regionalización”, llevado a cabo por la Corporación para la Reforma Administrativa. Lo cierto, es que dicho proceso no fue efectivamente descentralizador pues en palabras del profesor Francisco Zúñiga “se remonta en su formulación originaria al régimen autoritario, más como *nomen iuris* que como realidad.”²¹⁴

Una primera etapa del proceso de descentralización se inicia más bien con el retorno a la democracia, principalmente a partir de la reforma constitucional de 1991 promulgada en la ley 19.097, con ello se creó el Gobierno Regional, un organismo administrativo con cierto grado de autonomía a partir de su configuración como personalidad jurídica de derecho público. Además, el Consejo Regional, por la elección, aunque indirecta de sus miembros, es representativo de la comunidad regional.

Por último, una segunda etapa comienza en el año 2011 con diversas movilizaciones regionales y continúa en el año 2013 con la elección directa por sufragio universal de los miembros del Consejo Regional, a partir de la ley N°20.390. Sin duda alguna aquello acentuó la autonomía de dicho órgano y de la institucionalidad regional completa. Además dicha reforma fue la primera del periodo que se desarrollará durante toda la década de 2010 y que culminará con la elección del órgano ejecutivo regional denominado Gobernador Regional.

En vista del proceso que hemos revisado cabe entonces señalar que se ha comenzado a configurar el poder local, tanto en el ámbito municipal como en el regional. Pero ¿qué significa aquello? implica que hoy son los propios niveles quienes crecientemente comienzan a tomar las decisiones sobre el desarrollo de sus territorios,

²¹⁴ Francisco Zúñiga Urbina, "Estado unitario: Un balance de las reformas constitucionales sobre gobierno y administración en Chile," en *Congreso internacional sobre La organización política del territorio federalismo e integración*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, 2008, 1-33.

cada vez con mayor independencia del poder central. Dichas decisiones permiten, aunque todavía con limitaciones, una mayor autonomía en gestión administrativa y financiera cuestión que sin duda es una buena noticia para las comunidades regionales y locales dado que aquello ha dado paso a que una mejor respuesta a las necesidades de la población con la implementación de ciertos servicios.

No obstante, también debemos reflexionar en torno a ciertas problemáticas que surgen a partir de la autonomía y sobre las cuales es menester poner el foco a fin de que el mayor grado de decisión obtenido por las instancias subnacionales no resulte cuestionado frente a estas dificultades. Así, una de las problemáticas que podemos identificar dice relación con la corrupción que puede darse en la esfera regional y local para lo cual es menester comprender que la autonomía en materia de decisiones es respecto del nivel central, esto es, del gobierno nacional y no respecto de entidades fiscalizadoras. Así, aquellos órganos que cuentan con potestades fiscalizadoras como es el caso de la Contraloría General de la República deben ser fortalecidas en materia de control ante los gobiernos regionales y locales.

Sin duda, la tarea por fortalecer a las denominadas entidades subnacionales es un asunto respecto al cual todavía queda mucho por hacer. Son de *lege ferenda* por ejemplo, el aseguramiento de financiamiento para cada uno de los municipios cada vez que se les otorga una nueva potestad, la posibilidad de fortalecer el rol que cumple el concejo municipal y cada uno de sus integrantes a fin de poder incidir aún más en la solución de los problemas de la ciudadanía.

Por otra parte, a propósito de los gobiernos regionales también existen desafíos pendientes. Es el poder legislativo el llamado a definir la ruta que debe seguir transitando la institucionalidad regional a fin de fortalecer el camino de la democratización ya iniciada, y con ello garantizar la autonomía política, financiera y administrativa en el nivel regional. Ello sin duda permitirá una mejor expresión y una mejor respuesta a las necesidades regionales considerando su propia diversidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aedo, Cristián. Las reformas en Salud en Chile. En *La Transformación Económica de Chile*. CEP, 2005.
2. Alemparte Julio, *El Cabildo en Chile colonial: orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1940.
3. Alvarez Vallejos, Rolando. "La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)." *Estudios Ibero-Americanos* 40, n°1, (2014).
4. Álvarez, Sergio. "Aspectos del Derecho a la Protección de la Salud como garantía fundamental de un Estado de Derecho." *Revista de Derecho Público* 47/48 (1990): 219-229.
5. Arellano, José Pablo. *Políticas sociales para el crecimiento con equidad. Serie de Estudios Socio/Económicos* N° 26. CIEPLAN, 2005.
6. Arellano, José Pablo. *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN, 1988.
7. Arenas Federico, "Chile de las Regiones: Una historia inconclusa", *Revista de Estudios Geográficos*. Vol. LXX (2009): 11-39.
8. Avendaño, Octavio; Osorio, Nelson. "Propuestas de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021)". *Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, p.9-18.
9. Aylwin Azocar, Patricio y Azocar Brunner, Eduardo. *Derecho Administrativo*. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello, 1996.
10. Banda, Alfonso. "Hacia una democratización de los Consejos Regionales." *Revista de Derecho de la UCV* XXII (2001): 225-249.
11. Barrientos, Melchor. "Chiloé, comunidad imaginada." *Revista Espacio Regional* N°17 (2020): 29-37.
12. Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho administrativo general*. Santiago: Ed. Abeledo Perrot-Legal Publishing, 2011.
13. Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Ed. Andrés Bello, 1997.
14. Boisier, Sergio, "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar", *EURE*, n°77 (2000): 81-107.
15. Bravo Rodríguez, Javiera. "Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile." *Temas de la Agenda Pública* 9, no. 68 (junio 2014). Centro de Políticas Públicas UC.
16. Bulnes, Luz. "El derecho a la protección de la salud en la Constitución de 1980." *Revista Actualidad Jurídica* no. 4 (julio 2001): 131-148.
17. Bunker, Kenneth. "Modificaciones y reformas al sistema electoral municipal en Chile 1992-2008." *Documentos de Trabajo, Observatorio Electoral U. Diego Portales* 1, no. 3 (2008).

18. Carrasco Delgado, Sergio. Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el periodo de la Constitución Política de 1925. *Revista Chilena de Derecho*. N°24 (1997): 321-335.
19. Cavallo, Ascanio et al. "La pugna por la Constitución." En *La historia oculta del régimen militar*, Santiago: Editorial Uqbar editores, 2008.
20. Cea Egaña, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 2008.
21. Cea Egaña, José Luis. "La Regionalización de Chile y la modernización de su sociedad." *Revista de Derecho V* (dic. 1994): 63-70.
22. Chacón Romero, Andrés, y Marisol Osorio Ramírez, eds. *Buenas Prácticas Municipales: Innovación para el Desarrollo Local*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile, 2014.
23. Chacón, Andrés. "Antecedentes de la gestión municipal: Las principales reformas de descentralización del régimen militar." En *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile (2007): 211-226.
24. Chateau, Jorge. *Geopolítica y regionalización: algunas relaciones*. Flacso, 1978.
25. Cobos Noriega, María Teresa. "El régimen de intendencias en el Reino de Chile: fase de implantación 1786-1787". *Revista Chilena de Historia del Derecho*, n° 7 (1978): 85-106.
26. Correa Sutil, Sofía. "El corporativismo como expresión política del socialcristianismo." *Revista Teología y Vida XLIX* (2008): 467-481.
27. Correa, Sofía et al. *Documentos del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2003.
28. Cortés, Patricia. *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile*. Organización de Naciones Unidas, CEPAL, 2005.
29. Cox, Cristián, et al. *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. MINEDUC, 1997.
30. Cumplido, Francisco. *La estructura institucional del modelo de descentralización*. Santiago: CED, 1983.
31. De la Maza, Gonzalo. *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: Lom, 2005.
32. De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, edición crítica de E. Nolla, Aguilar, Madrid, 1989.
33. Delooz, Benoit. "Equidad y solidaridad territoriales en Chile, algunas reflexiones preliminares." *Ius et Praxis* 25, no. 2 (2019): 461-486.
34. Díaz, Alejandro. *La Municipalidad del Fascio Cívico-Militar 1973-1992*. 2020. Disponible en https://alediaz.cl/wp-content/uploads/2020/Municipali/capitulo_el_municipio_del_fascio_civico%20militar.pdf.
35. Donoso, Sebastián, et al. "Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: el caso de los directores comunales

- de educación." *Innovar* 27, no. 64 (Universidad Nacional de Colombia), pp. 115-128.
36. Egaña, María Loreto. "La ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político." *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 26, no. 4 (1996): 9-39.
 37. Enríquez, Lucrecia. "Las intendencias y el gobierno interior de Chile entre 1810 y 1833". *Caravelle*, n° 109, (2017): 161-178.
 38. Espínola, Viola. *La descentralización de la educación en Chile: Continuidad y cambio de un proceso de modernización*. FACSO Chile, 1989.
 39. Fernández Richards, José. "La administración del Estado y las municipalidades en Chile." *Revista IUS* 7, no. 32 (2013): 148-160. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009.
 40. Fernández Richards, José. "La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal." *Revista de Derecho Público*, no. 19/20 (1976): 399-431..
 41. Fernández Richards, José. *Derecho Municipal Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, 2011
 42. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser." *Revista de Derecho Público*, Vol.630, (2001): 223-248.
 43. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "El proceso de descentralización territorial del Estado de Chile: un largo camino sin horizonte claro a la vista." *Anuario de Derecho Público* 2015, no. 1: 295-315
 44. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "El Estado Administrador de Chile: De Unitario Centralizado a Descentralizado y Desconcentrado". *Revista de Derecho*, Vol. X, (1999): 115-123.
 45. Gallardo, Bernarda. *De la municipalidad, el autoritarismo y la democracia, una reflexión*. Flacso, Chile, 1989.
 46. Goic, Alejandro. "El sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente." *Revista médica de Chile* 143, no. 6 (2015).
 47. Henríquez Opazo, Osvaldo. "Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: De la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional." *Revista Territorios y Regionalismos*, N°3 (2020): 61-81.
 48. Henríquez, Osvaldo. "Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N°21 (año 2020): 5-28.
 49. Hernández, José. "Antes y después del Estallido: democracia, liderazgos y mecanismos de participación ciudadana en tres ciudades de Chile." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N°25, año XIII (enero de 2022): 1-20.
 50. Illanes, María Angélica. *Historia Social de la Salud Pública Chile 1880/1973*. Ministerio de Salud, Chile, 2010.
 51. Jimenez de la Jara, Marcela. "Antecedentes sobre el origen y evolución del municipio en Chile", *Revista de Trabajo Social UC*, (1983): 11-19.

52. Labra, María Eliana. "La reinención neoliberal de la inequidad en Chile, el caso de la salud." *Cadernos de Saúde Pública* 18 (2002): 1041-1052.
53. Larrañaga, Osvaldo. "Descentralización y Equidad: El caso de los servicios sociales en Chile." *Cuadernos de Economía UC* 33, no. 100 (1996): 345-365.
54. Larrañaga, Osvaldo. *Focalización de programas en Chile: El sistema CAS*. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social. Banco Mundial, 2005.
55. Letelier, W. Raúl, et al. "Recentralización e internalización municipal. Dos tendencias en el derecho local chileno." *Anuario de Derecho Municipal* 2016, no. 10: 191-207.
56. Mardones, Rodrigo. "Descentralización y transición en Chile." *Revista de Ciencia Política* 26, no. 1 (2006): 03-24.
57. Molina, Sergio. *Un centro de investigación que abre surcos. Milos. Cide 40 años*. Santiago: Editorial CIDE.
58. Montt Leiva, Pedro. *El Traspaso de la Educación al Municipio. La Municipalización de Servicios Sociales en Chile*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1995.
59. Morales, Eduardo, Hernán Pozo y Sergio Rojas. *Municipio, desarrollo local y sectores populares*. Flacso, 1988.
60. Moreno, A., y R. Gamboa. "Dictadura Chilena y Sistema Escolar." *Educar em Revista* N° 51 (2014): 51-66.
61. Navarrete-Yáñez, Bernardo Eric. "Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010." *Convergencia* 21, no. 66 (2014): 179-202.
62. Nef, Jorge. "El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bosquejo de Análisis Político." *Revista Enfoques Educativos* 2, no. 2 (1999-2000): 1-10.
63. Núñez, Iván. *Historia reciente de la educación chilena*. Santiago: PIIE, 1997. <http://piie.cl/biblioteca/publicaciones/libros/L1993-012.pdf>.
64. Parada Vázquez, Ramón. *Derecho administrativo I, parte general*. Madrid: Marcial Pons, 1994.
65. Penaglia, Francesco; Van Treek, Esteban Valenzuela; Valenzuela, Jessica Leguá. "Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder." *Revista de Estudios Políticos* no. 179 (2018): 131-169.
66. Pérez, Aníbal et al. "Cercanía, favor, lealtad. Clientelismo en dos municipalidades chilenas." *Sociológica* 33, no. 94 (mayo-agosto de 2018): 235-268.
67. Pérez, Aníbal. "Clientelismo político, neoliberalismo y la concertación: el "guatón" Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996." *Divergencia* N°3, Año 2, enero - julio 2013, 89-113.
68. Pérez Contreras, Aníbal, "¿Una democracia sin política? Municipios, alcaldes y mediadores políticos durante la transición 1992-2004". *Revista Notas Históricas y Geográficas*, no.24, (enero - junio, 2020): 413 – 452.
69. Pozo, Hernán. "La reforma del régimen municipal propuesta por el gobierno." Documento de Trabajo, FLACSO, *Estudios Sociales* N°3, octubre de 1990.

70. Pozo, Hernán. *Administración interior del Estado y sistemas de participación: Coredes y Codecos*. Flacso-Chile, 1988.
71. Pozo, Hernán. *Antecedentes sobre régimen de gobierno y administración regional y provincial*, FLACSO, 1991.
72. Puga, Ismael. "Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social?." *Estudios Pedagógicos XXXVII*, no. 2 (2011): 213-232.
73. Raczynski, Dagmar, y Serrano, Claudia. "Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios en Santiago." *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales* 14, no. 41 (1987).
74. Raczynski, Dagmar. "Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos." En *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago: LOM Ediciones (1999) 125-154.
75. Ramírez Vargas, Cristóbal. "(Des)centralización en Chile, un recorrido por los principales hitos de 1810 a 1989." *Estado, Gobierno y Gestión Pública* no. 35 (marzo 2020): 65-108.
76. Rehren, Alfredo. "El impacto de las políticas autoritarias a nivel local." *Occasional Papers in Latin American Studies* (1991): 207-246.
<https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1413>.
77. Rengifo Streeter, Francisca. "Poder Municipal. La territorialización del gobierno estatal en Chile, 1830-1890", *Revista Palimpsesto*, n°17 (2020), 247-266.
<https://doi.org/10.35588/pa.v10i17.4262>.
78. Rosales, Mario. "Chile: Un Municipio Social con limitaciones para impulsar el desarrollo local." En *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, (2007): 143-166.
79. Salazar Vergara, Gabriel. "Una perspectiva social sobre la historia del Municipio." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* N°7 (2013): 137-149.
80. Salazar Vergara, Gabriel. *Historia del Municipio y la Soberanía Comunal en Chile, 1820-2016*. Editorial Universitaria, 2021.
81. Sanhueza, María Carolina. "La primera división político-administrativa de Chile: 1811-1826". *Historia*, v.41 n°2 (2008): 447-493.
82. Sepúlveda, Matías. "Del trabajo protegido al trabajo subsidiado. Intervención, libre mercado y la situación de los trabajadores del PEM y POJH, 1974-1984." *Seminario Simón Collier*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014, p. 213-244.
83. Soto Araya Alejandro, *La Municipalidad*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.
84. Suárez, Gastón. *Fomento productivo y espacio local. La Asociación de los privados, ONG y organismos privados de desarrollo*. Santiago: Ediciones Sur, 1996.
85. Tobar, Manuel. "La reforma regional inconclusa: Una visión desde los consejeros regionales." *Revista de Derecho Público* 2005, no. 67: 291-328.

86. Tobar, Manuel. *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y administración Regional*. Santiago: Editorial AbeledoPerrot-LegalPublishing, 2012.
87. Urenda Zegers, Beltrán Urenda Zegers. "La participación social en el Gobierno Militar". *Política: Revista de Ciencia Política*, 1989, 295-314.
88. Valdebenito Infante, Alfonso. *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1973.
89. Valdés, Teresa, et al. *Centros de madres: 1973-1989 ¿sólo disciplinamiento?*. Cepal Chile, 1989.
90. Valdivia, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago: Tirant Lo Blanch, 2018.
91. Valdivia, Verónica. "La "alcaldización de la política" en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel", *Izquierdas*, N°38 (febrero 2018):113-140.
92. Vergara Blanco, Alejandro. "Marco jurídico de la descentralización administrativa". *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, N°3 (1991): 411-449.
93. Villagrán, Marcelo. *Manual de Derecho Municipal*. Santiago: RIL Editores, 2014.
94. Villalobos, Sergio. *Breve Historia de Chile*. Santiago de Chile: Universitaria, 2010.
95. Zúñiga Urbina, Francisco. "Acerca del Estado regional y la nueva Constitución." *Cuadernos Constitucionales*, no.1, (2020): 123-135.
96. Zúñiga Urbina, Francisco. "Estado unitario: Un balance de las reformas constitucionales sobre gobierno y administración en Chile." En *Congreso internacional sobre la organización política del territorio federalismo e integración*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomómico (2008): 1-33.

Fuentes Primarias:

1. Archivo Presidencial Patricio Aylwin Azócar. "Reforma Municipal." Universidad Alberto Hurtado.
2. *Boletín* N° 9.834-06. *Mensaje* N° 1053-362. *Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional*.
3. Constitución Política de la República de 1833.
4. Constitución Política de la República de 1925.
5. Constitución Política de la República de 1980.
6. Contraloría General de la República. *Dictamen N°013636*, 19 de febrero de 2016.
7. Decreto Ley N°1552, contiene el Acta Constitucional N°3 de Derechos y Deberes Constitucionales, promulgada el 11 de septiembre de 1976.
8. Decreto Ley N°25 /22.09.1973.
9. Decreto Ley N°44 del Ministerio del Interior, 14/10/1974.
10. Decreto Ley N°573 Estatuto del gobierno y administración interiores del estado, publicado en D.O. el 12/07/1974.

11. Decreto Ley N°575
12. Decreto Ley N°1, promulgado con fecha 11 de septiembre de 1973 y publicado en D.O. con fecha 18 de septiembre de 1973.
13. Decreto Ley N°2763 de 11 de Julio de 1979.
14. Decreto N° 70. Fija denominación, ámbito de competencia territorial, domicilio y calendario de instalación con las fechas en que iniciarán funciones los servicios locales de educación pública que indica. Subsecretaría de Educación. 17 de julio de 2021.
15. Decreto N°224 del Ministerio del Interior, de fecha 11 de marzo de 1990.
16. Decreto Supremo N°1472.
17. Dictamen N°41.214-2017 de la Contraloría General de la República.
18. *El proceso de Descentralización en Chile 1990-1993*. Ministerio del Interior, 1994.
19. Guía de Formación Cívica del Poder Legislativo, Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45762
20. Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. octubre 2014.
21. Ley 19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.
22. Ley de Municipalidades de 1884.
23. Ley N°11.860 de Organización y Atribuciones de las Municipalidades.
24. Ley N°18.865 Orgánica de Municipalidades.
25. Ley N°19.143 establece la distribución de ingresos provenientes de patentes de amparo de concesiones mineras entregó un porcentaje a las Municipalidades.
26. Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional.
27. Ley N°20.050.
28. Ley N°19.602 sobre gestión municipal.
29. Mensaje N°1174-363, 02 de noviembre de 2015.
30. Reglamento Constitucional Provisorio de 1812.