



EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

Santiago, noviembre de 2021

División de Estudios y Políticas Públicas
Departamento de Estudios y Análisis Territorial

SUBDERE



© **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**
Inscripción N° 2021-A-1628, Registro de Propiedad Intelectual

Jefa de División de Estudios y Políticas Públicas
Eleonora Espinoza Hernández

Coordinación
Andrés Barrientos Cárdenas
Jefe de Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Elaboración
Mario Rocha Lameraín, Profesional del Departamento de Estudios y Análisis Territorial
Profesionales de la Unidad de Estudio Municipales

Revisión
Luis Aránguiz Kahn, Asesor del Departamento de Estudios y Análisis Territorial
Eliezer Salinas Belmar, Coordinador del Observatorio Regional y Local
Maximiliano Ravest Ibarra, Asesor Unidad Legislativa
Profesionales de la División de Estudios y Políticas Públicas

SUBDERE, noviembre de 2021

INDICE

PRÓLOGO	8
PRESENTACIÓN	10
I. INTRODUCCIÓN	13
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA)	15
1. Reorganización de servicios de la Administración Pública, organismos e instituciones	15
2. Creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa	16
3. Autoridades de Conara	16
4. Funciones y atribuciones de Conara	17
5. Modificación de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y fija planta de personal.	18
6. Finalización de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa	18
7. Funcionarios que participaron en Conara y Subdere	19
III. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN IMPULSADO POR CONARA	20
A. Experiencias previas al proceso de regionalización de Conara	20
B. El proceso de regionalización impulsado por Conara	24
IV. PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN IMPULSADO POR CONARA	44
A. Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado.	45
B. Regionalización del país	46
C. Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	48
D. Estructuración de un Sistema Regional de Planificación. Creación de las plantas y establecimientos de normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac)	49
E. División de las regiones del país en provincias	49
F. División de regiones en provincias y modificación del D.L. N° 575, de 1974	50
G. Denominación de la Región Metropolitana y de las regiones del país	51
H. Facultades del ministro del Interior respecto de la política de desburocratización y agilización de la Administración del Estado	51

I. Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal	52
J. Normas para el manejo del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional	53
K. Delimitación de las regiones y provincias del país	53
L. División de provincias en comunas	54
M. Establecimiento de normas sobre Rentas Municipales – Creación del Fondo Común Municipal	55
V. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN IMPULSADO POR CONARA	57
1. Situación previa	57
2. Lineamientos en materia de la Regionalización	58
3. Objetivos de la Regionalización	59
4. Principios o fundamentos	59
5. Políticas de la Regionalización	59
6. Evaluación General	60
VI. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA IMPULSADO POR CONARA. FUNDAMENTOS Y EVALUACIÓN	66
A. La reforma estructural	67
B. La reforma funcional	76
C. La reforma en administración de personal	85
VII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO	93
A. Creación del cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior	94
B. Traspaso y asignación de funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	97
C. Establecimiento de la planta de personal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	100
D. Organización de Subdere	100
E. Subsecretarios que ha tenido Subdere desde su creación	102
F. Sedes que ha ocupado la Subsecretaría	105
VIII. PRINCIPALES HITOS EN LA HISTORIA DE SUBDERE	107
1. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado	107
2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades	108
3. Modificación de la división política y administrativa del país	110
4. Determinación de los límites específicos de las regiones del país	110
5. Determinación de los límites específicos de las provincias del país	110
6. Delimitaciones de las comunas del país	110

7. Creación de los Gobiernos Regionales _____	110
8. Programa de Fortalecimiento Regional _____	112
9. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal _____	113
10. Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (Profim) _____	115
11. Programa Universidades - Gobiernos Regionales _____	115
12. Ley de Rentas Municipales _____	116
13. Programa Mejoramiento de Barrios _____	116
14. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y creación de la División de Municipalidades en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo _____	117
15. El Chile Descentralizado que queremos. Un proyecto de todos _____	118
16. Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175, que fijó el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional _____	120
17. Reforma Constitucional que contempla la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas _____	121
18. Creación de la Región de los Ríos y la Provincia de Ranco _____	122
19. Creación de la Región de Arica y Parinacota, y de la Provincia del Tamarugal _____	123
20. Programa Puesta en Valor del Patrimonio _____	124
21. Academia de Capacitación Municipal y Regional _____	125
22. Creación de la Provincia de Marga Marga y modificación del territorio de las provincias de Valparaíso y Quillota, en la Región de Valparaíso _____	125
23. Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional _____	126
24. Programa Nacional de Tenencia Responsable de Animales de Compañía - Mascota Protegida _____	127
25. Establecimiento de disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega de nuevas competencias de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo _____	127
26. Creación de la Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata _____	128
27. Elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional _____	131
28. Regulación de la elección de gobernadores regionales _____	132
29. Fortalecimiento de la regionalización del país _____	133
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	138
ANEXO N° 1 _____	144
ANEXO N° 2 _____	146
ANEXO N° 3 _____	156
ANEXO N° 4 _____	166



PRÓLOGO

La historia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha estado vinculada desde su creación a los procesos de desarrollo de los territorios en Chile, a lo cual se ha agregado especialmente desde el siglo pasado, un importante impulso al desarrollo del país en los ámbitos social, económico y cultural, constituyendo también una labor importante la división política y administrativa del territorio junto con la fijación de los límites de las distintas unidades territoriales existentes en cada época.

En forma previa al proceso de la independencia de Chile que comenzó a gestarse en 1810, el territorio nacional se dividía en las provincias o intendencias de Santiago y Concepción, creándose posteriormente, en 1811, una tercera provincia, la de Coquimbo. La Constitución de 1833 reorganizó el país estableciendo provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, lo que experimentó diversas reestructuraciones en el transcurso de 141 años, hasta que se diseñó una nueva división territorial en el año 1974.



Esta nueva regionalización que se encuentra vigente en el país, fue impulsada por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara), a través del Decreto Ley N° 573, publicado el 12 de julio de 1974, denominado Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, que estableció la actual división política y administrativa en el país, que se hizo fusionando a las 25 provincias existentes, definiéndose regiones, provincias y comunas. En forma complementaria al D.L. N° 573, con fecha 13 de julio de ese mismo año, se dictó el Decreto Ley N° 575, titulado Regionalización del país, el cual consolidó la reforma instaurada por esta Comisión.

En la actualidad, el organismo que heredó las funciones que cumplió la Conara, es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), la cual fue creada mediante la Ley N° 18.359, del 17 de noviembre de 1984. En este marco de continuidad institucional, la Subsecretaría se hizo cargo, a partir de esa fecha, de proseguir con la misión de impulsar el proceso de desarrollo regional y descentralización, funciones que viene desempeñando desde hace 37 años, promoviendo el desarrollo en las diferentes regiones, provincias y comunas del país.

Este proceso ha significado avanzar en mejorar las condiciones de vida de los habitantes de todas estas unidades geográficas, habiendo sido parte también de este esfuerzo los espacios territoriales más aislados y apartados del país, donde sus habitantes requieren de oportunidades y medios para alcanzar sus sueños y aspiraciones, para avanzar en el desarrollo y

lograr la prosperidad de ellos en todos los lugares que ocupan el espacio del territorio nacional, sin excepción de ninguna naturaleza.

La presente publicación comprende una narración de la evolución institucional de la Subsecretaría, desde la instancia de su creación en el año 1984, abarcando aspectos tanto de carácter organizacional internos, como también dando cuenta de los hitos más relevantes en materia de los avances logrados en los procesos de desarrollo regional y de descentralización. La revisión de esta necesaria perspectiva histórica abarca también la contribución realizada precedentemente por la Conara, que en forma pionera estableció las bases de la regionalización del país, hace ya casi medio siglo.

Rodrigo Delgado Mocarquer
Ministro del Interior y Seguridad Pública

PRESENTACIÓN

Al presentar esta publicación de la historia de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, es importante destacar su aporte realizado al desarrollo de los diferentes territorios de Chile, propiciando condiciones de vida más dignas para los habitantes del país que han sido objeto de múltiples iniciativas implementadas en el transcurso de 37 años de vida institucional, que merecen ser vistas desde una perspectiva histórica.

Nuestra Subsecretaría tiene actualmente la misión de impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a las municipalidades. A lo anterior se suma la puesta en práctica de variados programas e iniciativas que han significado cambios sustanciales en la vida de nuestros conciudadanos, localizados en los más diversos territorios de nuestro país.



Revisando la historia de la Subsecretaría, nos encontramos que desde un comienzo se dispuso que estaría encargada de las materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, junto con los respectivos estudios y apoyo técnico y administrativos derivados de estas significativas funciones heredadas el año 1984 de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara). De este modo, desde su origen se ha encargado de llevar adelante el proceso de desarrollo regional y descentralización del país, labor que se ha constituido en una verdadera causa durante las últimas décadas, tanto a nivel nacional como en la misma Subdere, que ha contado además con el apoyo de diferentes actores regionales para la consecución de los objetivos comprometidos en el ámbito del desarrollo.

La Subsecretaría ha actuado bajo la égida de una causa noble y enaltecedora, como es la búsqueda y materialización de mejores condiciones de vida para todos los habitantes de nuestra nación, experiencia que se ha querido representar en esta publicación, en la cual se muestran cronológicamente los principales aspectos estructurales y funcionales que fueron configurando su actual organización, así como los hitos institucionales más relevantes que han significado avances sustantivos en los mencionados procesos de desarrollo regional y de descentralización.

La prospectiva sobre el quehacer de nuestra Subsecretaría estará inexorablemente vinculada al curso de los acontecimientos y entornos que trasciendan en el devenir de los desafíos que se avizoren y asuman en el desarrollo de los territorios, con

sus diversas realidades y características, siendo parte también de la construcción de esta perspectiva, la valiosa experiencia de las lecciones recogidas y aprendidas en su largo andar institucional que se presenta en esta publicación.

María Paz Troncoso Pulgar
Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo



INTRODUCCIÓN

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tuvo su origen en la Ley N° 18.359, publicada el 17 de noviembre de 1984, a través de la cual se creó el cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, para que se encargara de las materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, junto con las funciones de modernización y reforma administrativa.

En dicha ley también se estableció que el citado subsecretario fuera el superior jerárquico inmediato de la División de Modernización y Reforma Administrativa, que había sido traspasada anteriormente al Ministerio del Interior, desde la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, en 1983. En efecto, mediante la Ley N° 18.201¹, de enero de 1983, se dio por terminada la existencia institucional de Conara, estableciéndose que las referencias que la legislación y reglamentación vigentes hacían a esta ex Comisión, se debían entender hechas al Ministerio del Interior, el que sería su continuador legal.

De esta manera, con la creación de la Subsecretaría, esta se convirtió en la sucesora legal de las funciones que cumplió Conara hasta enero de 1983. Al respecto, cabe tener en cuenta que la creación de la Subdere fue concebida en forma deliberada e íntegramente por las autoridades y directivos que tuvo Conara hasta ese año, quienes estaban conscientes de la importancia de continuar impulsando las materias referidas a la modernización y reforma administrativa del Estado, como también proseguir avanzando con el proceso de descentralización, estimulando el desarrollo de los territorios en sus diferentes ejes de acción, tales como, el desarrollo económico, social, cultural, la inserción internacional, el avance de la ciencia y la innovación tecnológica, entre otros componentes del desarrollo, que se estimaba requerirían de una gestión y conducción coordinada en función del objetivo del desarrollo integral de los territorios. Es por esta razón que resulta relevante conocer la historia de la citada Comisión, considerando que en ella se encuentra el origen de la Subsecretaría y que, además, fue el organismo que dio inicio al citado proceso de regionalización del país.

Conforme a lo anterior, al examinar la historia de la Conara, se destaca la implementación del proceso de modernización y reforma administrativa llevado a efecto en la Administración del Estado durante el período comprendido entre los años 1974 y 1983. Junto con ello, destaca especialmente también su contribución en el ámbito de la regionalización del país, que se materializó a partir del año 1974².

Revisando la historia de lo que ha sido este proceso en los últimos 70 años en Chile, se pueden reconocer tres grandes propuestas de regionalización. La primera de ellas provino de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) que, en

.....
1 Ley N° 18.201, publicada el 27 de enero de 1983. Crea la Secretaría General de la Presidencia de la República.
2 A través de los Decretos Leyes N° s. 573 (publicado el 12 de julio de 1974) y 575 (publicado el 13 de julio de 1974).

1950, con el objeto de potenciar el desarrollo económico en el país, propuso la creación de seis macrorregiones, considerando un vasto núcleo central que incluía a Santiago y varias otras zonas geográficas que actualmente comprenderían regiones como Valparaíso, O'Higgins, Maule y Ñuble. La propuesta de la Corfo incluyó además dos macrorregiones en el norte (Norte Grande y Norte Chico) y tres macrorregiones en el sur del país (Concepción y La Frontera, Los Lagos y Los Canales). En el año 1969, la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) realizó una propuesta más fragmentada, establecida sobre la base de criterios económicos, técnicos, espaciales y administrativos, cuyo objetivo era inducir un proceso de desconcentración administrativa y fortalecer el funcionamiento de los servicios del Estado a nivel regional. El diseño de este organismo contenía once regiones, más una zona metropolitana. Ambas proposiciones, la de Corfo y Odeplan, finalmente no prosperaron, prevaleciendo en ambos casos la segmentación de 25 provincias que estaba vigente en esos años.

Fue en el año 1974 cuando la Conara estableció la regionalización del país, a través de la dictación del Decreto Ley N° 573, publicado el 12 de julio de 1974, denominado Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, con una nueva división política y administrativa en el país que se hizo fusionando a las 25 provincias existentes en ese momento, definiendo una nueva división conformada por regiones, provincias, y comunas. En forma complementaria al D.L. N° 573, con fecha 13 de julio de ese mismo año, se dictó el Decreto Ley N° 575, titulado Regionalización del País.

Esta regionalización impulsada desde Conara, se profundizaría posteriormente mediante el Decreto Ley N° 1.230, publicado el 4 de noviembre de 1975, que dividió las regiones del país en provincias, considerando para ello, en primer lugar, factores geográficos, poblacionales, económicos y de comunicaciones, entre otros. En segundo término, se estimó a la región como una unidad territorial que debía contar con una dotación de recursos naturales suficientes para avalar una perspectiva de desarrollo económico que fuera compatible con el ritmo de crecimiento que se deseaba imprimir al país. Por último, la base poblacional fue un tercer elemento considerado imprescindible para el impulso del citado desarrollo, por la posibilidad de constituirse en una fuerza de trabajo y mercado de consumo relevantes para ese fin. Posteriormente, desde la citada Comisión, continuaría promoviéndose el referido proceso con la dictación el 7 de enero de 1976, del Decreto Ley N° 1.317, con el que se dividieron regiones en provincias y se estableció el procedimiento para fijar las demarcaciones de los deslindes físicos de las regiones y provincias definidas en este decreto.

De esta manera, el presente informe comprende la evolución histórica de ambos organismos, Conara y Subdere, comenzando cronológicamente por dicha Comisión y posteriormente, por el organismo que heredó sus funciones, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. La revisión de esta perspectiva histórica se basa fundamentalmente en los aspectos institucionales o administrativos internos que caracterizaron la vida de estos organismos, como también en los hitos concernientes a la naturaleza de sus funciones que fueron sucediendo a través del tiempo.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA)

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara) tiene su origen en el Decreto Ley N° 212, publicado el 26 de diciembre de 1973. A partir de esta fecha, Conara estuvo a cargo de la implementación de una reforma administrativa integral, con el fin de adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la Administración Pública e impulsar un proceso de regionalización en el país.

Para disponer de mayores antecedentes de la historia de Conara y comprender mejor especialmente su propuesta de regionalización formulada e iniciada en 1974, cabe tener en consideración previamente un diseño elaborado en esta materia por la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), en 1950, que se puede considerar como uno de los primeros hitos en el ámbito de la división territorial durante el siglo pasado. El segundo hito que se puede reconocer en este proceso de regionalización corresponde a la propuesta en el mismo ámbito llevada a efecto por la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), en el año 1969, que también constituye un valioso dato histórico sobre el mencionado proceso.

En esta sección se presenta el contexto inicial que había especialmente en la Administración Pública en el país, a partir de la creación de la Conara a fines del año 1973, las funciones y atribuciones asumidas por este organismo, las modificaciones introducidas en su naturaleza jurídica, las condiciones en que se produjo el término de su funcionamiento y los funcionarios que participaron en este proceso.

1. Reorganización de servicios de la Administración Pública, organismos e instituciones

Uno de los primeros antecedentes que se puede encontrar sobre la creación de Conara, corresponde a la decisión de las autoridades de la época en cuanto a impulsar la reorganización de todos los servicios de la Administración Pública, situación que ocurre en octubre de 1973³. Esta reorganización se reflejó en el siguiente texto extraído del documento "Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa":

Dicho texto señalaba que: "El interés del régimen de la época en relación con la Reforma Administrativa se manifiesta desde sus inicios, al dictar el 26 de octubre de 1973 el D.L. N° 98, que declaró en reorganización todos los servicios de la Administración Pública. Esta decisión involucró mucho más que meras reorganizaciones puesto que la resolución del Gobierno fue la de operar un cambio profundo en las estructuras, funciones y actitudes prevalecientes en la Administración"

³ Mediante la dictación del Decreto Ley N° 98, publicado el 26 de octubre de 1973.

De esta manera, en el artículo 1º de este decreto, se declararon en reorganización todos los Servicios de la Administración Pública, organismos o instituciones fiscales, semifiscales o autónomas, empresas, sociedades e instituciones del Estado, centralizadas o descentralizadas; municipalidades, sociedades o instituciones municipales y, en general, de la Administración del Estado, tanto central como descentralizada y de aquellas empresas, sociedades y entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tuvieran aportes de capital mayoritario o en igual proporción, participación o representación.

Para el ejercicio de las facultades previstas en el artículo anterior, se contempló que mediante decretos leyes se podrían crear, estructurar, dividir, descentralizar, desconcentrar, fusionar, fijar plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, organismos, cargos y empleos, como asimismo, trasladar a los funcionarios de acuerdo con las necesidades de las instituciones. Igualmente, para los mismos fines se podrían asignar o modificar las funciones y facultades de los organismos respectivos y su dependencia o relación respecto del Gobierno y de los ministerios correspondientes.

2. Creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

Conara fue creada en diciembre de 1973⁴ –dos meses después del decreto que establecía la reorganización de todos los servicios de la administración pública– para ser el organismo encargado de la conducción de una reforma administrativa integral, destinada a adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la administración pública.

Según uno de los primeros documentos elaborados por esta institución⁵, para alcanzar equilibradamente y en el menor tiempo posible un adecuado desarrollo político, económico y social de Chile, se efectuaron diversos estudios y apreciaciones que permitieron advertir la urgente necesidad de revisar la organización de la administración del Estado y de sus estructuras, con el objeto de mejorar la gestión administrativa mediante métodos y sistemas racionales que aseguraran una alta productividad y optimización de las tareas de gobierno.

3. Autoridades de Conara

Cabe señalar que Conara era una Comisión que dependía directamente de la Junta de Gobierno de la época y estaba presidida por un oficial superior de las Fuerzas Armadas. Las primeras autoridades que tuvo la Conara en su inicio, fueron las siguientes:

– Ministro presidente, general de brigada, Julio Canessa Robert.

.....

⁴ Mediante el Decreto Ley N° 212, publicado el 26 de diciembre de 1973

⁵ Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, páginas 2 y 3.

– Vicepresidente, coronel de Ejército, Juan Barrientos Vidaurre.
– Secretario ejecutivo, teniente coronel de Ejército, Alejandro González Samohod.

Los directivos y funcionarios que se desempeñaron en los comienzos de este organismo se pueden ver en el Anexo N° 1.

4. Funciones y atribuciones de CONARA

Con la dictación del Decreto Ley N° 212 que fundó Conara, se establecieron en su artículo 1º las atribuciones y funciones que fueron asignadas a este organismo, de cuya lectura se desprenden dos grandes líneas de trabajo: el proceso de la regionalización y la reforma de la administración del Estado, cuya planificación, dirección y coordinación general fueron confiadas a la Comisión Nacional. Las principales funciones que se definieron son las siguientes⁶:

a) Estudiar y proponer modificaciones estructurales generales de la administración del Estado o modificaciones orgánicas de determinados ministerios, servicios públicos centralizados o descentralizados o de las municipalidades, pudiendo señalar las pautas técnicas a las cuales debía ceñirse la estructura interna de cada una de aquellas instituciones;

b) Revisar los proyectos o proposiciones que formulara cualquier organismo público o privado en cuanto afectara a los sistemas administrativos o las funciones y estructuras de los servicios del Estado, con el objeto de velar por el efectivo cumplimiento de las bases generales de la Reforma Administrativa;

c) Canalizar en un solo plan común las experiencias, conocimientos e iniciativas que existieran en el país en materia de Reforma Administrativa, sea que ellas derivaran de instituciones públicas o privadas o de expertos;

d) Estudiar y proponer medidas tendientes a hacer efectiva una adecuada regionalización administrativa del país.

.....

⁶ Otras funciones eran las de estudiar y proponer las modalidades necesarias a la legislación y reglamentación administrativa; velar por el cumplimiento de las instrucciones y pautas técnicas que se impartan en ejercicio de sus facultades; planificar, coordinar e impulsar la aplicación de programas específicos de acción y difundir su contenido incentivando a los encargados de su ejecución inmediata; Controlar el avance de la puesta en práctica de estos programas.

5. Modificación de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y fija planta de personal

En enero de 1978 se modificó⁷ la naturaleza jurídica de Conara y se fijó la planta de su personal. Esta normativa se hizo considerando la necesidad de facilitar la ejecución más expedita del proceso de reforma administrativa y así dotar a la Comisión de una organización y personal suficiente para cumplir sus funciones de asesoría al Poder Ejecutivo y a la Junta de Gobierno.

En el artículo 1º del Decreto Ley 2.093, que modificó la naturaleza jurídica de CONARA, se señalaba que este organismo sería un servicio público del Estado dependiente directamente del Presidente de la República, sin perjuicio de su relación con la Junta de Gobierno. En el artículo 2º, por otra parte, se fijaron las plantas del personal de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, con la ubicación que se estimó pertinente en la Escala Única de Sueldos⁸.

En el artículo 3º se dispuso que el presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa tuviera el rango de ministro y la calidad de jefe de servicio.

En el artículo 6º se estableció que correspondería a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa representar al Gobierno ante los organismos internacionales de reforma administrativa; mantener intercambio sobre esas materias con todos los países y coordinar y programar la asistencia técnica internacional en dichos aspectos.

En este ámbito, cabe destacar que, para el diseño e implementación de sus políticas y acciones, Conara contó permanentemente con la asistencia de misiones de expertos provenientes de organismos internacionales, como por ejemplo, Naciones Unidas, en diversas áreas como la reforma administrativa, la regionalización, la modernización contable, sobre metodología de la investigación, entre otras, que permitieron enriquecer las diferentes propuestas concernientes al campo de acción de la Comisión.

6. Finalización de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

En enero de 1983, junto con la creación de la Secretaría General de la Presidencia, finalizó la existencia de Conara⁹, estableciéndose que las referencias que la legislación y reglamentación vigentes hacían a la ex Comisión, se debían entender hechas al Ministerio del Interior, el que sería su continuador legal.

7 Mediante el D.L. N° 2.093, publicado el 04 de enero de 1978.

8 De acuerdo con el Decreto Ley N° 249, de 1973.

9 A través de la Ley N° 18.201, publicada el 27 de enero de 1983.

De esta manera, la Ley N° 18.201 con la que finalizó Conara, estableció que al Ministerio del Interior le correspondería estudiar la racionalización de las estructuras, funciones y procedimientos de las instituciones y organismos que integraban la administración civil del Estado, con el fin de mantenerlas permanentemente adecuadas a las necesidades del país, formulando al Presidente de la República las proposiciones que fueran pertinentes.

También le correspondería al Ministerio del Interior, sin perjuicio de las funciones propias del Ministerio de Relaciones Exteriores, representar al Gobierno ante los organismos internacionales, en materia de reforma administrativa. Cabe señalar además que a través de la citada Ley 18.201, se produjo el traspaso al Ministerio del Interior, de la División de Modernización y Reforma Administrativa, que había dependido de Conara hasta la dictación de esta normativa.

7. Funcionarios que participaron en CONARA y SUBDERE

Cuando se creó en 1984 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo mediante la Ley N° 18.359¹⁰, se incorporó a esta institución la División de Modernización y Reforma Administrativa, que había sido traspasada en 1983 –con parte de su personal– desde la Comisión al Ministerio del Interior. El jefe de esta División era el abogado José María Saavedra, quien estaba a cargo de cuatro departamentos: el Departamento de Reforma Estructural y Funcional, cuyo jefe era Jaime Zavala; el Departamento de Regionalización, que estaba a cargo de Dionisio Vio; el Departamento de Investigación Administrativa, dirigido por Marcelo Castillo; y el Departamento de Personal y Capacitación, conducido por Elena Olivares.

El listado de estos funcionarios que se encontraba trabajando en Conara ese año 1984 y que fue traspasado al Ministerio del Interior, es el siguiente, ordenado alfabéticamente y por el estamento al que pertenecía.

Directivos: José Briceño, Marcelo Castillo, Jaime Farías, Cesar Fuenzalida, Elena Olivares, José María Saavedra, Freddy Salazar y Jaime Zavala.

Profesionales: Roberto Araya, Ventura González, Hernán Muñoz, Ester Olivas, Mario Rocha, Marianela Silva, Benjamín Valle y Tito Zapata.

Técnicos: Nora Varas y Daisy Venegas.

Administrativos: Miguel Araos, Bernardita Canales, Eliana Chamudis, Rose Mary Dávalos, Graciela Fuentes, Silvia Gamboa, Juan Carlos Hernández, Fresia Passi, Magaly Reveco¹¹ y Nancy Sepúlveda,

Auxiliares: René Galdámez, Luis Garrido, José Miguel González, Raúl Leiva, Gabriel Ibarra y Luis Saavedra.

De este grupo de 34 funcionarios, a diciembre del año 2021, 19 de ellos están jubilados o se encuentran cumpliendo labores fuera de SUBDERE, 10 han fallecido y sólo 5 se encuentran aún activos en la Subsecretaría, siendo estos, Ester Olivas,

10 En noviembre de 1984.

11 Magaly Reveco obtendría el título de abogado en el año 2005.

Magaly Reveco, Nora Varas, Luis Saavedra y Mario Rocha.

Se ha considerado importante recordar a este grupo de funcionarios, por cuanto la creación de la Subsecretaría se debió fundamentalmente a la voluntad y decisión de las autoridades de la época, como también a este equipo multidisciplinario, donde tuvo una destacada participación el abogado José María Saavedra, quien, para la materialización de esta iniciativa, contó con el apoyo profesional de varios de los mencionados funcionarios, entre los que destacan Jaime Zavala y Tito Zapata. Este apoyo consistió especialmente en la preparación del proyecto de ley que dio origen a la creación de Subdere, como también en la elaboración de varios estudios e informes de respaldo a esta iniciativa.

III. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN IMPULSADO POR CONARA

A. Experiencias previas al proceso de regionalización de Conara

Como se ha mencionado, antes que se materializara el proceso de regionalización impulsado por Conara, hubo propuestas que en este ámbito formularon tanto la Corfo en 1950, como Odeplan en 1969, que resulta conveniente conocer.

1. Propuesta de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo)

La Corfo fue creada en abril del año 1939¹², siendo posible señalar que uno de los primeros hitos del proceso de regionalización en el siglo pasado está constituido por la creación de la Corfo, especialmente por su propuesta formal, en 1950, de la conformación de seis macrorregiones basadas en la agrupación de las provincias (25 en total) existentes en esos años.

En el Título II de la ley que creó a la Corfo, en su artículo 19¹³, se estableció la creación de este organismo, en tanto que en el artículo 22 se hizo mención a “la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país”. El texto de este último artículo era el siguiente:

“Art. 22. El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

a) Formular un plan general de fomento de la producción nacional destinado a elevar el nivel de vida de la población me-

12 Mediante la Ley N° 6.434, publicada el 29 de abril de 1939.

13 Art. 19. Créase una persona jurídica con el nombre de Corporación de Fomento de la Producción, en adelante “la Corporación”, encargada de un plan de fomento de la producción nacional.

diante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales, guardando, al establecer el plan, la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, y procurando la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país.”

El diseño de Corfo proponía una regionalización para el país “atendiendo a factores geográficos y económicos que tuvieran cierta homogeneidad”¹⁴. Al respecto, se ha planteado que este proyecto constituyó la primera propuesta formal de descentralización agrupando a las provincias existentes previamente, y dividiendo el país en seis macrorregiones.

La propuesta se pensó siguiendo criterios geográficos y teniendo como objetivo potenciar el desarrollo económico, unificando territorios con cierta homogeneidad en recursos naturales, población y vocación económica. La división propuesta por la Corfo el año 1950 fue la siguiente:

Propuesta de Regionalización de la CORFO

Nombre de la Región	Provincias que la conforman
Norte Grande	Tarapacá y Antofagasta
Norte Chico	Atacama y Coquimbo
Núcleo Central	Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O’Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble.
Concepción y La Frontera	Concepción, Biobío, Malleco, Arauco y Cautín.
Los Lagos	Valdivia, Osorno y Llanquihue.
Los Canales	Chiloé, Aysén y Magallanes.

Fuente: Evaluación División Política Administrativa vigente. Informe Final. Federico Arenas V. Subdere/PUC. Octubre 2007.

2. Propuesta de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan)

La creación de Odeplan¹⁵ constituye también otro hito del proceso de regionalización en el país, especialmente por su

14 Evaluación de la División Política Administrativa vigente. Informe Final. Federico Arenas Vásquez. SUBDERE/Pontificia Universidad Católica. Octubre de 2007.

15 Obedece a la Ley N° 16.635, publicada el 14 de julio de 1967.

propuesta formal, de conformación de regiones basada en la agrupación de las provincias existentes.

La misión de este organismo se reflejaba en el Artículo 3º de la Ley N° 16.635, que señalaba textualmente: “La Oficina de Planificación Nacional es el organismo asesor encargado de proponer las orientaciones fundamentales al proceso de planificación, de conformidad a las instrucciones que para estos efectos le imparta el Presidente de la República...”. En relación al ámbito del desarrollo regional, el citado artículo en su letra f) señalaba: “Proponer las políticas de desarrollo regional y preparar, sobre la base de los planes sectoriales debidamente coordinados, planes regionales de desarrollo”.

De esta manera, en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva se creó la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) y la Subdirección de Planificación Regional, que asumió la función de la formulación de políticas públicas de desarrollo regional. Estas consistían fundamentalmente en el fomento al crecimiento económico regional, y se expresaban también en el establecimiento de prioridades regionales mediante la definición de polos de desarrollo, delimitación de regiones, proposición de organismos regionales de coordinación como de ejecución, y definición de estatutos especiales para ciertas regiones.

Propuesta de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), de una división geoeconómica del país.

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, se propuso una reforma constitucional que impulsara la redistribución del ordenamiento político-administrativo del país, agrupando provincias en zonas o regiones, siguiendo criterios geoeconómicos y demográficos. La reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero no logró ser despachada de la comisión del Senado. La iniciativa, que se impulsó al final del gobierno del Presidente Frei, en 1969, consistió en una propuesta de 12 regiones, que agrupaban a las provincias existentes en esa época, definiéndose un área metropolitana para la Provincia de Santiago y estableciéndose como centro del desarrollo nacional la ciudad de Santiago, junto con tres polos de desarrollo multiregional, localizados en Antofagasta, Valparaíso y Concepción.

Entre los fundamentos considerados por Odeplan¹⁶ para su propuesta de regionalización, se encuentra el hecho de que, a esa fecha, este organismo estaba elaborando programas de desarrollo regional que obedecían a un criterio de regionalización del territorio, que había sido puesto en vigencia por circular de S. E. el Presidente de la República, con fecha 2 de enero de 1966. Por otra parte, también se consideraba que la división geoeconómica propuesta se establecía sobre la base de criterios sociales, económicos, técnicos, espaciales y administrativos. Se pensaba que todos estos criterios facilitarían el proceso de desconcentración administrativa y agilizarían el funcionamiento de los Servicios del Estado a nivel regional.

En la propuesta se contó con la colaboración de la Comisión Especial de Racionalización de la Administración Civil del Estado, creada por decreto número 821, de 1965, del Ministerio del Interior; modificado después por decreto N° 1.766, de 1967, del mismo Ministerio.

¹⁶ Ver Decreto N° 1104 sobre División Geoeconómica del país.

Complementariamente con la división regional, también se propuso que los servicios de la administración del Estado que se regionalizaran o modificaran su estructura regional, debían ajustarse a la nueva división geoeconómica contemplada, a excepción de que contaran con un informe de la Oficina de Planificación Nacional, para establecer una regionalización distinta. También se consideraba que todo Servicio cuyo sistema vigente de regionalización fuera diverso del que se proponía, debía designar un funcionario que se encargaría de la coordinación superior de las oficinas o agencias del mismo servicio en la región respectiva.

En definitiva, se establecía que los servicios debían ajustar su funcionamiento administrativo a la regionalización que se estaba ordenando. Finalmente, se aclaraba que la propuesta no se aplicaría al Poder Judicial, a las Municipalidades, a las Universidades del Estado, a las Fuerzas Armadas y a Carabineros de Chile, y a la Contraloría General de la República. La propuesta de la mencionada Oficina de Planificación fue la siguiente:

Propuesta de Regionalización de ODEPLAN

Número de Región	Provincias que la conforman
I	Tarapacá
II	Antofagasta
III	Atacama y Coquimbo
IV	Aconcagua y Valparaíso
V	O'Higgins y Colchagua
VI	Curicó, Talca, Linares y Maule
VII	Ñuble, Biobío, Concepción, Arauco y Malleco
VIII	Cautín
IX	Valdivia y Osorno
X	Llanquihue, Chiloé y Aysén
XI	Magallanes
Zona Metropolitana de Santiago	Santiago

Fuente: Decreto N° 1104 sobre División Geoeconómica del país.

No obstante que esta división territorial no fue aplicada, manteniéndose el esquema de las provincias, se estima que la división de regiones propuesta por Odeplan, constituyó un importante paso previo a la configuración de las actuales regiones, que posteriormente concibió y materializó la Conara.

B. El proceso de regionalización impulsado por Conara¹⁷

El proceso de regionalización impulsado por Conara descansó sobre varios pilares o fundamentos, con una visión geopolítica integral sobre el futuro del país, sobre determinados objetivos que se persiguieron, en correcciones que se deseaba hacer, y en requisitos que se consideraban relevantes para constituir una región.

a. Fundamentos de la Regionalización de Conara

En el ámbito de las acciones desarrolladas por Conara, cabe destacar el proceso de regionalización, cuyos fundamentos estaban basados en cuatro pilares. En primer lugar, se entendía que un proceso de integración nacional sólo podía lograrse a través de un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establecieran las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional; y que debía haber una participación real de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país; y siendo necesaria la igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportara el proceso de desarrollo.

En el segundo fundamento, se señalaba que era relevante un equilibrio fronterizo bien definido y que el país estuviera sólidamente cohesionado en su interior, para que fuera posible a sus habitantes poder vivir y prosperar en armonía y tranquilidad. Ello planteaba como tarea ineludible una estrecha vinculación entre la integración antes expresada y los objetivos propios de la seguridad del país. En este sentido, no era favorable si en el territorio nacional se presentaban numerosos espacios vacíos, o si existían áreas de bajo desarrollo, o si es que había un desaprovechamiento parcial de los recursos en determinadas regiones.

En tercer término, se fundamentaba que las metas del desarrollo económico y social requerían de una mejor utilización del territorio y de sus recursos. El desarrollo que se perseguía debía ser de carácter integral, abarcando los aspectos sociales, económicos, como también administrativos e institucionales. Se entendía que este desarrollo debía ser posible en el contexto del esquema económico y social que se postulaba, una economía social de mercado, en la cual la capacidad de los individuos y de los grupos intermedios debía ser importante para decidir su propio destino.

Por último, se planteaba que la excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, había alcanzado niveles de gran magnitud, lo que obligaba a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas. Al respecto, se

.....
¹⁷ Antecedentes obtenidos de la publicación "Chile Hacia un Nuevo Destino", 1974. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Biblioteca Digital de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

pensaba que dichos recursos tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitieran un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado.

b. Visión geopolítica de la Regionalización

De acuerdo con uno de los documentos¹⁸ de la Comisión, uno de los factores para comprender a fondo el proceso integral de transformaciones de la regionalización impulsada en Chile por Conara, descansa en las tradiciones del país y en su historia, donde se encuentra la raíz entrañable de su identidad nacional.

Al respecto, se recordaba que tres siglos antes de su independencia, Chile ya había emergido con una personalidad perfectamente definida, y que prueba de esta identidad se encontraba en "La Araucana", poema épico de Alonso de Ercilla, donde se lee:

"Chile fértil provincia y señalada
 En la región antártica famosa
 De remotas naciones respetada
 Por fuerte, principal y poderosa;
 La gente que produce es tan granada
 Tan soberbia, gallarda y belicosa,
 Que no ha sido por rey jamás regida
 Ni a extranjero dominio sometida."

De esta manera, el poema de Ercilla se ha identificado como un verdadero acto de fundación de la historia de Chile, donde se representan las principales características del país y la individualidad de sus habitantes. La gesta de la emancipación de Chile se atribuye como un ejemplo de esta naturaleza, proeza en que la causa libertaria significó un inmenso sacrificio para el país.

La citada publicación de Conara sobre la visión geopolítica de la regionalización, agrega que Chile, consciente de su homogeneidad étnica, cultural y espiritual, se había mantenido fiel a un esquema de Estado unitario, celoso de su soberanía, respetuoso de los derechos de autodeterminación de su pueblo, fiel al principio internacional de no intervención en los asuntos internos de cada Estado y dispuesto siempre a mantener y estimular una amplia colaboración internacional especialmente con los países vecinos. De esta manera, se precisaba que el proceso de regionalización impulsado por Conara no

.....
¹⁸ Visión Geopolítica de la Regionalización Chilena. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Julio Canessa Robert. Ministro Presidente de Conara. Junio de 1979.

pretendió jamás llegar a un sistema federal de gobierno, que se estimaba incompatible con las tradiciones cívicas enraizadas en el país. Se señalaba entonces que la regionalización buscaba conjugar los imperativos del desarrollo armónico de todas las regiones del país con su larga tradición unitaria.

Desde la perspectiva de un marco geográfico, se estimaba que la regionalización había permitido visualizar geográficamente al país en su verdadera proyección tricontinental, donde la parte más poblada del territorio se encontraba en el continente sudamericano con sus 756.626,30 Km², donde residen la mayor parte de sus habitantes.

A lo anterior, se agregaba que "... su parte más extensa se encuentra en el continente antártico, pues la Antártica chilena tiene 1.200.000 Km², y está situada entre los meridianos 55° y 90° de longitud W. Situada al sur de los 60° de latitud sur, está formada por todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciales y demás conocidos y por conocerse, y el mar territorial respectivo comprendido entre estos límites."

Se destacaba además que el límite austral chileno está precisamente en el polo sur geográfico, lo que avvicina a Chile con las demás naciones con quienes se comparten los espacios marítimos, aéreos y continentales del hemisferio sur. Se planteaba que Chile, con las otras naciones que integran el Tratado Antártico Internacional, desarrolla una serie de acciones concertadas en beneficio de los intereses antárticos comunes que a todos preocupa.

Se consideraba que, enclavada en la inmensidad del océano Pacífico, a 3.760 kms. del Puerto de Caldera, se encuentra Rapa-Nui, reconocida legendariamente como Isla de Pascua, que aúna las comunicaciones marítimas y aéreas y facilita el intercambio con la Oceanía y el continente asiático.

Para el autor de este enfoque geopolítico, esta visión tricontinental de Chile se enriquece con la moderna concepción tridimensional que empezaba a abrirse camino en el derecho internacional. Según este nuevo enfoque, se agregaba a la dimensión terrestre para el caso de Chile, sus correspondientes espacios marítimos y aéreos. Así, a la extensa tierra sudamericana, Antártica y oceánica, se mencionaba además "aquellas islas adelantadas en el océano Pacífico, que contribuyen a afianzar nuestra posición estratégica en este importante océano", mencionándose como las más destacadas el grupo de las Islas San Félix y San Ambrosio, el Archipiélago Juan Fernández y las Islas Diego Ramírez.

En consecuencia, se aseguraba que estas particulares características geográficas de Chile habían determinado la necesidad de estructurar un sistema de gobierno y administración interna del Estado, que mantuviera un tradicional sentido unitario, con una desconcentración del poder territorial hacia las diferentes regiones, provincias y comunas, para facilitar así un desarrollo más equilibrado de nuestra extensa y compleja geografía.

Se reconocía que a nivel mundial se estaba produciendo inexorablemente un desplazamiento de los centros de gravitación mundial hacia el océano Pacífico, destacándose que China, con sus mil millones de habitantes (año 1979) representaba

un inconmensurable potencial que comenzaba a abrirse hacia el intercambio comercial internacional, agregándose a lo anterior la tremenda importancia de Japón en cuanto potencia industrial y exportadora de primera magnitud, junto con el dinámico crecimiento de naciones como Australia, Nueva Zelandia, Indonesia, Filipinas, así como las perspectivas del África y demás naciones ribereñas del Índico, las que contribuían en su conjunto a comprender la importancia y trascendencia del Pacífico como un océano del futuro.

En las primeras décadas del siglo XX ya se proyectaba que el Atlántico sería superado en su gravitación política por el océano Pacífico, continuando así el traslado de la progresión histórica hacia el oeste, señalándose que, entre otros países, Australia, Nueva Zelandia y en especial Japón, y entre los países iberoamericanos, Chile, serían los llamados a jugar un papel determinante entre las potencias del futuro.

Conscientes de este nuevo rol del océano Pacífico y de la privilegiada posición geográfica de Chile, que disponía de uno de los más extensos frentes portuarios de cara al Pacífico, se había iniciado un proceso de fortalecimiento y afianzamiento de sus relaciones y vinculaciones de todo orden con los más importantes países de este nuevo centro de gravedad del mundo.

Se consideraba además que era hora que Iberoamérica tomara conciencia de esta nueva situación, resultando imperativo para la época que se promovieran formas efectivas de cooperación interamericanas para trabajar unidos, complementando las ingentes potencialidades y recursos humanos y naturales, a fin de que el subcontinente americano se constituyera en una parte válida de la llamada constelación de potencias tanto presentes como futuras. Era la hora entonces de buscar soluciones oportunas para estar en condiciones de afrontar con éxito las exigencias que planteaban tanto las modernas instancias científicas y tecnológicas, como la emergencia de los nuevos centros de gravitación mundial.

De esta manera, en la visión geopolítica de la regionalización impulsada por Conara, se precisaba que este proceso no consistía en una mera división geográfica del país, sino que obedecía a definidos objetivos geopolíticos. Se afirmaba de parte de las autoridades de la época, que se justificaba esta visión, considerando que "como militares, nos ha correspondido un amplio conocimiento de nuestro país. Nadie mejor que nosotros podía detectar la existencia de los graves problemas de desvinculación geográfica, la presencia de vastos espacios vacíos que obviamente atentaban contra la seguridad nacional, el desequilibrado desarrollo de las diversas áreas geográficas de nuestro dilatado y complejo territorio nacional, y la macrocefalia metropolitana en desmedro de importantes zonas geográficas deprimidas y la generación de cordones de miseria alrededor de los grandes centros urbanos, donde yacían latentes la delincuencia y la subversión".

De esta manera, se declaraba que este diagnóstico había impuesto el deber ineludible de afrontar una solución integral para corregir las que se consideraban graves distorsiones, para así fortalecer la integración en la diversidad geográfica nacional, afianzar la soberanía, la defensa y la seguridad nacional, y promover un desarrollo más armónico de todo el país.

En este sentido, se destacaba que la nueva división político - administrativa del país, conjugaba factores geográficos,

geopolíticos, de desarrollo integral y de seguridad nacional, con miras a lograr un más adecuado sistema de gobierno y administración interior del Estado, que hiciera posible alcanzar los objetivos en materia de integración y de progreso en todos los ámbitos de la vida del país.

Todo esto hizo que haya sido necesario comenzar por determinar técnicamente los nuevos niveles político-administrativos, definiéndose conceptualmente cada uno de ellos. De esa manera, la región fue definida como una unidad territorial que abarca dos o más provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos, que permite el manejo de sus recursos en cantidad para que facilite su desarrollo integral; dotada de población suficiente para impulsar dicho desarrollo y con un lugar central que actúe como impulsor de las actividades económicas y sociales y oriente la dinámica de su crecimiento.

Se consideró que la región constituye la base territorial de la administración del Estado al conjugar los intereses nacionales con los locales, y radicarse en ella servicios públicos y organizaciones sociales que son interdependientes. La región era, por tanto, el marco de referencia geográfico-jurídico para encuadrar los poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, de la administración centralizada y descentralizada y de los órganos de planificación económica y social. La región es, finalmente, el más eficiente eslabón de la plena participación de las iniciativas creadoras del sector privado en íntima armonía con las autoridades.

En cuanto a la provincia, se la definió ajustándose al concepto técnico de micro-región, como el "...ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a este; sistema vial que debe funcionar dentro de un óptimo distancia-tiempo en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y principalmente en relación con el equipamiento que debe servir a los habitantes urbanos y rurales."

De lo anterior, se planteaba que no debía confundirse el concepto de región con el de provincia, ya que mientras la primera conjugaba destinos productivos distintos y complementarios, la provincia estaba enmarcada en un paisaje geográfico similar y tiene un destino productivo predominante.

En relación a la comuna, se la definió como la unidad territorial básica de todo el proceso, donde debe darse en forma plena la participación de la comunidad y en que la acción gubernamental se hace presente en la forma más directa a cada uno de sus integrantes. Se consideraba además que la ordenación territorial de una comuna se basa en las condiciones tipológicas, su naturaleza económica-social, en el hábitat y en su rango administrativo. También, se consideraba que la comuna debe permitir una adecuada organización de la población y eficiente prestación de servicios locales, así como la ordenación y el equipamiento de su territorio. En resumen, se concebía a la comuna como el órgano final de la jerarquía administrativa y territorial del Estado, constituyendo el nivel político y administrativo más directo de contacto de la comunidad organizada

con sus gobernantes.

c. Proyecciones geopolíticas de las regiones

En el inicio de la implementación de la regionalización impulsada por Conara en el año 1974, la exposición muy sumaria de las proyecciones geopolíticas, que se hizo¹⁹, región por región, fue la siguiente:

REGIÓN DE TARAPACÁ

Se consideraba que esta región -la más septentrional del país- por su ubicación geográfica, estaba llamada a cumplir un importante rol de vinculación hacia los mercados internacionales, en especial con las naciones vecinas de Perú y Bolivia. Se destacaba además, que la salida natural del corredor de desarrollo Arica-Santos, podía vincular con ventajas comparativas a la región con países como Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, así como a estos con los principales mercados del mundo. Atendidas estas características, se había juzgado conveniente estimular un desarrollo deliberado de esta región a través de un régimen especial de zona franca. Finalmente, también se mencionaba el rol significativo que había con la proyección del complejo urbano portuario Arica-Iquique.

REGIÓN DE ANTOFAGASTA

Se estimaba que esta región constituía una puerta natural hacia el océano Pacífico y sus mercados correspondientes, siendo además un eslabón de vinculación de Chile con Bolivia y Argentina a través de sus ferrovías trasandinas, y en especial, con las provincias mediterráneas del N.O. argentino. Se afirmaba entonces que a la región le correspondía un rol relevante porque era y sería por tiempo indeterminado la principal puerta de salida, considerando además las inmensas riquezas mineras, donde resaltaba el cobre chileno y sus derivados.

REGIÓN DE ATACAMA

La proyección geopolítica de esta región estaba basada en su inmenso potencial minero, particularmente el hierro, del cual se afirmaba que la región poseía una de las más grandes reservas. Se consideraba además que tenía una clara función de región exportadora de productos agrícolas y mineros.

REGIÓN DE COQUIMBO

Se afirmaba que la función característica de esta región correspondía a su vinculación con los mercados internacionales de Chile y de la zona mediterránea Argentina (San Juan). También, se consideraba que su rol básico es de exportación de productos mineros, destacando entre ellos el cobre, el hierro, el oro y el molibdeno. Finalmente, se ponía de relieve los importantes recursos agropecuarios de la región.

.....
19 Visión Geopolítica de la Regionalización Chilena. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Julio Canessa Robert. Ministro Presidente de CONARA. Junio de 1979.

REGIÓN DEL VALPARAÍSO

Esta región se reconocía como el principal núcleo de integración continental y de proyección al Océano Pacífico, a través de su importante complejo portuario Quintero-Valparaíso-San Antonio. También se destacaba que era una región con importantes recursos mineros. Se calificaba su producción frutícola como notable por la cantidad y calidad internacionalmente reconocida de sus productos. Junto con ello, se enfatizaba que era una región de gran importancia industrial, con especial connotación en la agroindustria.

Por otra parte, se constituía como la principal región vinculadora con los mercados internacionales, siendo una instancia vinculadora con Argentina, Brasil y Uruguay a través de diferentes rutas existentes, lo que sería fortalecido por el túnel Los Libertadores. Estaba llamada a ser una gran puerta de entrada y salida del Cono Sur, hacia el área del Pacífico. También, estaba constituida como la base de comunicaciones y de integración con la provincia de Isla de Pascua.

REGIÓN DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS

Se atribuía a esta región un importante rol exportador de recursos mineros, en especial por el cobre y sus derivados, además de productos agroindustriales, cuya importancia -merced a sus excelentes condiciones- se estaba incrementando gradualmente.

REGIÓN DEL MAULE

En forma muy concisa se definía que el rol básico de esta región se encontraba en su creciente capacidad exportadora de productos silvoagropecuarios.

REGIÓN DEL BIOBÍO

En la proyección de esta región se consideraba que constituía uno de los más importantes centros industriales, siderúrgicos y petroquímicos del país, sustentado en un gran potencial hidroeléctrico. Se destacaba que la región era exportadora de productos forestales, pesqueros y agroindustriales. También, en su proyección se indicaba que su rol básico se fundamentaba en uno de los principales frentes urbano portuario constituido por el complejo Concepción-Talcahuano-San Vicente, cuya importancia irradia geopolíticamente mucho más allá de las fronteras hacia la zona central argentina.

REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Se consignaba que su rol se fundamentaba en su potencial exportador de productos agroindustriales y forestales, destacándose además que tiene una gran importancia turística futura por la belleza de sus paisajes.

REGIÓN DE LOS LAGOS

En su visión, se le caracteriza como una zona de quiebre geográfico, lo que le imprime un rol fundamental de vital eslabón de integración vía terrestre, marítima y aérea con las regiones continentales e insulares de más al Sur. Se le considera también una región exportadora de sus grandes potenciales forestales, ganaderos y del mar.

Por otro lado, se considera que forma parte de un importante frente urbano portuario comprendido entre Valdivia y Puerto Montt, lo que le ofrece además amplias perspectivas de vinculación con Argentina. Finalmente, se menciona también que la incomparable belleza de la llamada "Suiza chilena", le augura un importante porvenir turístico.

REGIÓN DE AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO

En primer lugar, se alude que representa un importante complejo archipelágico y que su rol se fundamenta en su enorme potencial hidroeléctrico, y en su capacidad exportadora de productos pecuarios y forestales. Se enfatiza que es una región integradora hacia el resto del territorio nacional y que posee una gran riqueza potencial que se le consideraba aún intacta.

REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA

Se consideraba que constituía una región nodo de comunicaciones transoceánicas y transpolares y que es un importante complejo urbano portuario conformado por Punta Arenas, Puertos Magallánicos y Antárticos. Por su especial ubicación había recibido de parte del régimen de la época un esfuerzo deliberado de desarrollo, a través del sistema de zona franca, cuyas repercusiones favorables se habían vitalizado recientemente.

Se destacaba que es una región de enormes recursos naturales, energéticos, ganaderos, pesqueros y mineros, orientados al mercado regional, nacional y externo. También se estimaba que era la principal base de comunicaciones y de integración, desde su capital Punta Arenas, con la provincia Antártica Chilena.

REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

Se calificaba a esta región como el centro nacional de integración y articulador geoeconómico de todo el territorio nacional, y como el principal centro de contacto del país con el exterior. Asimismo, se estimaba que es el más importante núcleo demográfico, financiero, industrial, comercial y cultural del país.

d. La creación de nuevas provincias y comunas, como factor de consolidación territorial

De los conceptos formulados sobre las proyecciones geopolíticas de las regiones creadas en el nuevo esquema de regionalización, se consideraba²⁰ que la afirmación de la soberanía se conjugaba favorablemente con la integración del territorio nacional, donde se incluían a sus regiones y comarcas más apartadas, y se establecían vínculos permanentes y canales estables de expresión y ejecución para la búsqueda de soluciones a problemáticas de carácter local, todo ello propendiendo a crear bases ciertas para el desenvolvimiento económico y social de la población habitante.

.....
²⁰ Visión Geopolítica de la Regionalización Chilena. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Julio Canessa Robert. Ministro Presidente de CONARA. Junio de 1979.



En este nuevo contexto que se creaba para la vida institucional del país y, especialmente para sus diferentes regiones, esta profunda reforma administrativa se insertaba en forma natural en la mencionada dimensión de Chile tricontinental, donde a la luz de esta perspectiva histórica se estimaba que el proceso de regionalización había cristalizado una serie de medidas político-administrativas, destinadas a concretar y vitalizar la funcionalidad espacial del territorio nacional.

En el proceso gradual de regionalización, las primeras regiones que se incorporaron al nuevo sistema de gobierno y administración fueron las regiones-piloto que comprendieron las cuatro regiones del extremo septentrional y austral del territorio, las que comenzaron a recibir de inmediato los beneficios de las medidas de descentralización y desconcentración previstas por el citado sistema. A esto se agregaba que, en las dos regiones extremas del norte y el sur del país, se había aplicado un estatuto especial de zonas francas (en Iquique y en Punta Arenas), como medidas destinadas a impulsar la actividad económica e incentivar su efectivo poblamiento, con las obvias consecuencias benéficas para el robustecimiento de la soberanía del país en esos territorios.

A lo anterior, se destacaba además que este proceso se había extendido al nivel micro-regional, creándose así nuevas provincias para llevar la instancia de gobierno interior y administración hasta áreas que lo precisaban, tanto por su excesivo distanciamiento de la capital nacional como por constituir áreas homogéneas desde el punto de vista geoeconómico.

PROVINCIA DE ISLA DE PASCUA

De esta manera, se mencionaba la creación de la provincia de Isla de Pascua que, con los 3.760 Km. de distancia del litoral continental, justificaba sobradamente el establecimiento de una jurisdicción provincial para este espacio oceánico, que reunía especiales características físicas, económicas y culturales. Esta provincia formaría parte de la Región de Valparaíso, considerando que a través de este puerto se había realizado históricamente la conexión con Chile continental, existiendo un flujo establecido de intercambio marítimo y aéreo. Su capital político-administrativa se había establecido en el centro poblado más significativo de la isla, que era Hanga Roa, donde se concentraban alrededor de 1.000 personas.

PROVINCIA ANTÁRTICA CHILENA

En el análisis geopolítico, se señalaba que la necesidad de abordar los problemas propios del Chile antártico, llevaron a conformar esta provincia con el territorio correspondiente a las antiguas comunas de Navarino y Antártica, estableciéndose su capital provincial en Puerto Williams, en la ribera sur del canal Beagle, centro poblado que tenía al año 1979 alrededor de un millar de habitantes, alcanzando la provincia a cerca de 1.500 moradores.

PROVINCIA DE PARINACOTA

Esta provincia se creaba en el altiplano septentrional de Chile, en atención a las condiciones de aislamiento, la necesidad de incentivar el arraigo de la población autóctona y, en particular, por el interés estratégico, fronterizo y de colonización que representa. Por este motivo, se ponía en marcha la nueva Provincia de Parinacota, con capital Putre, centro poblado que tenía aproximadamente 1.000 habitantes.

De esta manera, quedaba de manifiesto la intención de implementar, en adición a los niveles regionales en los extremos del territorio, la lógica atención prestada al nivel micro-regional, que se calificaba como un escalón inmediatamente inferior, lo que se traducía en el establecimiento de provincias y en el fortalecimiento de esta instancia de gobierno en el extremo austral antártico, en el frente oceánico de Isla de Pascua y en el altiplano septentrional.

PROVINCIA DE PALENA

En Chiloé continental se creaba la Provincia de Palena, capital Chaitén, con el propósito de desarrollar esta zona históricamente postergada. En el marco de esta iniciativa, se destacaba la construcción de la Carretera Austral, obra de ingeniería que uniría por primera vez, por territorio chileno, la capital de la Región de Los Lagos, Puerto Montt, con Chaitén, y con la ciudad de Coyhaique, capital de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y desde ahí a los confines aún más vírgenes de las provincias General Carrera y Capitán Prat.

Al mismo tiempo, se recalca que se estaban intensificando los esfuerzos para mejorar la vinculación marítima y aérea de esta región con Punta Arenas, capital de la Región de Magallanes y Antártica Chilena. De esta forma, se afirmaba con un claro concepto geopolítico, que se estaba afianzando la integración de estas 3 regiones más australes de Chile, con el resto del territorio nacional.

En cuanto a la reformulación de las comunas, se declaraba que, en esta etapa de modificación política-administrativa a nivel local, se había tenido en cuenta también los intereses de la soberanía, al afianzar sólidamente la acción de gobierno en la base de la comunidad organizada, la seguridad del territorio nacional y la necesidad de apoyar especialmente a los habitantes que se encuentran más aislados o en áreas fronterizas. Algunos de estos casos son los siguientes:

COMUNA DE JUAN FERNÁNDEZ

Se definía como un archipiélago, constituido por las islas Robinson Crusoe, Alejandro Selkirk y Santa Clara, ubicado a una distancia promedio de 590 kms. de Valparaíso, donde vivían 600 isleños, ocupados principalmente de la pesca, la crianza de ovejas y la captura de langostas. En el diagnóstico se señalaba que la peculiaridad de los problemas específicos de este archipiélago, el distanciamiento respecto a la autoridad radicada en Valparaíso, hacían necesario establecer aquí una forma de gobierno local que permitiera la conducción de la vida isleña, lo que además reforzaba la presencia soberana de Chile en este archipiélago en el gran Océano Pacífico.

COMUNAS FRONTERIZAS

Respecto a otras comunas fronterizas, similares consideraciones explicaban la creación de comunas y la implementación efectiva de ellas a lo largo de la frontera nacional, las que se ubican tanto en el extremo norte, como es el caso de General Lagos, Colchane, Ollagüe y Alto del Carmen. O bien, en el extremo sur, en el caso de las comunas de Hualaihué, Lago Verde, O'Higgins, Torres del Paine, Laguna Blanca, San Gregorio, Primavera, Timaukel y Navarino.

e. Conclusiones

Entre las conclusiones de este proceso, se indicaba que por su carácter esencialmente geopolítico, la fórmula chilena de regionalización estimulaba la consolidación de las bases -calificadas de inmovibles- de la unidad nacional y la plena integración e interrelación territorial, considerando un reordenamiento del ámbito geográfico y de los factores dinámicos que de él dependen, a fin de que aseguraran a todo el país un crecimiento equilibrado y un desarrollo económico, social y cultural sostenido.

De este modo, era de la esencia de la regionalización chilena readecuar el espacio geográfico tanto en el plano administrativo como político, a fin de que la nueva formulación político-administrativa y las entidades que se generaran, facilitaran y estimularan al máximo la plena participación de la comunidad organizada en la decisión y manejo de su propio destino, sin quebrantar la tradición unitaria del país.

Para las autoridades de la época se conceptualizaba así el objetivo de la unidad interna del territorio, persiguiéndose enseguida abrir las puertas del intercambio cultural, social y económico, hacia lo que se definía como las extensas y ricas áreas colindantes del Cono Sur del continente americano, de modo que las diversas regiones del país constituyeran su nexo natural con las naciones ribereñas del océano Pacífico, que se proyectaban en forma significativa hacia el futuro.

Se estimaba que el país se había renovado con el proceso de regionalización, lo que, junto con fortalecer su poder interno, asociando a toda la comunidad organizada al quehacer nacional, también le había permitido al país transformarse en un pilar sólido y válido dentro de la comunidad internacional a la que pertenecía, mencionándose principalmente a los países del cono sur del continente americano, cuyo futuro se consideraba que dependía de su oportuna y efectiva integración.

Se estimaba entonces que la renovación global, sistemática, gradual y sostenida de la sociedad chilena -de la cual la regionalización era uno de los soportes básicos-, le había permitido al país recuperar su verdadera independencia, donde la diversificación de exportaciones y de importaciones, fortalecida por la emergencia de nuevos y diferentes centros de gravitación mundial, le habían brindado al gobierno de la época la posibilidad de impulsar con plena soberanía, dignidad y ajeno a todo tipo de presiones foráneas, su modelo económico, social y administrativo.

Se destacaba que, anticipándose al hecho ineludible de la transferencia del centro de gravedad mundial hacia el Pacífico, el país había iniciado con singular éxito un estrechamiento progresivo de vínculos con las naciones más importantes ubicadas en este océano, entre las cuales había potencias de extraordinaria estatura, y otras que comenzaban a emerger y cuyas perspectivas eran inconmensurables. Se afirmaba que esta actitud de Chile había encontrado una natural reciprocidad, estimulada por el hecho de que aquellas naciones habían comprendido este cambio trascendental en la geopolítica mundial. Además, se sostenía que dichas naciones valoraban la privilegiada posición geopolítica de Chile, lo cual lo convertía en uno

de los frentes portuarios más importantes del Pacífico Sur y le conferían un rol preponderante en el acceso a ambos océanos y en el que se calificaba como el próximo destino de las llamadas comunicaciones transpolares. También, se aseveraba que esos países apreciaban en su justa dimensión la perspectiva de un país como Chile, que poseía ingentes reservas de energía y de minerales estratégicos, y que podía desarrollar sus fuentes de producción alimentaria, con énfasis en los productos del mar, todo ello en términos insospechados.

f. Objetivos de la regionalización

Sobre la base de los fundamentos señalados, se planteaba que era ineludible la necesidad de readecuar la división político-administrativa del territorio nacional para posibilitar el cumplimiento de los objetivos antes enunciados, lo que implicaba la definición de los siguientes objetivos:

- i. Organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin;
- ii. Jerarquización de las unidades territoriales;
- iii. Dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes, de modo que fuera posible su efectiva complementación, y
- iv. La integración de todos los sectores, mediante instituciones que los mandataran a proceder en conjunto y no aisladamente.

g. El proceso de regionalización de Conara y la corrección de distorsiones

Entre las declaraciones presentadas en los inicios de la citada Comisión, cabe distinguir además distorsiones que se buscaron corregir con este proceso de regionalización. Estas declaraciones contienen reflexiones acerca de la excesiva centralización que había en el país y las consecuencias que esto implicaba especialmente para los chilenos que vivían en provincias.

De esta manera, estuvieron muy presentes como complejas problemáticas, la consideración de la concentración del poder político y económico, y la determinante centralización de la administración pública. Se diagnosticó que en la capital se concentraban desproporcionadas oportunidades en términos de actividad económica, empleo, remuneraciones, beneficios sociales y recreación. Y se indicó que la generación de nuevas oleadas migratorias hacia los polos urbanos, entre otras consecuencias, terminaron por absorber gran parte de la fuerza de trabajo proveniente de regiones. Movimientos poblacionales que en algunos casos terminaron por derivar en situaciones de marginalidad social y pobreza urbana²¹.

21 Chile Hacia Un Nuevo Destino. Su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización. CONARA.

También se consideraba indispensable revisar la división político-administrativa vigente hasta el año 1974 en el país, la cual tenía entonces prácticamente ciento cincuenta años sin haber sido modificada, concluyéndose que era necesario plantear un nuevo esquema que fuera coherente, integrador y participativo, y que garantizara el desarrollo armónico y equilibrado del país.

h. Requisitos para constituir una región

Teniendo en cuenta los fundamentos de la regionalización que se deseaba impulsar, los objetivos que se planteaban seguir a través de este proceso, y las distorsiones que se buscaba corregir, se estimó necesario plantear varios requisitos que debía reunir una región, que fueron los siguientes:

- i. Cada unidad regional debía contar con una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento económico que se deseaba imprimir al país.
- ii. Una región debía poseer una estructura urbano-rural que garantizara un nivel de servicios básicos a la población regional, y contar, además, con un "lugar central" que actuara como núcleo de las actividades económicas y sociales para orientar la dinámica del crecimiento.
- iii. Era imprescindible que existiera una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo, para que actuara como fuerza de trabajo y mercado de consumo.
- iv. Se consideraba indispensable que la delimitación geográfica de una región contemplara los objetivos de la seguridad nacional, en armonía con las metas del desarrollo nacional y regional.
- v. Otro requisito que se planteaba era el tamaño de las regiones, que debía ser de tal magnitud, que sirviera para facilitar la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial y el manejo de sus recursos.

i. Breve análisis del proceso de regionalización impulsado por Conara

De acuerdo a una publicación²² del año 1982, el establecimiento de la división política administrativa del país impulsada por Conara (ver Anexo N° 2) presentó la característica de ser un proceso gradual, en el que la primera etapa se cumplió con

22 "Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en Chile". Presidencia de la República. Febrero de 1982.

la dictación de los mencionados decretos leyes N° 573 y 575. Especialmente, fue este último el que estableció 12 regiones y un área metropolitana de Santiago, con sus respectivos límites. En una segunda etapa, se puede reconocer la determinación de 40 provincias mediante la dictación de los decretos leyes N° s. 1.230, de 1975, y 1.317, de 1976. Posteriormente, en el año 1978, el D.L. N° 2.329 identificó a cada una de las regiones del país considerando una denominación que fuera expresión de factores históricos, culturales y geográficos.

Dicha publicación sostiene que una tercera etapa correspondió a la reformulación comunal, que permitió efectuar algunos ajustes a los límites regionales y provinciales incluyendo la creación de nuevas provincias (D.L. N° 2.867, de 1979), elevándose a 45 el número de estas. Simultáneamente, se dictó el D.L. N° 2.868 que, al establecer los nuevos límites comunales, fijó en 318 el número de comunas del país.

Finalmente, en el citado informe se afirma que la cuarta etapa de este proceso se inició con el establecimiento del Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago, mediante la dictación del D.L. N° 3.260, de 1980, y la creación de la Provincia de Santiago en reemplazo del Área Metropolitana de Santiago, mediante el D.L. N° 3.642, de 1981. Así, se fijó el número de provincias en 51. Como resultado de la reformulación comunal en esta región, esta quedó constituida por seis provincias y 51 comunas (D.F.L. N° 1-3.260, de 1981).

j. La Constitución Política de 1980 y la descentralización

En materia de descentralización, cabe destacar que la Constitución Política de la República de 1980, en su texto original, dispuso en su artículo 3º, el cual forma parte del Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, que “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.”

Analizando más profundamente este proceso, en el documento sobre “El proceso de Descentralización Administrativa”²³, su autor José María Saavedra Viollier, señala que la tarea emprendida por la Conara y los logros alcanzados, valorizan aún más el proceso impulsado si se considera que medidas anteriores, sea porque constituyeron esfuerzos aislados y no globales e integrales como el del año 1974 a través de los D.L. N° 573 y 575; o bien porque no existía una real voluntad por descentralizar, no dieron los frutos buscados. Al respecto, el autor argumenta que, en el período anterior a la vigencia de la Constitución Política de la República de Chile de 1925, que precedió a la de 1980, ya se había planteado en el país la necesidad de la descentralización administrativa, como un paliativo al excesivo centralismo existente bajo el imperio de la Constitución de 1833, iniciativa que abarcaba tanto al gobierno interior como a las municipalidades que se encontraban

23 Documento “El proceso de Descentralización Administrativa”. José María Saavedra Viollier. Jefe de la División de Modernización Administrativa del Ministerio del Interior.

muy reducidas en cantidad y en materia de atribuciones.

Como resultado de este planteamiento, en 1891 se dictó la Ley de Comuna Autónoma con el objeto de aumentar el número de municipalidades e independizarlas del Poder Ejecutivo. Después de 35 años de vigencia, dicha ley fue derogada en razón -de acuerdo a lo señalado por Saavedra- al fracaso absoluto del sistema.

En relación a la Constitución Política de 1925, el profesor Saavedra afirma que pese a que muchas ideas fueron debatidas en el seno de la Comisión redactora en torno a la descentralización administrativa y a la autonomía municipal, finalmente no se reflejaron en su texto esas inquietudes, salvo las disposiciones referidas a las Asambleas Provinciales, organismos asesores de la autoridad territorial de Gobierno Interior (los intendentes), las que nunca se establecieron porque en los casi 50 años de su vigencia jamás se dictó la ley que debió crearlas. Más aún, se señala que las atribuciones que tenían respecto a las municipalidades fueron traspasadas y ejercidas por los intendentes, con la consiguiente centralización y pérdida de la poca autonomía que la Carta Fundamental reconocía a esos entes locales de administración.

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

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

En relación a la Constitución de 1980, en el texto original de su Capítulo XIII, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, quedaron plasmadas algunas disposiciones vinculadas con el proceso de regionalización establecidos en gran parte por los citados decretos N°s 573 y 575, de 1974.

De esta manera, en el Artículo 99 de esta Carta Fundamental, se estableció que, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la república se dividiría en regiones y estas en provincias. En tanto que, para los efectos de la administración local, las provincias se dividirían en comunas. En el artículo se agregó que “la modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas, serán materia de ley, como, asimismo, la

fijación de las capitales de las regiones y provincias; todo a proposición del Presidente de la República”.

Al respecto, el profesor José María Saavedra destaca que la clara distinción que se hace entre gobierno y administración, y que el hecho de radicar ambos sólo en los niveles territoriales de regiones y provincias, otorgándole al comunal sólo la función de administrar, llevaba implícita una trascendental decisión, que era la autonomía comunal. El experto agregaba que lo anterior significaba que los alcaldes no eran parte del sistema de Gobierno Interior y que, por ende, no están jerárquicamente supeditados a las autoridades que lo integran (intendentes y gobernadores).

Bajo el título de Gobierno y Administración Regional, el Artículo 100 dispone que “el gobierno y administración superior de cada región residen en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá dichas funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”.

El texto especifica claramente además la misión de esta autoridad regional, definiendo que “corresponderá al intendente formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales, y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos, con excepción de la Contraloría General de la República y de los tribunales de Justicia.” Concluye el artículo señalando que “la ley determinará la forma en que el intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que les corresponden y los organismos que le asesorarán”.

La Carta Fundamental de 1980 dispuso también que la ley determinaría la forma en que el intendente ejercería dichas facultades, las demás atribuciones que le correspondieran y los organismos que lo asesorarían. La Constitución establecería uno de esos organismos, el Consejo Regional de Desarrollo (Corede), el que, con una composición mixta de representantes del sector público y privado, asesoraría al intendente y contribuiría a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región.

Más adelante, en materia de desconcentración administrativa, el Artículo 103 dispone que “la ley contemplará, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.”.

En relación a los aspectos financieros, que han sido esenciales para el proceso de descentralización, resulta pertinente y valioso recordar la recomendación entregada por la Conara a la Subcomisión que estudió el proyecto de la Constitución de 1980. En efecto, como antecedente histórico cabe recordar el texto de dicha recomendación: “Analizando detenidamente las bases, principios y realizaciones del proceso de regionalización, es preciso concluir que de nada serviría institucionalizar figuras administrativas y entidades territoriales que proyecten descentralizar y desconcentrar la acción del gobierno a lo largo de todo el territorio nacional, si no se constitucionaliza al mismo tiempo el recurso económico necesario y fundamental destinado a la real participación de las comunidades regionales y locales en la definición de su propio destino,

interviniendo activamente en la asignación a lo menos de un porcentaje del presupuesto de la nación, que sin afectar el principio de la universalidad de los ingresos, logre descentralizar efectivamente la toma de decisiones en estas autoridades, con la colaboración de los organismos técnicos y la participación de la comunidad organizada, a través de los canales orgánicos debidamente establecidos y reconocidos.”.

De esta manera, la Conara impulsó por primera vez en el país una efectiva descentralización fiscal, lo cual se vio refrendado en el Artículo 104 de la Constitución de 1980, donde se establece claramente esta voluntad descentralizadora al disponer que “sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuestos de la Nación, esta contemplará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para su distribución entre las regiones del país. La ley establecerá la forma de distribución de este fondo.”.

Según Claudia Serrano²⁴ (1996), este instrumento “constituye el más potente instrumento de descentralización fiscal, por cuanto es el más importante mecanismo de asignación de inversión pública propiamente regional: la región decide en qué quiere invertir, formula sus proyectos y los financia por intermedio del Fondo”. La misma autora agrega que la Constitución Política y la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional definen al FNDR como un programa de inversiones públicas para el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, con el objeto de lograr un desarrollo regional armónico y equitativo.

En definitiva, la importancia de este instrumento creado por Conara en 1974, es que ha sido desde prácticamente medio siglo, el más importante instrumento de inversión de decisión regional, con que han contado las regiones durante este período. Hasta el día de hoy, no existe ningún otro instrumento de estas características, con los volúmenes de recursos involucrados, que se encuentre plenamente a disposición de los organismos regionales descentralizados.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

Continuando con el análisis de la Constitución de 1980, con el título de Gobierno y Administración Provincial, en el Artículo 105 se dispuso que: “El Gobierno y la administración superior de cada provincia residen en un gobernador, quien estará subordinado al intendente respectivo, y será de la exclusiva confianza del Presidente de la República”. La Carta Magna dispuso además que correspondería al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia y que una ley determinaría las atribuciones que podría delegarle el intendente y las demás que le correspondiesen. En el Artículo 106 se definió, además, que los gobernadores, en los casos y forma que determinara la ley, podrían designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Con ello se procuraba que el Gobierno estuviera representado, especialmente en las localidades más apartadas y aisladas, a las cuales era necesario proyectar y acercar la autoridad en forma más estrecha y permanente.

.....
24 Serrano C., (1996), “Gobierno regional e inversión pública descentralizada”, en Colección de Estudios CIEPLAN, N° 42, Santiago.

ADMINISTRACIÓN COMUNAL

Bajo este título, en el Artículo 107 se estableció que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determinara la ley, residiría en una municipalidad, la que estaría constituida por el alcalde, como su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo.

La Constitución de 1980 dispuso además que las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad consiste en satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Se estableció que una ley orgánica constitucional determinaría las atribuciones de las municipalidades y los plazos de duración en el cargo de los alcaldes.



IV. PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN IMPULSADO POR CONARA

A continuación, se presenta un resumen de los principales hitos o iniciativas impulsadas por Conara en el marco del proceso de regionalización, que consistieron principalmente en la dictación de normativas relacionadas con la división territorial del país, como fueron inicialmente los decretos N° s. 573 y 575, ambos de 1974.²⁵

De esta manera, la regionalización del país fue establecida por Conara, mediante los aludidos decretos y otros cuerpos legales promulgados e implementados posteriormente, estando vigente dicha división territorial hasta la actualidad, con determinados cambios que se fueron aplicando a lo largo de un período que comprende casi 50 años. Por lo tanto, la actual regionalización de Chile fue implementada por Conara, sin perjuicio de modificaciones que se han introducido años después, especialmente con la creación de nuevas regiones, provincias y comunas.

El aporte de la Comisión al proceso de regionalización se reconoce en varios estudios realizados, siendo uno de ellos el que lleva el título de “La Regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de nuevos criterios de zonificación para el caso chileno”²⁶, el que sostiene que “... a través de la Conara, se llevó a cabo una reorganización de las unidades político-administrativas que buscó la más perfecta materialización posible de la coordinación y la participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo socioeconómico y la administración nacional. Es decir, una regionalización anclada en un modelo centralista en lo político y descentralizado parcialmente en lo administrativo, fiel a la doctrina de un estado unitario y centralizado. El resultado fue la conformación de 13 regiones en el país, que quedaron bajo una institucionalidad cuya máxima autoridad es la figura del intendente regional, el que es designado por el Presidente de la República para representarlo en el territorio, condición que se mantiene hasta ahora”.

Los principales hitos institucionales y realizaciones llevadas a cabo en el decenio (1974 - 1983) transcurrido para el período de la vigencia de la Comisión, son los siguientes, en orden cronológico:

.....
 25 A estos decretos les siguieron varios otros como el D. L. N° 1.230, de noviembre de 1975, que dividió algunas regiones en provincias; como también el D.L. N° 1.317, de enero de 1975; el D.L. N° 2.339, de octubre de 1979, que otorgó denominación a la Región Metropolitana y a las regiones del país; el D.L. N° 1.289, de enero de 1976, denominado Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal; el D.L. N° 2.867, de octubre de 1979, que delimitó las regiones y provincias; el D.L. N° 2.868, de octubre de 1979, que dividió las provincias en comunas; y varias otras normativas relacionados con este proceso.

26 La Regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de nuevos criterios de zonificación para el caso chileno. Alfredo Rehren, Instituto de Ciencias Políticas; Arturo Orellana, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Federico Arenas y Rodrigo Hidalgo, del Instituto de Geografía; de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

A. Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado

Durante el año 1974 se consideraba que era preciso reemplazar el régimen de administración interior existente hasta ese momento, por un régimen que agregara al concepto de administración, el de planificación, y que ambos tuvieran como objetivo el desarrollo socioeconómico del país. De esta necesidad surgió la dictación del citado Decreto Ley N° 573, publicado el 12 de julio de 1974, sobre Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado. Entre los considerandos de este Decreto Ley, se estimaba que era de toda conveniencia establecer una nueva división política-administrativa del territorio nacional, con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo.

En el primer artículo del referido D.L. 573, se estableció que para el Gobierno y la administración interiores del Estado, el territorio de la república se dividiría en regiones y las regiones en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirían en comunas, agregándose que se podrían establecer áreas metropolitanas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 del decreto. A su vez, en el artículo 2° se señalaba que la creación, modificación y supresión de las regiones, provincias y comunas, sería materia de ley.

En relación a las regiones, el Decreto Ley N° 573 señalaba que el gobierno y la administración superiores de cada región residirían en un intendente regional, quien ejercería sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Poder Ejecutivo. El intendente además, era investido como el agente natural e inmediato del Ejecutivo en el territorio de su jurisdicción, y permanecería en su cargo mientras contara con la confianza del Jefe Supremo de la nación.

Se contemplaba además a nivel regional, que en cada región habría una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, integrada al Sistema Nacional de Planificación, la que serviría de organismo asesor y de secretaria del intendente regional y del Consejo Regional de Desarrollo, con las facultades y deberes que señalara la ley. La ley contemplaba además la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos, y los procedimientos que permitieran asegurar su debida coordinación y facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

En relación a las provincias, el Decreto Ley N° 573 estableció que la autoridad superior de la provincia sería el gobernador provincial, quien estaría subordinado al intendente regional. Sería nombrado por el Poder Ejecutivo, oyendo al intendente regional respectivo, y permanecería en su cargo mientras contara con la confianza del Jefe Supremo de la nación.

Correspondería al gobernador provincial fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las provincias. Le correspondería, también, la fiscalización de los servicios públicos de la provincia, velar por la debida coordinación de estos y concertar acciones con los municipios de la provincia o con otras instituciones públicas o privada.

En relación a las comunas, el Decreto Ley N° 573 estableció que la administración de los intereses locales en cada comuna o agrupación de comunas sería de competencia de las municipalidades. Las municipalidades se definirían como instituciones

de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido era dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna o agrupación de comunas, sea actuando separadamente o coordinando su acción con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado.

Se contemplaba que la autoridad superior de la municipalidad era el alcalde, quien sería designado por el Jefe Supremo de la nación, oyendo al intendente regional, y permanecería en el cargo mientras contara con la confianza de aquel. Además, en cada municipalidad habría un Consejo de Desarrollo Comunal (Artículo 17), presidido por el alcalde e integrado por jefes de oficinas municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna. A este Consejo de Desarrollo Comunal le correspondería ejercer las atribuciones decisorias o consultivas (Artículo 18), y, primordialmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna. Se consideraba además las Oficinas Comunales de Planificación y Coordinación (Artículo 19), integradas al sistema nacional de planificación, que servirían de organismo asesor y de secretaría técnica del alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal.

En relación a las áreas metropolitanas, el Decreto Ley N° 573 estableció que la ley podría definir y fijar áreas metropolitanas, y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración (Artículo 21), que podrían comprender la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existan en el área. También, la ley podría establecer las formas de organización, atribuciones y funciones específicas que corresponderían a la autoridad superior metropolitana (Artículo 22), y debería considerar, al efecto, una adecuada participación de las autoridades municipales respectivas.

B. Regionalización del país

La regionalización del país –que está vigente hasta la fecha– se realizó también mediante el Decreto Ley N° 575, publicado el 13 de julio de 1974. Este decreto complementó lo dispuesto en el Decreto Ley N° 573. A través de esta normativa, se estableció la organización territorial del país, que corresponde a la división territorial con fines políticos y administrativos, la cual se hizo fusionando a las 25 provincias existentes hasta ese momento.

Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la república se dividió en las siguientes regiones²⁷, con las ciudades capitales que se indican:

- I Región, capital Iquique.
- II Región, capital Antofagasta.

.....
²⁷ Para mayor información ver Anexo N° 2.

- III Región, capital Copiapó.
- IV Región, capital La Serena.
- V Región, capital Valparaíso.
- VI Región, capital Rancagua.
- VII Región, capital Talca.
- VIII Región, capital Concepción.
- IX Región, capital Temuco.
- X Región, capital Puerto Montt.
- XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, capital Coyhaique.
- XII Región, capital Punta Arenas.
- Región Metropolitana.

Además, se estableció que el gobierno y la administración superiores de cada región residirían en un intendente regional y que su nombramiento correspondería al Poder Ejecutivo, de quien sería su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, permaneciendo en su cargo mientras contara con su confianza. Para ser nombrado intendente regional se requería ser chileno, tener a lo menos 21 años de edad y reunir los requisitos que el Estatuto Administrativo exigía para el ingreso a la Administración Pública. El intendente regional tendría la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la respectiva región.

Se contempló además que los ministerios se desconcentraran territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con las instrucciones que impartiera el Poder Ejecutivo, con excepción de los ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, y los demás que determinara el Poder Ejecutivo. Estas secretarías regionales ministeriales estarían a cargo de un secretario regional ministerial, que sería el representante del respectivo ministerio en la región, actuaría como colaborador directo del intendente regional. Su nombramiento y remoción correspondería al ministerio del cual dependían, oyendo a los intendentes regionales.

En relación al gobierno y administración provinciales, se consideró que la autoridad superior de la provincia fuera el gobernador provincial, quien estaría subordinado al intendente regional. Sería nombrado por el Poder Ejecutivo, oyendo al intendente regional respectivo y permanecería en su cargo mientras contara con la confianza de aquel.

En cuanto a la administración comunal, la administración de los intereses locales en cada comuna sería de competencia de las municipalidades, los que se ejercerían de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades.

C. Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional tiene su origen en el Decreto Ley N° 575, de 1974, denominado Regionalización del país. El FNDR fue creado con el objetivo²⁸ de complementar el proceso de regionalización del país, siendo considerado un instrumento financiero de inversión pública de decisión regional, para dar soporte a los procesos de descentralización de las regiones. Actualmente, sigue siendo después de prácticamente medio siglo, la principal fuente de financiamiento de libre disposición para los gobiernos regionales.

De esta manera, en el citado Decreto Ley N° 575 se dispuso que, sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existiera en el presupuesto de la nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinaría a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. Este último se destinaría a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incrementaran este régimen. Ambos fondos se asignarían a las distintas regiones o comunas, según correspondiera, de acuerdo con las prioridades que establecieran las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal.

Cabe destacar que en el documento “Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en Chile”²⁹, en relación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se indicaba que “tradicionalmente, la participación regional en la asignación de los recursos financieros del país era mínima, pues no existían mecanismos de participación regional en esta importante tarea”. En el citado documento se agrega que generalmente, los recursos eran asignados a las regiones desde el nivel central, determinándose allí el monto de la inversión y los programas y proyectos a realizar. De esta manera, en el referido documento se afirmaba que el manejo de los fondos ministeriales era totalmente centralizado, y que, en la mayoría de los casos, las regiones no conocían ni el monto invertido, ni los proyectos que se realizaban en su propio territorio.

En el mismo informe se señaló que, por la experiencia recogida en el manejo y operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sumado a la voluntad de apoyar financieramente las iniciativas que las regiones consideraran prioritarias, se plasmó en la Constitución de 1980³⁰ el siguiente texto antes mencionado: “Sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuestos de la nación, esta contemplará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho Presupuesto para su distribución entre las regiones del país. La ley establecerá la forma de distribución de este fondo”.

.....
28 Ver Manual Operativo, año 2014. Fondo Nacional de Desarrollo Regional, página 1

29 Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Integral en Chile. Capítulo sobre el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Presidencia de la República. Santiago, febrero de 1982.

30 Constitución Política de la República de Chile. Año 1980.

D. Estructuración de un Sistema Regional de Planificación. Creación de las plantas y establecimientos de normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac)

La creación de las plantas y el establecimiento de normas para las Serplac, tuvo su origen en marzo de 1975³¹. Respecto a esta iniciativa, en una de las principales publicaciones de Conara³², se señalaba que: “El proceso de regionalización exige una planificación adecuada en los distintos niveles, integrada al Sistema Nacional de Planificación”. Al respecto, se estimaba que los D.L. N° s. 573 y 575 contemplaron esta idea de una planificación más consolidada, en tanto el D.L. N° 937 creó las plantas y estableció normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac), con lo cual se dio estructuración al nivel de planificación regional, en lo concerniente a su organización.

Uno de los desafíos más relevantes en el proceso de regionalización de Conara, fue la relación y coordinación entre la administración regional y la administración nacional. En efecto, se consideraba un problema delicado el sistema de relación entre el enfoque nacional o sectorial y el enfoque territorial o regional para la solución de las dificultades. Esto es, se trataba de conciliar el buen funcionamiento de las regiones sin lesionar la administración nacional y de evitar, al mismo tiempo, la existencia de administraciones paralelas a través de un incremento de la burocracia. Se entendía que esta fue la razón de la existencia de las secretarías regionales ministeriales, que tienen la representación de los ministerios en las regiones, para la consideración de las políticas nacionales de carácter sectorial y, en consecuencia, coordinar los respectivos sectores a nivel regional. Al mismo tiempo, se estimaba que dichos secretarios debían “servir como elemento directo de apoyo a las autoridades regionales, a fin de lograr la coordinación antes referida y de tener bajo su responsabilidad las acciones que les encomienden los intendentes para el cumplimiento de los planes y presupuestos regionales³³”.

E. División de las regiones del país en provincias

En 1975 se hizo patente que el sistema de regionalización exigía la división interna de cada región en provincias, considerando factores geográficos, poblacionales, económicos, de comunicaciones y de otra índole, en los términos y para los fines especificados en los decretos leyes N.º 573 y 575 y en los numerosos documentos oficiales suscritos por el gobierno de la época. Esta división territorial se produjo mediante el Decreto Ley N° 1.230, publicado el 4 de noviembre de 1975.

También, se consideró a la región como una unidad que debía contar con una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se deseaba imprimir al país, y que debía poseer una estructura urbano-rural que garantizara un nivel de servicios básicos a la población regio-

.....
31 Con la publicación del Decreto Ley N° 937, el 9 de marzo de 1975

32 Chile hacia un Nuevo Destino. Su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

33 Chile hacia un Nuevo Destino. Página 60.

nal y que, además, contara con una zona central que actuara como núcleo de las actividades económicas y sociales para orientar la dinámica de crecimiento.

Asimismo, se estimaba que era necesario que cada región poseyera una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo y, al mismo tiempo, resultaba indispensable que su delimitación geográfica contemplara los objetivos de la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional. También se consideró que el tamaño de las regiones fuera de una magnitud que facilitara la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial y del manejo de sus recursos.

Por último, tal como lo consultaban las normas transitorias de los decretos leyes N.º 573 y 575, de 1974, el proceso de implementación debía efectuarse gradualmente, debiendo adoptarse las medidas preparatorias y de ejecución para llevarlo a efecto.

En el caso de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, y 5º del citado Decreto Ley N.º 1.230, se dispuso la división de las regiones I, II, VIII, XI y XII, respectivamente, en determinadas provincias. A su vez, los artículos siguientes establecieron divisiones, modificaciones, demarcaciones y definición de roles institucionales.

F. División de regiones en provincias y modificación del D.L. N.º 575, de 1974

Esta división territorial se realizó a través del Decreto Ley N.º 1.317, publicado el 7 de enero de 1976. Los considerandos³⁴ de esta iniciativa reflejan en gran medida los objetivos que se tuvieron en cuenta para esta división territorial.

En los enunciados de los artículos se muestra la división de algunas regiones en las provincias correspondientes. También,

.....
 34 «1º- Que el sistema de regionalización exige la división interna de cada región en provincias que constituyan microregiones capaces de lograr un desarrollo armónico y sostenido para los fines especificados en los decretos leyes N.ºs. 573 y 575, de 1974, y en numerosos documentos oficiales suscritos por el Supremo Gobierno; 2º- Que, para el cumplimiento de los objetivos indicados, la provincia debe estar concebida como una unidad geográfica dentro de la región, con características propias de índole poblacional y de actividades económicas predominantes, dotada de un centro urbano principal; Que no obstante ello, es preciso compatibilizar los conceptos de región y de provincia, de acuerdo a la realidad económica, social y demográfica vigente; 3º- Que se encuentra en vigencia el decreto ley N.º 1.230, 1975, que determinó la división provincial de las regiones I, II, VIII, XI y XII y que dispuso la incorporación del resto de las Regiones al sistema previsto en los decretos leyes N.ºs. 573 y 575 de 1974 a contar del 1º de Enero de 1976; 4º- Que se han terminado los estudios relativos a la división en provincias de las Regiones III, IV, V, VI, VII, IX y X realizados por la Subcomisión de Microregionalización, por la Comisión Consultiva de Microregionalización, por las respectivas autoridades regionales y por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa; 5º- Que la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, ha hecho proposiciones de división provincial basadas en los antecedentes antes enunciados y en los estudios y análisis de sus equipos técnicos, presentando diversas alternativas de resolución con sus respectivos fundamentos; 6º- Que tal como lo consultan las normas transitorias de los decretos leyes N.ºs. 573 y 575, de 1974, el proceso de implementación debe efectuarse gradualmente, debiendo adoptarse las medidas preparatorias y de ejecución para llevarlo a efecto...».

en otros artículos se introducen diferentes modificaciones en el artículo 1º del D.L. N.º 575 de 1974. Además, se deja establecido el procedimiento para fijar las demarcaciones de los deslindes físicos de las regiones y provincias definidas en este Decreto Ley 1.317.

En el caso de los artículos 1º al 7º del mencionado Decreto Ley N.º 1.317, se dividieron las regiones III, IV, V, VI, VII, IX y X, respectivamente, en determinadas provincias. En los artículos: 8º, 9º y 10º se contemplaron modificaciones y demarcaciones.

G. Denominación de la Región Metropolitana y de las regiones del país

La denominación de las regiones se estableció mediante el Decreto Ley N.º 2.339, que fue publicado el 10 de octubre de 1978. Entre los considerandos de este decreto ley, se señaló “que uno de los objetivos nacionales del Supremo Gobierno es el de consolidar el proceso de regionalización del país”, agregándose “que, interpretando el sentir y anhelo de los habitantes de las regiones, se hace necesario otorgar un nombre a cada una de ellas” y “que en la determinación de tales nombres es necesario tener en consideración factores históricos, culturales, geográficos y, en general, aquellos que forman parte del acervo histórico de la nación”.

La denominación a las regiones se expresó a través del artículo 1º del decreto ley N.º 2.339, como se ilustra a continuación:

«Artículo 1º- Las distintas regiones del país en que se ha dividido el territorio de la república, para el Gobierno y la administración del Estado, se denominarán de la siguiente manera: I Región: Región de Tarapacá; II Región: Región de Antofagasta; III Región: Región de Atacama; IV Región: Región de Coquimbo; V Región: Región de Valparaíso; VI Región: Región del Libertador General Bernardo O’Higgins; VII Región: Región del Maule; VIII Región: Región del Biobío; IX Región: Región de La Araucanía; X Región: Región de Los Lagos; XI Región: Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; la Región Metropolitana se denominará “Región Metropolitana de Santiago”».

H. Facultades del ministro del Interior respecto de la política de desburocratización y agilización de la Administración del Estado

El ministro del Interior fue facultado para materializar la política de desburocratización y agilización de la Administración del Estado mediante el Decreto Ley 2.345, publicado el 20 de octubre de 1978.

Para los efectos de la dictación de este Decreto Ley, se tuvieron en consideración la necesidad de contar con una Administración Pública racionalizada, moderna y funcional; la necesidad de extremar los esfuerzos destinados a obtener la eficiencia en el funcionamiento de los servicios de la administración del Estado, en todos sus aspectos; y que se había

estimado oportuno radicar la implementación de las políticas de desburocratización y agilización de la administración civil del Estado en un solo Ministerio, sin perjuicio de aquellas funciones que se había encomendado a otros organismos.

De esta manera, en el Artículo 1º del Decreto Ley Nº 2.345, se señaló textualmente que: “Corresponderá al Ministerio del Interior materializar, en forma unitaria, la política de desburocratización y agilización de la Administración del Estado, impulsada por el Supremo Gobierno”.

Cabe señalar que la Administración del Estado, era concebida como “todos los organismos a través de los cuales el Estado ejerce directa o indirectamente la función pública administrativa, y especialmente todos los ministerios y reparticiones o entidades que de ellos dependan; todos los servicios públicos fiscales o semifiscales, sean de la administración central o descentralizada; todas las empresas del Estado y las municipalidades”. Asimismo, se excluían de la expresión “Administración del Estado”, para los fines del referido decreto ley, “a las Fuerzas Armadas y de Orden, al Poder Judicial y a la Contraloría General de la República”³⁵.

No obstante que la facultad de materializar la política de desburocratización y agilización de la Administración se radicaba en el Ministerio del Interior, cabe destacar lo señalado en el siguiente texto extraído (página 29) del documento “Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa”:

En efecto, aunque se señalaba que al Ministerio del Interior “le corresponde dictar las normas necesarias para la materialización del sistema” requerido para desburocratizar, a Conara le correspondía diseñar y proponer las medidas técnicas que ello requiriera. Por lo tanto, esta Comisión tenía la responsabilidad de apoyar técnicamente la implementación de dicha política de desburocratización y agilización de la Administración del Estado.

I. Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal

En enero de 1976, se dictó el Decreto Ley Nº 1.289, denominado Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal³⁶. La normativa contemplaba materias como la naturaleza, funciones y potestades del municipio, los órganos municipales (el alcalde, el Consejo de Desarrollo Comunal, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, el Comité Técnico Administrativo, la Secretaría Municipal), la clasificación de los municipios y regímenes especiales, régimen de bienes, instrumentos de planificación y administración financiera, régimen de empresas y concesiones de servicios, responsabilidad,

.....
35 De acuerdo al artículo 2 del Decreto Ley Nº 2345

36 De acuerdo a la página de la Biblioteca del Congreso Nacional, esta normativa fue derogada el 31 de marzo de 1988, y básicamente se considera esta publicación como un hito de la legislación relacionada con los municipios y la administración comunal.

régimen de fiscalización, relaciones intermunicipales, relaciones del municipio con los vecinos, relaciones del municipio con otros servicios públicos de la comuna, facultades de supervigilancia y cuestiones de competencia, y el Instituto Municipal.

J. Normas para el manejo del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional

En 1976, se establecieron normas para el manejo del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, a través del Decreto Ley Nº 1.367, que fue publicado el 11 de marzo de ese año³⁷. Entre las disposiciones de este decreto, cabe resaltar la que declara que cada intendente regional, en uso de las atribuciones que le confiere el Nº 11 del artículo 5º del decreto ley 575, de 1974, y en las condiciones que ese texto indica, podrá asumir la representación extrajudicial, ante terceros, de los servicios, organismos, empresas y entidades del Estado ubicados en la respectiva región o área metropolitana de Santiago. También, cabe destacar la disposición que señala que los bienes que los servicios del Estado adquieran con recursos puestos a su disposición por alguna de las regiones o área metropolitana, deberán permanecer dentro del territorio del área metropolitana o de la región respectiva.

K. Delimitación de las regiones y provincias del país

Esta delimitación de regiones y provincias se realizó mediante el Decreto Ley Nº 2.867, publicado el 26 de octubre de 1979. Los considerandos que se tuvieron en cuenta para la dictación de este Decreto Ley fueron que el proceso de regionalización en marcha exigía algunos ajustes limítrofes en la división regional y provincial vigentes, tanto en aspectos que se refieren a subdivisión como a deslindes territoriales, con el objeto de facilitar un mejor aprovechamiento espacial del territorio nacional; que en estos ajustes se habían considerado las legítimas aspiraciones de los habitantes que ocupan determinadas áreas, las cuales se enmarcaban en las pautas técnicas que fundamentaban la división territorial del país, en consideración a factores de accesibilidad, funcionalidad, actividades predominantes y de otra índole; que la gradualidad del proceso de regionalización exigía adoptar en forma oportuna las medidas que permitieran superar los obstáculos y dificultades que impedían alcanzar los objetivos últimos de dicho proceso; y que la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa había finalizado los estudios evaluativos de la división regional y provincial y, en consecuencia, había hecho las proposiciones de ajustes limítrofes regionales y provinciales, sobre la base de los antecedentes, estudios y análisis llevados a cabo por sus equipos técnicos.

Cabe indicar que desde los artículos 1º al 14º del citado Decreto Ley, se dispuso secuencialmente tanto la modificación del territorio como la división provincial de las regiones de Tarapacá (1º y 2º), Antofagasta (3º y 4º), Atacama (5º y 6º),

.....
37 De acuerdo a la página de la Biblioteca Nacional, la última versión de esta normativa es del 2 de febrero de 1990.

Coquimbo (7° y 8°), Valparaíso (9° y 10°), O'Higgins (11° y 12°) y Maule (13° y 14°). La misma modificación y división se hizo en las regiones de La Araucanía (16° y 17°), Los Lagos (18° y 19°) y Aysén (20° y 21°).

A su vez, en los artículos 15° y 22° se modificó la división provincial de la Región del Biobío y de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, respectivamente. En el artículo 23 se modificó el territorio de la Región Metropolitana de Santiago y, finalmente, en el artículo 24 se autorizó al Presidente de la República para que, en el plazo de un año, contados desde la publicación de este decreto ley, creara las gobernaciones correspondientes a las nuevas provincias a que se refiere este cuerpo legal, fijara las plantas de su personal y asignara los respectivos grados en la Escala Única de Sueldos.

L. División de provincias en comunas

Esta división territorial se efectuó mediante el Decreto Ley N° 2.868, publicado el 26 de octubre de 1979, cuyos considerandos³⁸ tuvieron en cuenta principalmente las exigencias del proceso de regionalización.

El Artículo 1° del Decreto Ley N° 2.868 señalaba que “las provincias del país que se indican se dividirán en las siguientes comunas, con los territorios y capitales que se establecen en los artículos siguientes.”.

Por lo extenso de los siguientes artículos del Decreto 2.868, a continuación, se presentan sus principales enunciados, en que se indicaba las provincias que fueron divididas en las comunas correspondientes.

Las provincias donde se dispuso esta división en comunas, fueron las de Arica, Parinacota, Iquique, Tocopilla, El Loa, Antofagasta, Chañaral, Copiapó, Huasco, Elqui, Limarí, Choapa, Petorca, Los Andes, San Felipe, Quillota, Valparaíso, San Antonio, Isla de Pascua, Cachapoal, Colchagua, Cardenal Caro, Curicó, Talca, Linares, Cauquenes, Ñuble, Biobío, Concepción, Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena, Coyhaique, Aysén, General Carrera, Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena.

.....
 38 1.- Que el proceso de regionalización exige la adecuación territorial de las comunas del país, atendiendo a factores geográficos, poblacionales, económicos, de accesibilidad y de seguridad nacional, con el objeto de facilitar la funcionalidad espacial del nivel local; 2.- Que se ha definido a la comuna, como la unidad territorial básica, dotada de su correspondiente capital, que constituye el marco donde se desenvuelven las actividades cotidianas de sus habitantes, los cuales, cohesionados por lazos históricos, sociales y culturales, le confieren características propias; 3.- Que se han tenido presentes las aspiraciones y necesidades de los habitantes de las diversas comunas del país, expuestas a través de las respectivas autoridades regionales, provinciales y comunales, las cuales están contempladas en las pautas técnicas que fundamentan la readecuación territorial de las comunas; 4.- Que la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha dado término a los estudios conducentes a la re delimitación de las comunas y ha procedido a presentar las proposiciones correspondientes, avaladas con sus respectivos fundamentos.

M. Establecimiento de normas sobre Rentas Municipales – Creación del Fondo Común Municipal

La creación del Fondo Común Municipal tuvo su origen en el D.L. N° 3.063, publicado el 29 de diciembre de 1979. El texto refundido y sistematizado de este decreto ley, corresponde al Decreto 2.385, de Interior, publicado el 20 de noviembre de 1996. Al respecto, cabe mencionar una publicación³⁹ de Subdere, donde se señala que, “con respecto al Fondo Común Municipal (FCM), el Decreto Ley número 3.063, de 1979, ‘Ley de Rentas Municipales’, modificado por la ley número 18.294, dispuso la creación de un fondo denominado ‘Fondo Común Municipal’, destinado a redistribuir los recursos municipales para apoyar financieramente a las comunas de menores recursos”.

.....
 39 El Financiamiento de la Inversión Pública Regional y Municipal: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Fondo Común Municipal, página 24. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.



V. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN IMPULSADO POR CONARA

El proceso de regionalización fue uno de los aspectos trascendentales que abarcó la Reforma Administrativa Integral del país, impulsada por Conara. A través de este proceso se persiguió, dentro de un Estado unitario, desligar al nivel central de funciones que se consideraba que estaban indebidamente bajo su control, con el fin de que su ejecución o administración quedaran en los Servicios ubicados en los niveles regionales, provinciales o comunales.

1. Situación previa⁴⁰

De acuerdo con el estudio sobre la Evaluación del Proceso de Modernización y Reforma Administrativa realizado en 1985, la estructura territorial existente hasta el año 1973 databa básicamente de la Constitución Política de 1833, teniendo una vigencia de más de 140 años, que había sido concebida para otra situación y realidad del país. Se afirmaba que la filosofía que inspiraba a dicha estructura era fundamentalmente de carácter administrativa, con una fuerte preeminencia del aspecto político interno y electoral. Se comentaba que los intendentes y gobernadores, que se encontraban al frente de las 25 Provincias (ver Anexo N° 3) y Departamentos, respectivamente, habían sufrido el embate del centralismo, que les había quitado cada vez más poder de decisión para transformarse en meras figuras decorativas que, a lo más, podían ejercer un relativo grado de fiscalización y de coordinación. Se señalaba además que este cuadro lo completaban las municipalidades, que cada día perdían más su autonomía.

Según el citado documento, este panorama se veía agravado por lo que se llamaba la falta de “congruencia administrativa”, donde la división territorial de los servicios de los diferentes ministerios era diferente en cada uno de ellos. Al respecto se comentaba, por ejemplo, que el país se dividía para algunos ministerios y servicios en 14 zonas, mientras que, para otros en 12, abarcando unas y otras diferentes provincias, situación que además de dificultar la elaboración de planes provinciales o interprovinciales de desarrollo, complicaba las relaciones de las autoridades provinciales de Gobierno e imposibilitaba la de los departamentales con los jefes zonales de los servicios. A este cuadro se agregaba la característica fundamental de la división política y administrativa existente, que era la centralización asfixiante, derivada de la falta de sentido geográfico de la organización espacial.

Esta situación se reflejaba en todos los ministerios, servicios y empresas públicas, organismos que, manejados desde Santiago, delegaban un mínimo de atribuciones a las autoridades provinciales y zonales en general, lo que en la práctica

.....
⁴⁰ Antecedentes extraídos del estudio sobre la Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

obligaba a que todo trámite, gestión o iniciativa, debía ser aprobada en Santiago.

Por otra parte, también se comentaba que el sistema de planificación recién se empezó a estructurar a fines de los años 60 del siglo pasado, cuya oficina central, denominada Oficina de Planificación Nacional, fue creada en 1967, que carecía de una integración general y periférica ya que sólo existían las oficinas regionales de planificación en algunas provincias, lo que impedía operar con un sentido unitario. Existía entonces una ausencia de la función de planificación del desarrollo social y económico como algo integrado y de conjunto.

La Reforma Estructural y Funcional, había considerado en dicho sistema de planificación las oficinas de Planificación y Presupuestos de los ministerios (Oplap), que estaban contempladas en la organización de éstos, junto con las secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac), que fueron organizadas en todas las regiones del país. Se valoraba que ambas entidades –las Oplap y las Serplac– dependieran jerárquicamente de las autoridades respectivas, es decir, de los ministros y de los intendentes, estando sujetas a la tuición técnica de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), constituyéndose en un sistema coherente e integrado.

También, se menciona que la planificación económica en la antigua estructura provincial era más bien esporádica, que estaba supeditada a la iniciativa de algunos parlamentarios o de organismos locales. Se indica que solamente en los últimos años de la década de los '60, Odeplan realizó algunos esfuerzos en orden a alcanzar una mayor coordinación.

Todo esto trajo como consecuencias los siguientes hechos:

- Falta de expectativas en las antiguas provincias.
- Carencia de una participación real de los habitantes, especialmente los de las provincias más apartadas.
- Abandono de las provincias a su suerte, al quedar ajenas a todo proceso de planificación social y económica.

Todas estas consideraciones permitían concluir que el país había adoptado una forma de desarrollo desequilibrado, con grandes áreas sobrepobladas junto con otras que constituían verdaderos espacios vacíos, con movimientos migratorios hacia el centro del país, en especial a Santiago, quedando abandonadas zonas en que la seguridad de la nación exigía una adecuada densidad poblacional.

2. Lineamientos en materia de la Regionalización⁴¹

Las condiciones descritas anteriormente, impulsaron a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa a la tarea histórica de reorganizar los sistemas de Gobierno y Administración Interior, y de llevar a cabo la División Política y Administrativa del país. Para este efecto, los estudios respectivos fueron encargados a este organismo, contando además con el aporte de la

.....
41 Antecedentes extraídos del estudio sobre la Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

Comisión de Reforma Constitucional, de organismos públicos y privados, y la representación de las comunidades beneficiadas. Después de 10 meses de intensos estudios, el proceso de regionalización se inició oficialmente con un manifiesto del gobierno de la época, de fecha 11 de julio de 1974, en que se definieron los fundamentos y objetivos de este proceso, así como los requisitos de las regiones, provincias y comunas.

3. Objetivos de la Regionalización⁴²

La regionalización significó readecuar la división política y administrativa del país, para posibilitar la consecución de los siguientes objetivos:

- El establecimiento de una organización administrativa desconcentrada y/o descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin.
- La jerarquización de unidades territoriales, que debería materializarse en regiones, provincias y comunas.
- Dotar de autoridades y organismos a cada unidad territorial, con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes de modo que fuera posible su efectiva complementación.
- Lograr la integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente.

4. Principios o fundamentos⁴³

El proceso de regionalización se basó en los siguientes fundamentos básicos:

- La búsqueda del equilibrio entre los recursos naturales de cada área del país, la distribución de la población y la seguridad nacional.
- La posibilidad de que la población de las regiones pudiera participar en la definición de su propio destino, asegurándose así la igualdad de oportunidades para recibir los beneficios del desarrollo del país.
- La consideración permanente de que Chile es un Estado unitario, en que el poder político lo ejerce una autoridad nacional bajo un régimen jurídico único.

5. Políticas de la Regionalización⁴⁴

Las políticas del proceso de regionalización fueron las siguientes:

- Plantear requisitos que conjugaran los objetivos superiores de descentralización y del desarrollo con los factores que

.....
42 Antecedentes extraídos del estudio sobre la Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

43 Ibídem.

44 Ibídem.

determinaban técnicamente una regionalización.

- Contar con una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se deseaba imprimir al país.
- Poseer una estructura urbana-rural que garantizara un nivel de servicios básicos a la población regional y, además, contar con un lugar central, que actuara como núcleo de la estructura económico-social-espacial de la región y orientara su dinámica de crecimiento.
- Contar con una base poblacional suficiente para auto sostener un ritmo de crecimiento mínimo, actuando como fuerza de trabajo y de mercado de consumo.
- Caracterización de una delimitación geográfica que contemplara los objetivos de seguridad nacional, en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional.
- Poseer un tamaño tal que las haga eficientes desde el punto de vista de la administración territorial y del manejo de recursos con decisión regional.

6. Evaluación General⁴⁵

En términos generales se estimaba que los principales logros que el proceso de regionalización representaba para el desarrollo del país, eran los siguientes:

- a.** Se había establecido una nueva división política-administrativa del territorio nacional. Esta división tenía por objeto promover el desarrollo integral del país, habiendo configurado tres niveles territoriales de decisión política y administrativa, de planificación y de participación del sector privado y de la comunidad organizada. Estos niveles eran la región, la provincia y la comuna.
- b.** Desconcentración territorial de la función de Gobierno, lo cual se obtuvo a través del traspaso de atribuciones a los intendentes regionales permitiendo que estos dispusieran de mayor autoridad a nivel regional. Prueba de ello radica en la Constitución Política de la República de 1980, que en su artículo 100, estableció entre otros considerandos, que el Gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que sería de la exclusiva confianza del Presidente de la República. En dicho artículo se estableció que el intendente ejercería dichas funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.
- c.** A lo anterior se agregaba que los ministerios, por primera vez en la historia, habían adquirido existencia orgánica fuera de la capital, al establecerse las secretarías regionales ministeriales en las capitales de las regiones, recibiendo estas, en forma gradual, un conjunto de atribuciones cada vez mayor del secretario de Estado correspondiente.

.....
45 Ibidem.

d. De igual forma, se destacaba que los servicios públicos, tradicionalmente centralizados, se habían estructurado a nivel regional, provincial o local, dependiendo de sus actividades y de las condiciones más adecuadas para la prestación de sus servicios. A este respecto, se recalca que existían servicios públicos que habían dejado de tener una estructura nacional, transformándose en organismos regionales o provinciales.

e. Por otra parte, se mencionaba que el nivel nacional de la Administración del Estado había traspasado la prestación de servicios, en especial, del área social, a las municipalidades, acercándolos a la comunidad beneficiaria.

f. Se consideraba además que se había dado lugar a una participación real en el nivel regional, con la implementación de un organismo mixto donde tenía mayoría el sector privado en cada región, que se denominaba Consejo Regional de Desarrollo, que tenía características de órgano consultivo y decisorio, de conformidad a la Constitución Política de la República de 1980, especialmente en aquellas materias que tenían relación con el desarrollo regional, como por ejemplo, los acuerdos para la aprobación de los proyectos relativos al Plan Regional de Desarrollo y al Presupuesto Regional.

g. A nivel comunal, se había estructurado en la municipalidad un órgano de participación de la comunidad organizada, el Consejo de Desarrollo Comunal, el cual tenía en su nivel las mismas facultades que el Consejo Regional de Desarrollo, específicamente los acuerdos para la aprobación de los proyectos relativos al Plan de Desarrollo Comunal y al Presupuesto Municipal.

h. Como se ha mencionado, desde el punto de vista presupuestario y financiero, el proceso de regionalización implicó una descentralización del sistema presupuestario estatal, tanto a nivel regional como comunal. En el primer nivel se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), conformado en base a un porcentaje de los ingresos del presupuesto nacional, que se estimó conveniente asignar a las regiones de acuerdo a indicadores económico-sociales y que se administraría directamente por decisión de las autoridades regionales, dentro de los marcos financieros que la Ley de Presupuestos de la nación estableciera.

Cabe señalar que este fue el primer instrumento de decisión esencialmente regional establecido en Chile, y que ha permitido en casi medio siglo llevar a cabo una serie de importantes inversiones de carácter netamente regional.

i. A nivel comunal, se transfirieron, por una parte, directamente para disposición municipal, ingresos que tradicionalmente habían sido de uso fiscal, y por otra, se estableció el Fondo Común Municipal, destinado a financiar la prestación de servicios y obras de adelanto local. La concepción de este fondo conllevaba además una decidida política redistributiva, por cuanto contemplaba la transferencia de recursos desde los municipios mejor dotados a los más necesitados, procurándose de esa manera un mayor equilibrio en el desarrollo de las comunas del país.

j. Por otro lado, se destacaba la existencia de un Sistema Nacional de Planificación que había permitido que en cada región

se establecieron las secretarías de Planificación y Coordinación, que –como se ha mencionado anteriormente–, eran organismos dependientes técnicamente de la Oficina de Planificación Nacional, y jerárquicamente del intendente; en tanto que en el nivel provincial se instalaron las delegaciones provinciales de las Serplac; mientras que en el nivel local se crearon las secretarías comunales de Planificación y Coordinación.

La constitución de este sistema que abarcaba todos las unidades territoriales del proceso de regionalización establecido por Conara, permitió beneficios tales como; a) una mejor asignación de los recursos de inversión especialmente en los niveles regional y local, b) la elaboración de planes y estrategias de desarrollo estructuradas bajo metodologías de aplicación a nivel nacional y, c) la formulación de presupuestos de inversión regionales y comunales que incluían proyectos evaluados técnicamente con criterios de rentabilidad social, todo ello con el propósito de obtener una mayor eficiencia en la asignación de los citados fondos de inversión.

k. Por último, también se consideraba un logro del proceso de regionalización impulsado por Conara, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. En efecto, ante la necesidad de velar por el permanente estudio y adecuación de la Administración Pública a los requerimientos del Estado, y de reforzar el proceso de regionalización y el de desarrollo regional, provincial y comunal, se creó en el Ministerio del Interior esta Subsecretaría, con la responsabilidad de materializar las políticas sobre estas trascendentales funciones.

l. Resultado de los Indicadores del proceso de Regionalización.

Como se ha mencionado, durante el período anterior al proceso de regionalización impulsado por Conara, las unidades territoriales que caracterizaron la organización del espacio territorial correspondieron a provincias, departamentos, comunas y distritos, que en total sumaban 2.566. Con la materialización del nuevo proceso a cargo de esta Comisión, la división territorial quedó conformada por regiones, provincias y comunas.

En el siguiente cuadro se muestra el número de unidades territoriales en distintos períodos, específicamente, antes y después del proceso de regionalización. En el año 1966 existía un total de 2.566, en 1976 era de 360, en 1979 alcanzaba a 380 y en 1982 a 399. Esto significó una reducción del número de unidades territoriales, configurándose espacios geográficos que se estimaba que estaban más acordes a las características que éstos debían tener para los fines del desarrollo del territorio nacional. Se consideraba además que la constitución de las nuevas regiones facilitaba el desarrollo social y económico del país, conjuntamente con su seguridad nacional. Asimismo, se planteaba que la región debía constituir una unidad que posibilitara el desarrollo a través de una real descentralización del sistema de toma de decisiones en los niveles locales.

Evolución del número de unidades territoriales por año

Unidades Territoriales	Períodos			
	1966	1976	1979	1982
Regiones	-	13	13	13
Provincias	25	24	51	51
Departamentos	95	-	-	-
Comunas	299 ⁴⁶	323	316	335 ⁴⁷
Distritos	2.147	-	-	-
Total	2.566	360	380	399

Fuentes:

- División Política y Administrativa del país. Vigente al 31.12.66. Dirección de Estadísticas y Censos.

- Decreto Ley N° 575, de 1974; D.L. N° s. 2867 y 2868, de 1979; D.L. N° s. 3.260 y 3.642, de 1980 y 1981, respectivamente; D.F.L. N° 1 - 3.260, de 1981.

El diseño de Conara enfatizaba que los criterios técnicos utilizados en la delimitación de las regiones se basaban fundamentalmente en que los recursos naturales les dieran a las regiones una perspectiva de desarrollo, en disponer de una adecuada estructura urbano - rural, en la existencia de un centro o lugar central, una dotación de población suficiente para conformar una fuerza de trabajo y una demanda sostenida de bienes y servicios, entre otros factores.

Por otra parte, en el siguiente cuadro se muestra las superficies promedios para las diferentes unidades territoriales. El análisis que se hacía el año 1985 desde Conara, comparaba la situación prevaleciente antes y después de la reforma, indicándose que se había logrado un claro mejoramiento en términos de superficie, especialmente entre las antiguas provincias y las nuevas regiones. En efecto, se estimaba que la creación de las nuevas regiones, con superficies mayores que las anteriores provincias, implicaba un aprovechamiento más racional del territorio nacional, basándose en los criterios técnicos ya mencionados. Se valoraba entonces que se había producido un reagrupamiento de espacios menores en regiones de mayor tamaño. Lo anterior posibilitaba además la estructuración de un sistema de gobierno y administración interno del Estado que conciliaba el tradicional sentido unitario que tenía el país, con respecto a la desconcentración territorial que se impulsaba en la nueva división político y administrativa conformada por las regiones, provincias y comunas, facilitando así un proceso de desarrollo más equilibrado en una extensa y compleja geografía.

46 Ver Anexo N° 3.

47 Ver Anexo N° 2.

Superficie promedio por años, según unidades territoriales (Km²)

Unidades territoriales	Períodos			
	1966		1982	
	Nº	Superficie promedio	Nº	Superficie promedio
Regiones	-	-	13	58.202,0
Provincias	25	30.265,1	51	14.835,8
Departamentos	95	7.964,5	-	-
Comunas	299	2.530,5	335	2.258,6
Distritos	2.147	352,4	-	-

Fuentes:

- División política y administrativa del país al 31.12.66
- Decreto Ley Nº 2.868, de 1979.

Notas:

- La superficie excluye el territorio antártico (1.250.000 Km²).
- Se considera la superficie continental de 756.626,30 Km².

Por otro lado, en el documento de evaluación de Conara se estableció una comparación entre las unidades territoriales que tuvo el país en forma previa a la reforma realizada, tomando para tal efecto solamente la superficie continental de la nación, es decir, 756.626,3 Km² (sin considerar el territorio antártico chileno). Al respecto, se llegaba a la conclusión que casi no hubo variación entre el espacio territorial que tenían algunas antiguas provincias y el que comprendieron ciertas nuevas regiones comprendidas en la reforma, constituidas sobre la base de esas unidades territoriales, lo que sucedió en los siguientes casos:

Cuadro comparativo sobre similitud del espacio territorial entre las antiguas provincias y las regiones establecidas por Conara

Provincias	Regiones
1. Tarapacá	I. Tarapacá
2. Antofagasta	II. Antofagasta
3. Atacama	III. Atacama
4. Coquimbo	IV. Coquimbo
1. Santiago	Región Metropolitana de Santiago
24. Aysén	XI. Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.
25. Magallanes	XII. Magallanes y Antártica Chilena.

Fuente: Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

De esta manera, de acuerdo a lo señalado por el informe de evaluación de Conara, la creación de algunas de las nuevas regiones prácticamente no significó una variación en la cobertura geográfica respecto de las citadas provincias existentes antes de la reforma, salvo la duodécima región por la incorporación del territorio antártico. Es importante precisar también que la nueva Región Metropolitana de Santiago se conformaba con una superficie levemente inferior a la de la antigua provincia de Santiago.

Por su parte, las otras seis regiones (V, VI, VII, VIII, IX y X) que se conformaron sobre la base de las 18 provincias restantes, que existían antes del mencionado proceso de reforma, abarcaron cerca del 27% de la superficie continental. Es decir, cerca de la mitad de las nuevas regiones del país ocupaban un poco más de un cuarto (27%) del territorio nacional, lo que aparentemente no representaba un mayor impacto si se consideraba solamente como factor la variable concerniente al espacio geográfico para la delimitación de las regiones, lo que no ocurrió en el caso del proceso de la regionalización en Chile, puesto que se tomaron en cuenta también otras variables.

m. Conclusiones del proceso de regionalización

- Se percibía que la nueva división espacial del país en unidades territoriales de mayor superficie, llamadas regiones, debería posibilitar el logro de una mayor desconcentración y descentralización de la Administración del Estado.
- Al haberse configurado 13 unidades geográficas principales (las regiones), en contraposición con las 25 provincias que antes conformaban el país, se estimaba que el proceso de desconcentración se legitimaría, con el establecimiento de decisiones provenientes del nuevo sistema de gobierno y administración que comprendía niveles de carácter nacional, regional, provincial y comunal.
- En el informe de evaluación del proceso de regionalización realizado por Conara en 1985, se anticipaba en casi una década a la creación de los gobiernos regionales⁴⁸, al considerar en su análisis que la nueva organización territorial del país facilitaría y haría necesaria la constitución de estos organismos. Esto, considerando que la constitución de nuevas regiones que comprenderían un mayor espacio geográfico haría necesario una institucionalidad u organización que se hiciera cargo de un proceso de desarrollo integral del territorio de una región.
- Por otra parte, se estimaba que la nueva división territorial del país, con su subsistema de planificación y participación en la estructura de organización, facilitaría y haría más pertinente y consistente la formulación de los planes de desarrollo regional, provincial y comunal, lo que permitiría hacer un mejor uso de los recursos humanos y naturales existentes en cada unidad territorial, permitiendo un valor agregado superior al Producto Geográfico Regional, junto con el cumplimiento del objetivo de desarrollar en forma equilibrada y armónica el país.
- Atendiendo la importancia estratégica de estos objetivos de carácter nacional, regional, provincial y comunal, se advertía en la gradualidad de los procesos de regionalización y de desarrollo regional, que se deberían consolidar en el transcurso de los años.
- Concordante con lo anterior, se concluía también que se debería llevar a cabo una permanente evaluación del proceso

48 Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, promulgada el 5 de noviembre de 1992.

de regionalización, de tal forma que, en su implementación, se procurara corregir permanentemente las distorsiones que entraban la expansión de las potencialidades y capacidades de desarrollo en los distintos espacios geográficos definidos.

VI. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA IMPULSADO POR CONARA. FUNDAMENTOS Y EVALUACIÓN

Considerando la importancia estratégica del proceso de modernización y reforma administrativa llevado a efecto por Conara, las autoridades y directivos de esta Comisión estimaron conveniente realizar una evaluación integral de este trabajo⁴⁹, realizando el mencionado estudio que estuvo a cargo del Departamento de Investigación Administrativa⁵⁰ de esta Comisión. Así fue como el año 1985, se efectuó una evaluación sobre el citado proceso, trabajo que correspondió además al ciclo de investigación aplicada del Curso Iberoamericano de Postgrado para la Formación de Investigadores Superiores en Administración Pública, realizado en 1984 en la Universidad de Alcalá de Henares, sede del Instituto Nacional de Administración Pública de España⁵¹.

La misión de Conara consistió en desarrollar desde su inicio un Plan de Modernización y Reforma Administrativa Integral con el propósito de transformar la administración pública en un instrumento dinámico y eficiente al servicio de los grandes objetivos nacionales. Junto con esto, este proceso tuvo como finalidad contar con un aparato administrativo desconcentrado y descentralizado administrativa y territorialmente, para así materializar una adecuada entrega de bienes y servicios que la comunidad requiere del Estado.

En el marco de estos objetivos, se llevaron a cabo diversas acciones destinadas a concretar una reforma estructural, funcional y la regionalización del país, que son las tres grandes áreas que comprendió dicha reforma. De esta manera, transcurrido un período de 10 años (1974-1984) de la aplicación del citado proceso, se consideró necesario evaluar objetivamente su desarrollo, con el fin de determinar su grado de avance y cumplimiento. A continuación, se presentan los principales fundamentos que guiaron esta reforma, así como los resultados de la evaluación realizada por Conara, basadas en el mencionado estudio realizado el año 1985.

49 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

50 Departamento de Investigación Administrativa de CONARA, integrado por Roberto Araya, Marcelo Castillo, Marianela Silva, Nora Varas y Mario Rocha.

51 Compromiso contraído con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y la Organización de las Naciones Unidas (Proyecto Regional para América Latina y el Caribe de Asistencia al CLAD), que en el caso de Chile contempló realizar una investigación aplicada el año 1985, sobre el proceso de Modernización y Reforma Administrativa.

A. LA REFORMA ESTRUCTURAL

De acuerdo al mencionado informe de Evaluación del Proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado en 1985, en el ámbito de la reforma administrativa integral, la reforma estructural tuvo por objeto reorganizar los ministerios que tenían a su cargo el gobierno de los sectores, y los servicios públicos, que cumplían las funciones propiamente administrativas u operativas. Los principios orientadores de esta reforma, sus políticas, las acciones realizadas y su evaluación, se presentan a continuación:

1. Principios básicos de la Reforma Estructural⁵²:

De acuerdo con el citado informe de evaluación, los principios de esta reforma fueron los siguientes:

- Separación de funciones, que significaba hacer una clara distinción entre las funciones de gobierno y administración, dada la enorme confusión que existía al respecto.
- Economía administrativa, que consistía en aprovechar al máximo la institucionalidad existente.
- Subsidiariedad, en virtud de la cual se podían suprimir aquellos servicios y organismos del Estado, que ejercían funciones que eran susceptibles de ser asignadas al sector privado.
- Regionalización, buscando fundamentalmente limitar el centralismo excesivo que prevalecía con anterioridad, mediante un progresivo desplazamiento hacia las regiones de todas aquellas funciones que estas podían ejercer con eficiencia.
- Especialidad de funciones, con el objeto de refundir en un mismo organismo las funciones de carácter homogéneo dentro de cada sector, para evitar la duplicidad o superposición de actividades dispersas en diferentes organismos, de manera que llegaran a través de un mismo conducto y criterio.

2. Políticas de la Reforma Estructural⁵³:

Las políticas definidas para la implementación de la Reforma Estructural fueron las que se detallan a continuación:

- Lograr una estructuración definitiva de la cúpula de gobierno.
- Dotar al Poder Ejecutivo de las herramientas, instrumentos y mecanismos que le permitieran llevar a cabo eficientemente sus funciones.
- Fusionar, modificar o suprimir los organismos e instituciones de gobierno, cuyas funciones y estructuras no se justificaban en la nueva estrategia de desarrollo económico, social y administrativo del país.

52 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

53 Ibidem.

3. Principales acciones realizadas⁵⁴:

A través de la Reforma Estructural se definieron los ámbitos propios de gobierno y administración, radicándose la primera función en los ministerios, dejando entregada en los servicios la función propiamente administrativa, ejecutiva u operativa, bajo el marco de las políticas y normas del ministerio respectivo y sujeta a la evaluación y supervigilancia de este. De esta manera, la estructura interna de los ministerios fue concebida sobre la base del correspondiente ministro; uno o más subsecretarios, según los sectores que comprendiera el ministerio, y unidades técnicas, denominadas divisiones, para el asesoramiento en materias específicas. Los servicios públicos, por su parte, se organizaron bajo los mencionados principios de subsidiariedad, regionalización y especialidad de funciones. La subsidiariedad significó reducir las frondosas funciones concentradas en el Estado, que entorpecían la iniciativa privada, adaptándose aquéllas a un nuevo equilibrio, donde la responsabilidad y la acción dinámica del desarrollo se radicaron fundamentalmente en el sector privado.

La regionalización de los servicios se manifestó en la organización de los servicios propiamente regionales, cada vez que la naturaleza de las funciones permitía radicarlas con autonomía en las regiones del país; y en servicios nacionales desconcentrados regionalmente, cuando estas funciones exigían una conducción central, coordinada y uniforme.

Entre los servicios propiamente regionales, cabe destacar los de Salud y Vivienda; y entre los nacionales desconcentrados regionalmente, se pueden destacar casos como los de Tesorería, Aduanas e Impuestos Internos, que requerían una conducción central para dar unidad a su funcionamiento en todo el territorio del país.

La especialidad de funciones tuvo por objeto evitar la duplicidad o dualidad de tareas, con el consiguiente entorpecimiento y derroche de recursos a que había conducido el crecimiento inorgánico de la administración, junto con la práctica reiterada de crear nuevos organismos para cumplir las funciones de otros preexistentes, cuando resultaban inoperantes, dando origen a una repetición de actividades y vacíos de poder.

4. Evaluación general⁵⁵

Desde la creación de Conara, y transcurridos cerca de 11 años de iniciado el proceso de la reforma estructural, se pueden mencionar entre sus aspectos más relevantes la reestructuración de aproximadamente la mitad de los ministerios y de un gran número de servicios públicos, donde la mayoría de esas reorganizaciones estuvieron aplicadas conforme a las normas e instrucciones impartidas por dicha Comisión.

También este proceso trajo consigo una disminución del tamaño del sector público, especialmente en lo concerniente a su

54 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

55 *Ibidem*.

dotación de personal y al monto del gasto corriente.

Por otra parte, el principio de subsidiariedad fue aplicado en la mayoría de los servicios dependientes o relacionados con los ministerios, siendo beneficioso el traspaso de funciones al sector privado, que este mantuvo superando en algunas ocasiones el nivel de calidad de las prestaciones, lo que permitió, además, que los servicios se pudieran dedicar a ejercer sus funciones procurando mejorar la provisión de sus servicios a la comunidad.

También se destaca la disposición contenida en la Constitución Política de la República de 1980, que ordenó la dictación de una ley orgánica constitucional que fijó la organización básica de la Administración Pública⁵⁶ y garantiza la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que se debía fundar y asegurar tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. A la vez, en la Constitución de 1980 se estableció que las personas lesionadas en sus derechos por la Administración del Estado, por sus organismos o por parte de las municipalidades, podían reclamar ante los tribunales contencioso-administrativos que fijara la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afectar al funcionario que hubiere causado el daño. Lo anteriormente señalado, originó varias tareas de gran significación para la reforma administrativa, tales como la citada Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Pública, el estudio de un nuevo Estatuto Administrativo para el desarrollo de la carrera funcionaria y el establecimiento de los sistemas de capacitación y perfeccionamiento de los empleados públicos, entre otras iniciativas.

5. Resultado de los indicadores de Reforma Estructural⁵⁷

El citado estudio de evaluación contempló una encuesta aplicada a las autoridades de los ministerios, a quienes se les consultó por tres aspectos considerados esenciales en el ámbito de la reforma estructural, siendo el primero de ellos el siguiente:

a. Grado de superación logrado en cada sector ministerial, de las deficiencias estructurales⁵⁸ detectadas al inicio de la reforma.

El primer aspecto consultado a las autoridades de los ministerios, consistió en el grado de superación de determinadas deficiencias estructurales que se habían detectado en los ministerios y servicios. El cuadro que se presenta a continuación refleja las respuestas respecto a este diagnóstico.

56 La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, publicada el 5 de diciembre de 1986, cumplió con el objetivo de acatar el mandato constitucional de esos años, contenido en el artículo 38, inciso primero de la Carta Fundamental de 1980.

57 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

58 Deficiencias estructurales: a) Falta de uniformidad y organicidad en el desarrollo institucional de la Administración Pública; b) Proliferación de entes o servicios autónomos; y c) Excesiva complejidad de las estructuras internas de los sectores ministeriales.

Grado de superación de las deficiencias estructurales

Ministerios ⁵⁹	Grado de superación de la falta de uniformidad y organicidad			Grado de superación de la proliferación de entes o servicios autónomos.			Grado de superación de la complejidad de las estructuras internas.			Total		
	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B
RR.EE.	X				X		X			2	1	0
Eco., Fom. y Rec.	X			X			X			3	0	0
Hacienda	X			X			X			3	0	0
Educación		X			X		X			1	2	0
Justicia	X			X			X			3	0	0
OO.PP.	X			X			X			3	0	0
Agricultura	X			X			X			3	0	0
Bienes Nacionales	X			X			X			3	0	0
Salud	X			X			X			3	0	0
Minería			X			X	X			1	0	2
Viv. y Urb.	X			X			X			3	0	0
Transp. y Tel.	X			X				X		2	1	0
Total	10	1	1	9	2	1	11	1	0	30	4	2

Fuente: Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa. Subdere. Encuesta realizada a las autoridades de los Ministerios. Segundo Semestre de 1985.

Notas. - A: Alta; M: Mediana; B: Baja.

A través del cuadro se puede apreciar que, en general, la mayoría de los ministerios calificaron de alto el grado de superación de las deficiencias estructurales, lo que indicaba un notorio mejoramiento del problema llamado crecimiento por agregación, que se caracterizaba porque en vez de transformarse la estructura del Estado sobre la base de los requerimientos del desarrollo, se iban agregando nuevos organismos con diversos grados de autonomía respecto del Gobierno Central, trayendo consigo una anarquía y desorden en materias tales como sistemas de remuneraciones, carrera funcionaria, sistemas de información, abastecimiento, entre otros.

.....
59 El Ministerio del Interior no fue considerado en la investigación; Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, y Secretaría General de Gobierno, no respondieron la encuesta.

También, esta creación de organismos no solamente tendía muchas veces a independizarse de los ministerios, sino que además se sustraían de las políticas de Gobierno, con grave detrimento de la unidad y uniformidad de la acción administrativa del Gobierno. Del mismo modo, las autoridades consultadas informaron que la organización de las estructuras de los ministerios y servicios se había simplificado, con criterios más orgánicos y uniformes de departamentalización que se estimaba había facilitado el trabajo administrativo. No obstante, se reconocía que subsistían estos problemas en algunos sectores ministeriales representados por los ministerios de Minería, Educación, Relaciones Exteriores, y Transportes y Telecomunicaciones, donde se reconoció que el grado de superación de estos problemas había sido solamente mediano o bajo.

Es el caso, por ejemplo, de lo indicado por las autoridades del Ministerio de Minería, donde se señaló que no se contaba con una estructura orgánica acorde con la realidad prevaleciente en aquellos años (1985), y que el fenómeno de la proliferación de servicios autónomos se observaba más bien como una consecuencia de la falta de definiciones legales en el sector.

Por su parte, en la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sus personeros comentaron que se presentaban deficiencias porque se carecía de una estructura orgánica acorde a las funciones que se le habían asignado. A lo anterior, agregaron que no existía un reglamento orgánico que hubiera definido las funciones y atribuciones en cada una de las unidades, no existiendo tampoco uniformidad en la denominación de cada una de ellas.

b. Grado de cumplimiento del objetivo de reorganizar los ministerios y servicios públicos

En la mencionada encuesta aplicada a las autoridades de los ministerios y servicios, se consultó también por el grado de cumplimiento de la reorganización de los ministerios y servicios en cada sector ministerial, cuyo resultado se ilustra en el siguiente cuadro.

Grado de cumplimiento de la reorganización de los ministerios y servicios

Ministerios ⁶⁰	Grado de Cumplimiento		
	Alta	Mediana	Baja
Relaciones Exteriores	x		
Economía, Fomento y Reconstrucción		x	
Hacienda	x		
Educación	x		
Justicia	x		
Obras Públicas	x		
Agricultura		x	
Bienes Nacionales	x		
Salud	x		
Minería			x
Vivienda y Urbanismo	x		
Transportes y Telecomunicaciones		x	
Total	8	3	1

Fuente: Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa. Subdere. Encuesta realizada a las autoridades de los Ministerios. Segundo Semestre de 1985. Notas. - A: Alta; M: Mediana; B: Baja.

60 El Ministerio del Interior no fue considerado en la investigación; Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, y Secretaría General de Gobierno, no respondieron la encuesta.

De las 12 autoridades de ministerios que fueron consultadas, en ocho se respondió que se consideraba alto el grado de cumplimiento de este objetivo, argumentándose que en general se cumplía adecuadamente con las funciones asignadas con una organización y una planta de personal acorde a los requerimientos existentes. Los ministerios que efectivamente se reestructuraron fueron los de Relaciones Exteriores⁶¹, Justicia⁶², Bienes Nacionales⁶³, Salud⁶⁴, y Vivienda y Urbanismo⁶⁵. Se señalaba además que la gran mayoría de los Servicios se habían reorganizado dictándose sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, sus autoridades señalaron que su organigrama era claro y racional, y que se contaba con una adecuada descripción de cargos de cada funcionario en el Ministerio. En el Ministerio de Justicia se informó que prácticamente la gran mayoría de los Servicios se habían reorganizado dictándose sus respectivas leyes orgánicas y reglamentarias, encontrándose en estudio la reorganización del Servicio de Registro Civil e Identificación y del Servicio Médico Legal. A su vez, en el Ministerio de Bienes Nacionales se hizo presente que por Decreto Ley N° 18.427, se había reorganizado el sector en un solo ministerio.

Respecto a esta misma reforma, las autoridades encuestadas del Ministerio de Salud señalaron que con la dictación del D.L. N° 2.763, de 1979, y su reglamentación complementaria, en cuya concepción y aprobación se aplicaron en forma estricta las normas impartidas para estos efectos por Conara, se había logrado una reestructuración orgánica del Minsal, que había permitido superar en forma muy efectiva las deficiencias estructurales de que adolecía la organización de este sector. Adicionalmente, se comentó que se estaba analizando el reglamento orgánico de los servicios de Salud.

Es importante también destacar el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyas autoridades expresaron que, durante el año 1976, la estructura completa de los sectores de Vivienda y Urbanismo sufrió un profundo proceso de modificaciones, para dar cumplimiento a las políticas de regionalización del país y desconcentración de su administración. Como resultado de lo anterior, se indicó que con el D.L. N° 1.305, de 1976, se fusionaron en una sola entidad, las Corporaciones de la Vivienda, de Mejoramiento Urbano, de Servicios Habitacionales y de Obras Urbanas, dando origen en cada una de las regiones del país a los servicios Regionales de Vivienda y Urbanización.

En general, se estima que los mencionados ministerios analizados anteriormente cumplieron con el citado objetivo de reorganización. Sin embargo, no obstante las respuestas proporcionadas por sus autoridades, de parte del equipo a cargo de la investigación en Conara⁶⁶, se estimó que los siguientes ministerios no cumplieron en la misma medida con este obje-

61 D.F.L. N° 161, de 1978.

62 D.L. N° 3.346, de 1980.

63 D.L. N° 3.274, de 1980.

64 D.L. N° 2.763, de 1979.

65 D.L. N° 1.305, de 1976.

66 División de Modernización y Reforma Administrativa, de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

tivo. Estos fueron los ministerios de Hacienda, Educación, Obras Públicas, Agricultura, y Transportes y Telecomunicaciones. En el caso del Ministerio de Hacienda, sus autoridades señalaron que la Secretaría y Administración General del Ministerio no fue reorganizada, manteniendo su estructura primitiva. En cuanto a los servicios dependientes y relacionados con Hacienda, se respondió que habían sido reorganizados lográndose una buena definición de sus funciones y una adecuada asignación de recursos humanos y materiales.

Del mismo modo, tampoco se consideró como alto el grado de cumplimiento del referido objetivo en el Ministerio de Educación, por cuanto este tampoco se reestructuró. No obstante lo anterior, se mencionó como destacable en este sector el traspaso de la administración del servicio educacional, lo que se consideraba que había permitido desburocratizar las actividades de esta Secretaría de Estado. También, se valoraba que en este Ministerio se habían delegado importantes funciones y facultades a las autoridades del nivel regional, como era el caso de los secretarios regionales ministeriales de Educación (Seremis).

Una evaluación no muy favorable se hizo respecto del Ministerio de Obras Públicas, que tampoco se reestructuró, aun cuando se habían adecuado sus estructuras para atender lo mejor posible su gestión a nivel regional, destacándose especialmente la creación de todas las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales correspondientes.

Por otra parte, en los ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, Agricultura, y Transportes y Telecomunicaciones, se calificó sólo de mediano el grado de cumplimiento del mencionado objetivo, lo que obedeció fundamentalmente al hecho de que los proyectos de reestructuración de estos ministerios no se concretaron. Con todo, se estima que cumplieron medianamente el objetivo atendiendo a las reestructuraciones realizadas en varios organismos dependientes o relacionados.

Un párrafo aparte merece el caso del Ministerio de Minería, donde sus propias autoridades reconocieron como bajo el grado de cumplimiento de dicho objetivo. Al respecto, se señaló que, a pesar de los sucesivos estudios de reestructuración, el Ministerio había continuado funcionando a través de la institucionalidad basada en el D.F.L. N° 231, de 1953, y las posteriores modificaciones que se habían realizado para solucionar problemas específicos, pero sin llegar a tener una estructura orgánica definida. Las autoridades de este sector indicaron finalmente que se encontraba en estudio un proyecto de ley de reestructuración del Ministerio, que estaba siendo elaborado por esa misma Secretaría de Estado.

Finalmente, es importante destacar desde un punto de vista global que la mayoría de los ministerios que no se reestructuraron, de todas maneras, estudiaron y propusieron sus respectivos proyectos de reestructuración, algunos de los cuales fueron revisados y aprobados por Conara, pero no pudieron completar su trámite administrativo. Asimismo, las autoridades de estos ministerios hicieron presente que, para concretar sus proyectos, esperaban conocer las disposiciones que sobre esta materia contendría la proyectada Ley de Bases de la Administración del Estado⁶⁷.

67 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, publicada el 5 de diciembre de 1986.

En relación a la reestructuración de los servicios públicos, un número apreciable de ellos se reorganizó, no obstante que otros organismos también estudiaron y presentaron sus respectivos proyectos, que aun estando aprobados por Conara, no se pudieron concretar en las instancias siguientes de tramitación.

c. Grado en que las reestructuraciones fueron hechas de acuerdo a las Directivas Presidenciales, Circulares e Instrucciones impartidas

De los 12 ministerios consultados, en cinco de ellos se respondió que en su sector se tomaron en cuenta en alta medida las instrucciones impartidas para su reorganización. Estos ministerios fueron los de Relaciones Exteriores, Justicia, Agricultura, Bienes Nacionales y Salud. En los ministerios de Hacienda, y Vivienda y Urbanismo se indicó que sólo en forma mediana se consideraron tales directivas.

Grado de Aplicación de las Instrucciones impartidas

Ministerios	Grado de Aplicación		
	Alta	Mediana	Baja
Relaciones Exteriores	X		
Economía, Fomento y Reconstrucción (1)			
Hacienda		X	
Educación (1)			
Justicia	X		
Obras Públicas (1)			
Agricultura	X		
Bienes Nacionales	X		
Salud	X		
Minería (1)			
Vivienda y Urbanismo		X	
Transportes y Telecomunicaciones (1)			
Total	5	2	

Fuente: Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa. Subdere. Encuesta realizada a las autoridades de los Ministerios. Segundo Semestre de 1985.

Notas. - A: Alta; M: Mediana; B: Baja; (1) Estos Ministerios no contestaron.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, sus autoridades indicaron que los cuerpos legales de reestructuración⁶⁸ obedecieron a las directivas presidenciales y que fueron debidamente aprobados por Conara. Al respecto, cabe consignar que esta declaración no se condijo con la realidad, puesto que dicha reorganización se produjo sin la participación de Conara, aplicándose una reorganización que no siguió las instrucciones que fueron impartidas.

En cambio, los otros cuatro ministerios que fueron reestructurados cumpliendo en un alto grado con las directivas impartidas al efecto, efectivamente sometieron sus respectivos proyectos a la consideración y aprobación del organismo rector de este proceso (Conara).

En cuanto al Ministerio de Hacienda, donde sus autoridades reconocieron que su reestructuración se realizó cumpliendo sólo en mediana medida con las instrucciones impartidas, se informó que para efectos de las reestructuraciones producidas en algunos servicios (Superintendencia de Valores y Seguros, por ejemplo), el Ministerio se vio precisado a definir conceptos novedosos de servicios, como los llamados fiscalizadores, que debieron adaptarse en alguna medida a las instrucciones impartidas por Conara. Además, en relación a la reestructuración del Servicio Nacional de Aduanas, se comentó que se tuvieron en cuenta algunos principios, tales como el de subsidiariedad, buena fe, racionalidad y modernización de métodos y procedimientos, así como las técnicas aduaneras.

B. LA REFORMA FUNCIONAL⁶⁹

La Reforma Estructural se consideraba que tenía una directa relación con la Reforma Funcional, de cuyo éxito dependía el resultado de ambos. Se estimaba que la Reforma Funcional tenía por objeto dar un estilo más dinámico y gerencial a la Administración del Estado, a quien se calificaba como burocrático y rutinario. A continuación, se exponen los principales fundamentos de la reforma funcional, junto con los resultados obtenidos, de acuerdo al aludido estudio realizado el año 1985.

1. Principios básicos de la Reforma Funcional⁷⁰

Los principios enunciados al inicio del proceso de la reforma funcional fueron los siguientes:

- a. Flexibilidad. Consistía en admitir realidades administrativas diferentes, y que las orientaciones de la reforma funcional tuvieran validez para cualquier forma de organización del Estado.
- b. Uniformidad en la nomenclatura y en la organización.
- c. Simultaneidad. Implicaba la posibilidad de realizar paralelamente la Reforma Estructural y Funcional.

.....
68 D.F.L. N°s. 161 y 33, de 1978 y 1979, respectivamente.

69 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

70 Ibídem

2. Políticas de la Reforma Funcional⁷¹

La política pública en materia de Reforma Funcional estaba expresada en términos de agilizar y simplificar todos los trámites que debían realizar las personas en su relación con los organismos del Estado. Esto significaba que se buscaba poner énfasis en la supresión de la burocracia y de los trámites económicos, sociales y jurídicos que fueran excesivos.

3. Principales acciones realizadas⁷²

De acuerdo con el citado informe de evaluación del año 1985, desde la creación de la Comisión Nacional se abordó la planificación de las acciones de reforma funcional, con el estudio y adopción de diversas medidas tendientes a obtener la eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos. Estas acciones y medidas contemplaron la elaboración de un Programa de Racionalización de Procedimientos y Métodos de la Administración Pública, en los niveles nacional, sectorial, regional y local. Junto con ello, se propuso la forma de efectuar estudios de racionalización en los servicios carentes de oficinas de organización y métodos, especificándose su organización administrativa y las necesidades de capacitación del personal correspondiente. También, se llevó a cabo la elaboración de normas legales sobre procedimientos administrativos, comunes a los diferentes servicios públicos.

Dentro del Programa de Racionalización de Procedimientos y Métodos, y con el objeto de que se adoptaran algunas medidas de desburocratización en el corto plazo, se dictó en 1978 el Decreto Ley N° 2.345, mediante el cual se otorgó facultades de excepción al Ministerio del Interior y se autorizó en forma expresa al Presidente de la República, para dictar, en el plazo de un año, las disposiciones con fuerza de ley necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en dicho programa.

Posteriormente a estas definiciones, se distinguió un período de seguimiento de las medidas y acciones impulsadas en el ámbito de la racionalización administrativa, junto con la aplicación de nuevas medidas de desburocratización derivadas de distintas investigaciones realizadas y de la misma experiencia y conocimiento adquirido.

En este ámbito se mejoraron importantes métodos y procedimientos administrativos, entre los cuales cabe mencionar la programación del trabajo, la organización de archivos, la simplificación y agilización de trámites, el diseño y racionalización de formularios, el mejoramiento de los sistemas de información y difusión, en adición a otros aspectos esenciales relacionados con los procedimientos a seguir para la ejecución de un acto administrativo.

También se estimaba como otro aspecto destacable, la elaboración de un Sistema de Información al Usuario y Atención de Reclamos, cuyo objetivo consistía en orientar al usuario y proporcionarle la información que requiriera para sus gestiones, atender reclamaciones y sugerencias acerca de la tramitación de sus asuntos, así como detectar los problemas que habitualmente afectaban a los peticionarios en su relación con la Administración, procurando las soluciones que correspondieran.

.....
71 Ibídem.

72 Ibídem.

Por otra parte, y en relación a los sistemas de apoyo, se consideró que uno de los mayores logros fue la estructuración de los sistemas de administración financiera y planificación. En relación al primero, se estimaba que este sistema se había estructurado mediante la Ley General de Administración Financiera del Estado⁷³, que se consideraba había simplificado y racionalizado sus procedimientos, coordinándolo con el sistema de planificación, bajo un régimen de asignación de recursos según proyectos técnicamente evaluados y jerarquizados en un orden de prioridad.

Respecto al sistema de planificación, el mencionado informe de evaluación señalaba que se habían integrado, coordinado y complementado las instancias del nivel nacional, regional y local, en el que participaban todos los organismos del Estado, en conjunto con el sector privado.

En el caso del sistema de control, no obstante que se reconocía que este no se había estructurado, se estimaba que se había concebido un nuevo sistema que, en lugar de detener la acción para una revisión formal previa, impulsaba a la Administración hacia el logro de sus objetivos, velaba por el pleno cumplimiento de las decisiones adoptadas y era capaz de evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión del Estado.

Por último, en relación al sistema de abastecimiento, se afirmaba que este se había proyectado con un sentido equilibrado, combinando las ventajas de la provisión a escala, a menor costo, de bienes de uso común, con procedimientos de adquisiciones ágiles, a través de un mercado competitivo, en que la unidad central de abastecimiento cumplía un rol que le permitía informar permanentemente a los usuarios.

4. Evaluación general⁷⁴

La evaluación general realizada a la Reforma Funcional sostenía que, en el proceso de agilización funcional de los procedimientos administrativos, había sido muy positiva la actuación que tuvieron los distintos servicios públicos, atendiendo a que habían participado activa e integralmente en la aplicación de diversas medidas tendientes a complementarlas y perfeccionarlas.

Se estimaba que era muy destacable que, en el proceso de racionalización de métodos, procedimientos y trámites, haya habido un constante flujo de información que sirvió de retroalimentación al proceso, proveyéndolo de antecedentes y datos objetivos para la adopción de medidas y estrategias de mejoramiento administrativo.

El estudio de evaluación de Conara del año 1985, estimaba que la estructuración de los sistemas de administración financiera y planificación había resultado altamente conveniente para el funcionamiento de la administración pública, visto el adecuado nivel de coordinación que se había logrado entre ellos, donde su relación se había establecido bajo un régimen de asignación de recursos según proyectos técnicamente evaluados y jerarquizados conforme a su rentabilidad social.

En definitiva, se estimaba que el vasto campo de la reforma funcional abarcaba una tarea de grandes proyecciones que había sido abordada gradualmente. Se consideraba además que era una misión difícil, en cuanto importaba una innovación

73 Decreto Ley N° 1.263, publicado el 28 de noviembre de 1975. Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado.

74 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

profunda en el estilo de la administración, que debía evolucionar desde una concepción burocrática y rutinaria, hacia una nueva modalidad de gestión más ágil, creadora e innovadora, que debía comprometer fundamentalmente al funcionario público, que también debía enfrentarse a más altas exigencias de orden profesional y técnico.

5. Resultado de los indicadores de Reforma Funcional⁷⁵

Dentro del proceso de la reforma funcional hubo dos grandes objetivos claramente establecidos, que fueron el mejoramiento de los métodos y procedimientos de trabajo y, en segundo lugar, el perfeccionamiento de varios sistemas de apoyo en la administración pública.

a. Métodos y procedimientos mejorados

En relación con el objetivo relacionado con el mejoramiento de los métodos y procedimientos de trabajo, se consultó en qué medida se había logrado el objetivo de mejorar estos métodos y procedimientos de trabajo superando con ello las deficiencias⁷⁶ relacionadas en este ámbito.

El resultado de la consulta efectuada a las autoridades de los ministerios⁷⁷ de la época, señala que ambos problemas (existencia de métodos y procedimientos inadecuados, y falta de normas) fueron superados en alta medida por cerca de tres cuartas partes de los ministerios; en tanto que aproximadamente la cuarta parte del total declaró que sólo lo había logrado en una mediana medida. Sólo un ministerio (Minería) reconoció que dicho grado de superación fue bajo.

Cabe señalar que el proceso de mejoramiento de los métodos, procedimientos y trámites que se desarrollaban en los distintos ministerios y servicios, tuvo su inicio desde la dictación del Decreto Ley N° 212 de 1973, que creó la Conara y se le asignó a este organismo la misión de racionalizar los procedimientos de las instituciones que integraban la Administración del Estado, con el fin de mantenerlos permanentemente adecuados a las necesidades del país.

Otra de las acciones importantes tendientes a racionalizar los métodos y procedimientos administrativos se podía identificar a través de la dictación del Decreto Ley N° 2.345, de 1978, que confirió facultades de excepción al Ministerio del Interior con la finalidad de materializar la política de desburocratización y agilización de la Administración del Estado. Además, se autorizó en forma expresa al gobernante de la época para dictar las disposiciones con fuerza de ley necesarias para alcanzar los objetivos establecidos. Así, se impartieron instrucciones mediante la elaboración y distribución de circulares en todos los ministerios e intendencias regionales. Complementariamente, se dictaron Decretos con Fuerza de Ley, destinados a delegar atribuciones y modificar o suprimir inadecuados procedimientos administrativos.

75 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

76 Estas deficiencias eran: a) La existencia de métodos y procedimientos inadecuados, y b) La falta de normas que impongan procedimientos administrativos eficientes y uniformes para la tramitación de los expedientes administrativos.

77 En total 12 Ministerios (Relaciones Exteriores; Economía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Educación; Justicia; Obras Públicas; Agricultura; Bienes Nacionales; Salud; Minería; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones). El Ministerio del Interior no fue considerado en la investigación. Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, y Secretaría General de Gobierno, no respondieron la encuesta.

Junto con ello, los ministerios y servicios públicos, intendencias, gobernaciones y municipalidades, dispusieron las medidas necesarias para la inmediata puesta en marcha de los preceptos ordenados y que, en coordinación con el Ministerio del Interior, adoptaron un gran número de medidas de agilización administrativa.

En el siguiente cuadro se muestra el resultado de la consulta realizada a los ministerios, referida al grado de superación de las deficiencias relacionadas con los métodos y procedimientos de trabajo.

Grado de Superación de las deficiencias relacionadas con los métodos y procedimientos de trabajo

Ministerios ⁷⁸	Métodos y Procedimientos Inadecuados			Falta de Normas sobre Procedimientos Administrativos		
	A	M	B	A	M	B
Relaciones Exteriores	X			X		
Economía, Fomento y Reconstrucción	X			X		
Hacienda	X			X		
Educación ⁷⁹				X		
Justicia		X		X		
OO.PP.	X			X		
Agricultura	X				X	
Bienes Nacionales	X			X		
Salud		X			X	
Minería			X		X	
Vivienda y Urbanismo	X				X	
Transportes y Telecomunicaciones	X			X		
Total	8	2	1	8	4	0

Fuente: Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa. Subdere. Encuesta realizada a las autoridades de los Ministerios. Segundo Semestre de 1985.

Notas.- A: Alta; M: Mediana; B: Baja

⁷⁸ El Ministerio del Interior no fue considerado en la investigación; Los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y Secretaría General de Gobierno, no respondieron la encuesta.

⁷⁹ El Ministerio de Educación no contestó la consulta sobre "Métodos y Procedimientos Inadecuados".

Como se ilustra en el cuadro, ocho ministerios declararon superar en alta medida el problema de métodos y procedimientos inadecuados, habiéndose logrado esto sólo en mediana medida en dos sectores (Justicia y Salud), en tanto que en un sector (Minería) se reconoció que el grado de superación fue bajo. Cabe señalar que este objetivo de mejorar los métodos y procedimientos implicó actividades tales como la programación del trabajo, la organización de archivos, la simplificación y agilización de trámites, el diseño y racionalización de formularios, el mejoramiento de los sistemas de información y difusión y, en general, todas aquellas acciones que significaron optimizar las formas, métodos o cursos a seguir para la ejecución de un acto administrativo.

Respecto al problema de la falta de normas que impusieran procedimientos administrativos eficientes y uniformes, también en ocho ministerios se declaró que se había superado en alta medida, mientras que en cuatro sectores se informó que esta dificultad se había superado en mediana medida.⁸⁰

Es importante destacar que las autoridades de los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía, Fomento y Reconstrucción, Hacienda, Obras Públicas, Bienes Nacionales, y Transportes y Telecomunicaciones; expresaron que pudieron superar ambos problemas en alta medida.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores sus autoridades comentaron que la reforma administrativa había sido aplicada en todas sus actividades y niveles, por medio de un programa de racionalización del servicio y su funcionamiento, el cual se encontraba prácticamente realizado, manteniéndose una permanente acción de perfeccionamiento.

En el Ministerio de Agricultura se señaló que se habían elaborado manuales de procedimientos y se había introducido el uso de la computación como herramienta de apoyo a la operación y medida de agilidad operacional. Junto con ello, se habían fijado objetivos claros, elaborado estrategias, determinado actividades concretas y acciones de control, además de aquellas dispuestas por las leyes.

En el caso del Ministerio de Justicia, se hizo presente que en el sector algunos servicios se encontraban efectuando estudios para mejorar el problema de los métodos y procedimientos inadecuados. Por su parte, en el Ministerio de Agricultura se señaló que existían procedimientos administrativos pre-establecidos, pero que se requería de una revisión para adecuarlos, formalizarlos y perfeccionarlos para aumentar su eficiencia.

En el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo se respondió que los trámites tomaban tanto o más tiempo que la misma cons-

⁸⁰ Agricultura, Salud, Minería y Vivienda y Urbanismo.

trucción de viviendas, por lo que se estimaba necesario lograr una mayor agilidad en la tramitación externa que se hacía en el Conservador de Bienes Raíces, en las Direcciones de Obras Municipales y en algunos servicios públicos. Además, se informó que la racionalización de procedimientos era un aspecto esencialmente dinámico, en el cual se habían producido cambios, especialmente en los sistemas que orientaban la atención de la necesidad habitacional del país.

En el Ministerio de Minería, se reconoció que la deficiencia de los procedimientos administrativos inadecuados no se había superado, por razones presupuestarias y de carencia de estructura orgánica. Con todo, se indicó que se realizaba en buena forma la dictación de normas para establecer procedimientos eficientes y uniformes, pero que no se abarcaba en esta actividad a todo el sector.

Por su parte, en el Ministerio de Salud se informó que el cumplimiento del citado objetivo era solamente mediano, ya que no se había logrado una aplicación uniforme y completa de las normas que establecían procedimientos en los diversos organismos que integran el sector.

b. Sistemas de apoyo mejorados

Teniendo en cuenta además que la Reforma Funcional debía llevarse a efecto sobre la base de programas tendientes a perfeccionar determinados sistemas de apoyo básicos, se diseñó un indicador que tuvo por objeto constatar el grado de cumplimiento de este objetivo. Los sistemas de apoyo considerados en la Reforma Funcional fueron los siguientes:

- Sistema de Administración Presupuestaria
- Sistema de Planificación
- Sistema de Administración de Personal
- Racionalización Administrativa⁸¹
- Sistema de Abastecimiento
- Sistema de Control
- Sistema de Información.

El resultado de las consultas efectuadas a las autoridades de los ministerios respecto al grado de cumplimiento del objetivo de mejorar estos sistemas de apoyo, se muestran en el siguiente cuadro.

.....
81 Se incluyó la Racionalización Administrativa entendiéndose a ésta como la acción integral, permanente y sistemática de revisión y modificación de las estructuras, funciones y procedimientos que los órganos administrativos utilizan. Por lo tanto, las acciones que en los restantes sistemas se utilizaban quedaron excluidas de este sistema.

Grado de Cumplimiento del Objetivo de mejorar los Sistemas de Apoyo Técnico

Ministerios ⁸²	Adm. Presupuest.			Planif.			Adm. de Personal			Racionaliz. Administ.			Abastecim.			Control			Inform.			Total					
	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B			
RR.EE,	X			X			X			X			X			X			X			X			7	0	0
Ec., Fom. Y Rec.	X				X		X			X			X			X			X			X			6	1	0
Hacienda	X				X		X			X			X			X			X			X			6	1	0
Educación	X			X			X			X			X				X			X			X		5	2	0
Justicia	X			X						X						X				X			X		5	0	0
OO.PP.	X			X			X				X					X				X			X		6	1	0
Agricultura	X				X			X		X			X			X			X			X			5	2	0
Bienes Nac.	X			X				X		X				X			X		X			X			4	2	1
Salud		X			X			X		X				X		X			X			X			3	4	0
Minería		X			X				X			X			X			X			X			X	0	2	5
Viv. y Urb.	X			X				X			X		X				X			X			X		3	4	0
Transp. y Telcom.	X			X				X		X			X			X				X			X		5	2	0
Total	10	2	0	7	5	0	5	5	1	9	2	1	8	1	2	8	3	1	8	3	1	55	21	6			

Fuente: Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa. Subdere. Encuesta realizada a las autoridades de los Ministerios. Segundo Semestre de 1985.

Notas.- A: Alta; M: Mediana; B: Baja

En el cuadro se puede apreciar que la mayoría de las autoridades de los ministerios (67,1%) respondieron que se había podido mejorar los sistemas en una alta medida, en tanto que una cuarta parte (25,6%) de los consultados reconoció que dicho grado de cumplimiento había sido mediano. Finalmente, un 7,3% indicó que había sido bajo el logro de este objetivo.

De acuerdo a las respuestas de las autoridades de los ministerios, los sistemas mejorados en mayor medida fueron, en orden decreciente, el de Administración Presupuestaria y Racionalización Administrativa.

Por otra parte, el único ministerio donde sus autoridades estimaron que el grado de cumplimiento fue alto en todos los sistemas, fue el de Relaciones Exteriores. Lo mismo se reconoció en seis sistemas, por parte de los ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, y Hacienda. A su vez, también tuvo un buen resultado en el Ministerio de Justicia, donde se reconoció el mismo objetivo en cinco sistemas. Por el contrario, los resultados no fueron convenientes en los ministerios de Minería, Vivienda y Urbanismo, y Bienes Nacionales.

.....
82 El Ministerio del Interior no fue considerado en la investigación; Los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y Secretaría General de Gobierno, no respondieron la encuesta.

En el informe de evaluación de la Comisión Nacional se reconoció además que los avances positivos manifestados por las autoridades de los ministerios, no siempre obedeció a una acción deliberada de este organismo, sino que más bien representaron iniciativas de mejoramiento que los propios ministerios se encargaron de aplicar, con el objeto de apoyar en mejor forma la realización de sus actividades sustantivas.

Con todo, también hubo acciones que fueron directamente atribuibles a la labor de Conara, como es la estructuración de los sistemas de Administración Presupuestaria y de Planificación.

Como se ha mencionado, en el caso del Sistema de Administración Presupuestaria, dicha estructuración se concretó con la dictación del Decreto Ley N° 1.263, denominado Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, con la que se derivó hacia un nuevo modelo de administración financiera que pretendió ser más integral y lógico que la situación prevaleciente antes de su instauración. De acuerdo a lo informado por las autoridades encuestadas, esta ley fue concebida como un marco normativo de carácter general, que evitando caer en el detalle y en la pormenorización instrumental y técnica, procuró estructurar en términos globales lo que sería una organización básica para la administración financiera. Asimismo, se pensaba que la citada normativa determinaba el lineamiento conceptual y estructural que debían seguir las principales variables que incidían en el proceso de gestión financiera del Estado, que, según las autoridades consultadas, generaba un sistema de relaciones tanto inter – institucionales como inter-instrumentales.

Se advertía que esta ley no era la única herramienta que podría corregir todos los defectos e ineficiencias del sistema imperante hasta ese momento, aunque se reconocía que representaba un avance significativo que, debidamente complementado por reglamentos, instrucciones, resoluciones, manuales de procedimientos y otros medios, permitirían el mejoramiento y agilización del proceso financiero.

Respecto al Sistema de Planificación, se señalaba que en él se integraban, coordinaban y complementaban las instancias del nivel nacional y regional, en el que participaban todos los organismos del Estado en conjunto con el sector privado, a través de determinados mecanismos de integración.

Se consideraba que el Sistema Nacional de Planificación definía al conjunto de mecanismos e instancias que participaban en los diversos niveles de la Administración, tales como los objetivos, políticas, programas y proyectos que, debida y coherentemente compatibilizados, daban origen a diversos instrumentos de desarrollo socioeconómico del país. Todas estas instancias se interrelacionaban a través de funciones y responsabilidades asignadas por la ley a cada una de ellas.

Así, el sistema se traducía en un conjunto de actividades sucesivas, que eran básicamente la definición de objetivos, el análisis de las situaciones prevalecientes, la identificación de los principales factores que limitaban el desarrollo, la preparación de programas y evaluación social de proyectos, la priorización de proyectos de inversión pública involucrados en el desarrollo, su ejecución y la evaluación de resultados.

El sistema lo dirigía el Presidente de la República y la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) era la entidad central que articulaba, orientaba y coordinaba las actividades de planificación. Además, este organismo era el encargado de proponer una Estrategia Nacional, Sectorial y Regional de Desarrollo Económico y Social, incluyendo las políticas específicas relativas a los sectores estatal y privado.

En el ámbito sectorial, formaban parte del sistema las Oficinas de Planificación y Presupuesto (Oplap) de los ministerios, las que, en estrecha relación con los organismos de planificación del nivel global, propendían al logro de las metas asignadas a cada sector. También, a nivel regional se incluían en esta organización a las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac) y las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi).

Respecto a los restantes sistemas, se señalaba que en ellos también se habían adoptado importantes medidas de mejoramiento administrativo, las cuales se podían resumir principalmente en la incorporación de tecnología (informática), la agilización funcional de actividades, su ordenamiento legal – normativo, y la creación de algunos organismos (por ejemplo, la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud) para cumplir más eficazmente con algunas actividades de apoyo.

Como conclusión, se valoraba que dos tercios de los sectores ministeriales calificaban de alto el grado de cumplimiento del objetivo de mejorar los sistemas de apoyo técnico, lo que se consideraba como un avance en el proceso de reforma funcional, toda vez que ello significaba un importante apoyo a las acciones sustantivas que se realizaban en la Administración del Estado. Con todo, se estimaba que dicha tarea debía continuar avanzando puesto que un tercio de los restantes sectores ministeriales estimaba que el grado de cumplimiento alcanzado en sus respectivos sectores, era solamente mediano o bajo.

En términos globales, se consideraba que uno de los mayores logros estaba representado por la estructuración de los sistemas de Administración Presupuestaria y de Planificación, respecto a los cuales se afirmaba que funcionaban y tenían un comportamiento bastante mejor que el que prevalecía con anterioridad a la reforma funcional implementada en este ámbito.

C. LA REFORMA EN ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Dentro de los esfuerzos realizados en materia de modernización y Reforma Administrativa por Conara, también se hicieron estudios y trabajos orientados al mejoramiento de la administración de personal público, que estuvieron complementados con medidas de carácter normativo legal que cubrieron varios aspectos relevantes de esta función.

1. Situación previa

En el diagnóstico de la administración pública efectuado acerca de la situación de la administración de personal público, se agruparon los problemas en tres grandes categorías:

- Falta de un adecuado sistema de planificación de los recursos humanos, que permitiera prever las necesidades de fuerza de trabajo y disponibilidad de ellos en términos de calidad y cantidad.
- Falta de un sistema de formación y desarrollo de los recursos humanos de la administración pública, donde la capacitación se realizaba a través de diversos organismos de la propia Administración Pública, tales como la Escuela Nacional de Adiestramiento (ENA), la Escuela de Capacitación de Impuestos Internos, de Aduanas, etc. Al respecto, se aseguraba que estos esfuerzos de capacitación además de ser insuficientes adolecían de una falta de planificación y de una acción coordinada que aprovechara integralmente todos los recursos disponibles para estos fines.
- Había también un deficiente sistema de Administración de Personal Público (carrera funcionaria), señalándose al respecto

que en esta materia radicaba uno de los problemas fundamentales causantes de la ineficiencia de la administración pública.

El diagnóstico indicaba que existían deficiencias de fondo que afectaban la carrera funcionaria del personal público, desde el ingreso hasta el término de ella. Sobre el particular, se indicaba que los sistemas de selección de personal no se habían desarrollado de forma tal que permitieran el ingreso de los funcionarios teniendo en cuenta sus aptitudes y sus capacidades. Por otra parte, se aseguraba que la constitución de las plantas y escalafones era irracional y se distorsionaba por “corridos de grado” o ajustes de las mismas para resolver problemas de remuneraciones, más que como una consecuencia de la aplicación de criterios técnicos de departamentalización y organización de los servicios. En este contexto, la carrera funcionaria, las calificaciones y los ascensos no constituían un aliciente para el personal. Por ejemplo, el sistema de calificaciones, base para el ascenso, adolecía de graves deficiencias, donde un alto porcentaje de los funcionarios resultaba calificado anualmente con puntaje máximo. De este modo, el sistema de ascenso no era un sistema de “ascenso por mérito” como lo señalaba el antiguo Estatuto Administrativo⁸³.

Además, existía una gran anarquía en materia de remuneraciones del personal del sector público, debido a la existencia de diferentes escalas, como a las distorsiones provocadas por el pago de remuneraciones totalmente diversificado para cargos que cumplían funciones similares.

Ante este panorama, se planteó que desde un punto de vista técnico administrativo resultaba aconsejable abordar el problema en forma integral, mediante la institucionalización de un sistema que velara por la aplicación y perfeccionamiento de las técnicas de personal y que determinara normas generales que permitieran su aplicación uniforme en los diferentes organismos del sector público.

Se postulaba que la institucionalización del sistema debía concretarse mediante la implementación de un Servicio Civil o una carrera funcionaria, que debía partir con la creación de una Dirección u Oficina Nacional de Personal. Complementariamente, se proponía la creación de un Centro Nacional de Capacitación de Funcionarios Públicos, que trabajaría estrechamente coordinado con la Oficina Central de Personal. Este centro se preocuparía de evaluar las necesidades de los niveles nacional y regional de capacitación y de coordinar las actividades de los diversos organismos encargados de impartirla en los diferentes niveles que se requiriera.

2. Políticas en materia de Administración de Personal Público

Conforme al diagnóstico realizado, se enunciaron las siguientes políticas y lineamientos de administración de personal:

- El funcionario público debería ser considerado como un valioso elemento al servicio del país, lo que significaba que, junto con exigir de él eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, debía procurársele la capacitación y los estímulos necesarios que retribuyeran su aporte a la comunidad.

83 D.F.L. N° 338, publicado el 6 de abril de 1960. Estatuto Administrativo.

- La administración pública debía estar al servicio de la ciudadanía debiendo, por lo tanto, seleccionarse sus integrantes, de acuerdo con sus capacidades, idoneidad, permanencia y eficiencia, excluyéndose todo tipo de influencia política en el desarrollo de la carrera funcionaria.
- Se debería desarrollar el sentido ético del funcionario público, donde sus actividades y empleos debían estar jerarquizados y racionalizados.
- El sector público, para el eficiente desempeño de su labor, debería proveerse de personal profesional de alta calidad e idóneo para la función que se le asignara. Esto significaba que deberían buscarse los mecanismos para remunerar a dicho personal de acuerdo a su rendimiento.
- Con el objeto de producir la necesaria desconcentración de los recursos humanos, se otorgarían diversos incentivos al personal que prestaba servicios en las regiones, provincias y comunas, tanto de carácter económico como de reconocimiento de méritos para su carrera funcionaria.
- A través de un nuevo Estatuto Administrativo, que comprendiera el régimen jurídico del personal, se daría igualdad de oportunidades en el ingreso y se buscaría el equilibrio racional entre los deberes y los derechos de los funcionarios.
- En concordancia con el Estatuto Administrativo, se elaborarían todos los reglamentos necesarios que permitieran organizar la administración pública mediante una carrera funcionaria, elaborándose los respectivos escalafones profesionales, técnicos y administrativos que aseguraran al funcionario una carrera digna y profesional.
- Se establecería un sistema de capacitación, bajo el principio de subsidiariedad, que, aprovechando la capacidad docente de los organismos públicos y privados, tanto nacionales como extranjeros, permitiera un proceso constante de perfeccionamiento en los diferentes niveles.

3. Objetivos del Área de Personal

- Lograr una administración pública moderna y equilibrada en sus estructuras y dotaciones, y encuadrada en una carrera funcionaria.
- Lograr una mayor desconcentración de las facultades, en materia de administración de los recursos humanos en el sector público.
- Establecer un sistema de administración de personal coherente e integrado, que asegurara el eficiente empleo de los recursos humanos.
- Refundir, coordinar y sistematizar la legislación administrativa relacionada con la administración de los recursos humanos en el sector público.

4. Principales acciones realizadas en la Administración de Personal

a. De carácter normativo legal

A continuación, se señalan las principales disposiciones de carácter normativo legal, adoptadas durante el período 1973 - 1985 en materia de administración de personal público.

-Fijación de la Escala Única de Sueldos para el personal de las entidades del sector público⁸⁴. Asimismo, se determinó las posiciones relativas de cargos y escalafones representativos. Entre otras disposiciones, la normativa estableció la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios públicos y la asignación de zona por el desempeño en cada una de las localidades que señalaba.

- Dictación de normas para la implementación de etapas de la carrera funcionaria⁸⁵, y otras disposiciones. Con esta iniciativa se fijaron normas sobre nombramiento, ingreso, ascenso o promoción de personal en los servicios, instituciones o empresas regidas por el D.L. N° 249, se reordenó la ubicación relativa de los cargos en la E.U.S. y se estableció las bases para su clasificación y ordenamiento en niveles y escalafones. Por otra parte, a través de esta normativa se introdujeron modificaciones al D.F.L. N° 338, de 1960⁸⁶.

- Establecimiento de escalafones tipos para la administración pública⁸⁷. Esto se hizo estructurando los escalafones en niveles y grados conforme a las funciones asignadas a cada cargo. Además, se clasificó y describieron los cargos, fijando sus funciones y requisitos habilitantes para el ingreso o promoción a estos. Posteriormente, a través del D.S. de Hacienda N° 305⁸⁸ (publicado el 8 de julio de 1980), se fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 90, introduciéndole modificaciones.

- Reglamento de becas⁸⁹ para funcionarios públicos, con la finalidad de normar los cursos de post grado en las áreas de planificación, ciencias económicas y de administración, en universidades extranjeras.

- Bases generales de la Administración del Estado⁹⁰, que establece en esta una carrera funcionaria, que debería fundarse en principios de carácter técnicos y profesionales, asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso a ella y la capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios. Al respecto, cabe señalar que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, publicada el 5 de diciembre de 1986, cumplió con el objetivo de acatar el mandato constitucional de esos años, contenido en el artículo 38, inciso primero de la Carta Fundamental de 1980.

- Establecimiento de una escala de remuneraciones⁹¹ especial para los funcionarios dependientes de la Contraloría General de la República e instituciones fiscalizadoras y municipalidades. La iniciativa dispuso además una asignación mensual no imponible, de carácter compensatorio, para todos los empleados regidos por el artículo 1° del D.L. N° 249 de 1973.

- Establecimiento de un programa especial⁹² de becas para el perfeccionamiento en el extranjero, que beneficia entre otras

84 Decreto Ley N° 249, publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1974. Fijación de la Escala Única de Sueldos para el personal de las entidades del Sector Público.

85 Decreto Ley N° 1.608, publicado en el Diario Oficial del 7 de diciembre de 1976. Normas para implantar la segunda etapa de la carrera funcionaria, y otras disposiciones.

86 Decreto con Fuerza de Ley N° 338, publicado el 6 de abril de 1960. Ministerio de Hacienda. Estatuto Administrativo de la Administración Civil del Estado.

87 Decreto con Fuerza Ley N° 90, publicado el 11 de febrero de 1977. Ministerio de Hacienda. Fija funciones y requisitos para los servicios regidos por la Escala Única.

88 Decreto Supremo N° 305, publicado el 8 de julio de 1980. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 90, de 1977, sobre funciones y requisitos de ingreso y promoción para los servicios regidos por la Escala Única de Sueldos.

89 Decreto Supremo N° 1.147, publicado el 14 de enero de 1978. Aprueba Reglamentos de Becas para funcionarios públicos.

90 Artículo N° 38 de la Constitución Política de la República de 1980, referido a las bases generales de la Administración del Estado.

91 Decreto Ley N° 3.551, publicado el 2 de enero de 1981. Fija Normas sobre Remuneraciones y sobre Personal para el Sector Público.

92 Decreto con Fuerza de Ley N° 22, publicado el 15 de abril de 1981. Crea Norma Especial de Becas.

personas, a los funcionarios de los servicios e instituciones públicas.

- Incorporación a los servicios e instituciones del sector público⁹³ en el ámbito de aplicación del Estatuto de Capacitación y Empleo, aprobado por el Decreto Ley N° 1.446.

b. De carácter Administrativo

Para dar cumplimiento a los objetivos y políticas de la administración de personal público, se efectuaron diferentes estudios y proposiciones de naturaleza técnica por parte de Conara, siendo los más relevantes:

- Elaboración de un proyecto de ley que fijaba un nuevo Estatuto Administrativo para los funcionarios públicos y creaba la Oficina Nacional de Personal y Bienestar. Sobre esta iniciativa, se debe destacar que a través de la Ley N° 18.834⁹⁴, se aprobó un nuevo Estatuto Administrativo. Posteriormente, se fijaría el texto refundido, coordinado y sistematizado⁹⁵ de este estatuto.

- Preparación de un proyecto de decreto ley para el establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación de funcionarios públicos, y de un proyecto de creación de un Instituto de Altos Estudios Gubernamentales.

- Investigación sobre la oferta de capacitación en la administración pública.

- Diagnóstico de la función de bienestar en la administración pública y proposición de alternativas de organización de un sistema descentralizado de bienestar para los servidores públicos.

5. Resultado de indicadores sobre recursos humanos

Una de las principales conclusiones del mencionado informe de evaluación⁹⁶ realizado el año 1985, señalaba que se había constatado una notable disminución del personal de la administración pública en términos globales, durante el período que comprendió el estudio, alcanzando una reducción de un 46% en el año 1984, respecto al año 1976. Las variaciones experimentadas por las cifras de personal afectaron de diferentes maneras a los distintos sectores ministeriales, decreciendo en forma significativa en los ministerios de Educación y Agricultura.

Se estimaba que la disminución de personal estaba en directa relación con objetivos y políticas fijadas por el Gobierno de la época, definidos en el inicio de su administración, en el sentido de racionalizar las dotaciones de personal de la administración pública. Al respecto, se consideraba que el diseño de una adecuada política de administración de recursos humanos en el sector público, para tener una visión más exacta del tamaño óptimo de las dotaciones de personal, debería disponer de un estudio orientado a determinar las reales necesidades de servidores públicos que había en cada una de las instituciones que integraban la administración, que fueran suficiente para atender en forma eficiente y oportuna la prestación de servicios a la comunidad.

93 Ley N° 18.391, publicada el 12 de enero de 1985, Modifica el Decreto Ley N° 1.446, sobre Estatuto de Capacitación y Empleo.

94 Ley N° 18.834, publicada el 23 de septiembre de 1989. Aprueba Estatuto Administrativo.

95 D.F.L. N° 29, publicado el 16 de marzo de 2005. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

96 Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.



De acuerdo a lo comentado por las autoridades encuestadas, esta situación de déficit de personal afectaba a la mayoría de los sectores ministeriales, con sus respectivas instituciones, atribuyendo este hecho además al incremento de los servicios que se proporcionaban a los usuarios de la administración pública, como también al aumento de estos mismos.

Lo anterior estaba avalado por el resultado del estudio realizado el año 1985, donde se apreciaba que la relación entre el número de funcionarios públicos con respecto al tamaño de la población había disminuido en una alta medida, si se comparaba el valor alcanzado en 1984 respecto a 1976. Así, mientras el número de funcionarios por cada 1.000 habitantes era de 23,4 en el año 1976, en el año 1984 era de 11,1. Las fuentes de estos datos provenían de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y del Instituto Nacional de Estadísticas.

Relación de funcionarios públicos por cada mil habitantes, a nivel nacional

Año	Nº de funcionarios por cada 1.000 habitantes
1976	23,4
1977	22,5
1978	22,5
1979	21,4
1980	20,6
1981	14,8
1982	11,6
1983	11,3
1984	11,1

Fuentes:

- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Instituto Nacional de Estadísticas.

Por otra parte, desde el punto de vista de la distribución de los funcionarios entre las regiones del país, se apreciaba el año 1984 que la más alta proporción del personal se concentraba en la Región Metropolitana de Santiago (44,2%), aunque en este porcentaje estaban incluidos los funcionarios públicos que prestaban sus servicios en el nivel central. Además, dicho porcentaje representaba la proporción de mayor población existente en esa región. Con todo, no era factible observar tendencias a la centralización o descentralización a través de esta información, ya que sólo se disponía de datos concernientes a un solo año (1984).

6. Evaluación del proceso

a. En materia de administración de recursos humanos, se concluía en la necesidad de contar con un sistema de planificación de los recursos humanos del sector público, que debía estar a cargo de una oficina de Servicio Civil u Oficina Nacional de Personal, que se encargara de diseñar e implementar una adecuada política pública en este ámbito, determinando, por ejemplo, las necesidades de personal en las dotaciones en los diferentes servicios públicos, tanto a nivel nacional, como regional y local, entre otras funciones. Cabe destacar que, respecto a esta iniciativa, Conara alcanzó a elaborar un proyecto de ley donde se proponía la creación de una Oficina Nacional de Personal y Bienestar.

b. Un aporte importante de la Comisión en la administración de los recursos humanos del sector público, fue la realización de estudios que sentaron las bases generales de la Administración del Estado, que se traducirían posteriormente en la promulgación de una ley orgánica⁹⁷ en el año 1986, que estableció las bases para la organización de la administración pública y garantizar la carrera funcionaria, entre otros aspectos.

c. También constituyó una contribución relevante la definición de un proyecto de ley que fijaba un nuevo Estatuto Administrativo, que fue promulgado⁹⁸ posteriormente en el año 1989, estableciendo las normas generales sobre las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados; sobre la carrera funcionaria, las obligaciones y derechos de los funcionarios, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, aspectos que estuvieron incorporados en las propuestas formuladas originalmente por la comisión.

d. En el balance del proceso de reforma sobre administración de personal, desde la perspectiva de la dotación de autoridades regionales, cabe también destacar la desconcentración territorial de los ministerios⁹⁹ mediante las Secretarías Regionales Ministeriales, que significó la creación de los cargos de secretarios regionales ministeriales como representantes de cada ministerio en todas las regiones.

e. También cabe mencionar la creación de los directores regionales de servicios públicos¹⁰⁰, a cargo de las Direcciones Regionales de los Servicios Públicos y entidades del Estado. En efecto, los servicios públicos se desconcentraron territorialmente mediante estas direcciones regionales.

97 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, publicada el 5 de diciembre de 1986.

98 Ley N° 18.839, publicada el 23 de septiembre de 1989. Aprueba Estatuto Administrativo.

99 Decretos Leyes N° 573 y 575, de 1974.

100 Ibídem.

VII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

Desde la creación de la subsecretaría, en noviembre de 1984, ya han transcurrido 37 años de existencia, siendo uno de sus principales hitos institucionales la creación del cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, ocurrido el 17 de noviembre de 1984. También, se debe destacar el traspaso y asignación de funciones a Subdere que se produjo en 1985¹⁰¹, que estaban relacionadas principalmente con la modernización y reforma administrativa y con los procesos de descentralización y desarrollo regional.

La creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo constituyó un paso importante en los procesos de descentralización y desarrollo regional del país, por cuanto a partir de 1985 se convirtió en el organismo que ha estado a cargo de impulsar estos objetivos relacionados con el desarrollo de los territorios, habiendo transcurrido un suficiente período para examinar y poder destacar los principales avances alcanzados, que durante estos años deberían haberse traducido en un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de regiones y comunas del país. Esta labor deberá continuar desarrollándose en los próximos años, en el contexto de una nueva institucionalidad regional que se está construyendo en esta década que se inicia, que implicará nuevos desafíos frente a emergentes demandas que se producirán con los años.

Por lo anterior, resulta ineludible la necesidad de efectuar un examen del camino recorrido, donde hay avances a través de iniciativas legales y administrativas orientadas a profundizar el proceso de descentralización, que han propendido a traspasar ámbitos de competencia, funciones y recursos a los organismos descentralizados representados por los gobiernos regionales y municipios; que han significado el fortalecimiento de estas instituciones; que han implicado la gestión de recursos de inversión de decisión regional mayores aunque todavía insuficientes frente a la magnitud de los recursos sectoriales.

Desde el punto de vista organizacional, un hito importante lo constituye el establecimiento de la planta de personal de la Subsecretaría, llevado a efecto mediante el D.F.L 1/19.602, publicado el 10 de enero del 2000 (ver anexo N° 4), en el que se definieron 61 cargos en dicha planta.

También, es importante señalar que la organización administrativa de la Subsecretaría ha experimentado en estos 37 años varias modificaciones, siendo el origen de su estructura la antigua División de Modernización y Reforma Administrativa, que fue traspasada desde Conara, por intermedio de la Ley N° 18.201, del 27 de enero de 1983.

A continuación, se exponen los principales hitos relacionados con la creación y reconocimiento de la Subsecretaría como

101 Por medio del D.F.L. N° 1-18.359 en 1985

servicio público, las funciones que le fueron traspasadas y asignadas, su planta de personal, la historia de su organización interna, las autoridades con que ha contado hasta la fecha y las distintas sedes que ha ocupado en sus 37 años de funcionamiento.

A. Creación del cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior

La creación de este cargo y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se realizó mediante la Ley N° 18.359, publicada el 17 de noviembre de 1984.

En el Artículo 1° de esta ley se señalaba textualmente: “Créase en la planta de la Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior, fijada por el decreto con fuerza de ley N° 1-18.035, de 1981, el cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, asimilado al grado III de la Escala de Sueldos señalada en el decreto ley N° 3.058, de 1979”.

La importancia de la creación de este cargo es que con esta medida se contó con una autoridad que, a partir de esa fecha, noviembre de 1984, se encargaría de llevar adelante el proceso de desarrollo regional y descentralización, siendo responsable del diseño e implementación de políticas, planes y programas orientadas a la expansión de las capacidades en los territorios, tanto de los organismos descentralizados como desconcentrados. También, la creación de dicho cargo significaría la fundación de la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, como lo reconocería cuatro meses después, en marzo de 1985, la Contraloría General de la República.

En el Artículo 2° de la citada ley se dispuso que el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo sería el colaborador inmediato del ministro del Interior en las materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local; en las funciones de modernización y reforma administrativa a que se refería el artículo 12 de la ley N° 18.201, y en las de estudio, apoyo técnico y administrativo derivadas de ellas.

Le correspondería además desempeñar las restantes atribuciones y deberes que establecía el decreto ley N° 1.028, de 1975, y las que el Presidente de la República determinara en el plazo de un año, contado desde la fecha de publicación de esta ley, pudiendo traspasar funciones y atribuciones asignadas a otros servicios y organismos de la Administración del Estado, relacionados con el desarrollo regional y administrativo.

De la lectura de este artículo se desprenden dos grandes funciones que fueron asignadas a la Subsecretaría, siendo en primer lugar la de conducción y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, labor que transcurridos 37 años ha permanecido hasta la actualidad; en tanto que la segunda función consistió en la modernización y reforma administrativa que fue impulsada por la Subsecretaría hasta fines de los años '90, cuando sus autoridades decidieron que este servicio se abocara solamente a la primera función, que se estimaba prioritaria en el contexto del proceso de desarrollo que experi-

mentaba el país, dentro del cual resultaba imprescindible incorporar a todos los territorios y habitantes de los territorios.

Con respecto a la función de modernización y reforma administrativa que Subdere heredó de Conara desde el año 1984; posteriormente, a partir de la mitad de los años '90, en pleno gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, esta área de trabajo se comenzó a llevar a cabo mediante instancias de coordinación interinstitucional establecidas generalmente a nivel presidencial, especialmente con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, en 1994. En este ámbito se concebía la gestión pública como un instrumento clave para enfrentar en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas exigidas al Estado.

Por otra parte, en el Artículo 3° se establecía que el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo sería el superior jerárquico inmediato de la División de Modernización y Reforma Administrativa y de las demás unidades y personal que señalara el Reglamento Orgánico.

Cabe señalar que los profesionales con que contaba esta División constituyeron un aporte para las tareas que comenzó a desarrollar Subdere a partir del año 1984, especialmente en áreas relacionadas con la modernización del Estado, los procesos de desarrollo regional y de descentralización, destacando especialmente la consolidación de la regionalización iniciada por Conara en 1974. En efecto, con la dictación de los decretos 573 y 575, en ese año se puede constatar un avance sustancial en la regionalización del país, con la división territorial de regiones, provincias y comunas, donde profesionales del Departamento de Regionalización¹⁰² de esa época participaron activamente en este proceso. También hubo aportes en el diseño de propuestas de mejoramiento de gestión aplicables a diversas instituciones públicas para su eficaz y eficiente funcionamiento, desde el Departamento de Reforma Estructural y Funcional¹⁰³.

Como se ha mencionado anteriormente, las autoridades, directivos y profesionales de la antigua División de Modernización y Reforma Administrativa que fue traspasada desde Conara al Ministerio del Interior (mediante la Ley N° 18.201 de enero de 1983), tuvieron una importante participación en la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, teniendo una influencia muy relevante en esta iniciativa, el jefe de dicha División, José María Saavedra.

Cabe además señalar que la creación de la Subsecretaría, en noviembre de 1984, obedeció en gran parte a que se advirtió la necesidad de crear en el Ministerio del Interior una Subsecretaría de carácter técnico que prestará colaboración al ministro respectivo en las funciones relativas al desarrollo regional y a la modernización y reforma administrativa del Estado, otorgándoles de esta forma una mayor relevancia a estas materias.

.....
 102 Profesionales del Departamento de Regionalización de los años 70 y 80: Ventura González, Hernán Muñoz, Cecilia Rodríguez, Benjamín Valle y Dionisio Vío.
 103 Profesionales del Departamento de Reforma Estructural y Funcional de los años 70 y 80: Mario Durandeu, Cesar Fuenzalida, José María Saavedra, Freddy Salazar, Amalia Vergara, Tito Zapata y Jaime Zavala.

La Contraloría General de la República y la creación de Subdere

Siendo jefe de la citada División de Modernización y Reforma Administrativa, el abogado José María Saavedra, solicitó a la Contraloría General de la República que se pronunciara sobre la creación de la Subsecretaría. Ante este requerimiento, la Contraloría respondió en febrero de 1985¹⁰⁴, señalando que la Ley 18.359 no había establecido un nuevo servicio en el Ministerio del Interior, limitándose solamente a crear en la planta de la Secretaría y Administración General de este Ministerio, el cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, ya que la creación de nuevos servicios públicos, era materia propia de ley y debía disponerse en términos explícitos.

Sin embargo, en un posterior dictamen, Número 006632N85, de fecha 19 de marzo de 1985, Contraloría reconsideró su primer pronunciamiento, señalando que la citada Ley 18.359, junto con crear el cargo de subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, le había encomendado a su titular un conjunto de funciones y atribuciones, asignándole la superioridad jerárquica sobre ciertas unidades administrativas y sobre el personal de ellas, concluyendo que el legislador, junto con crear ese cargo, también había establecido el servicio respectivo. En su nuevo dictamen, agregaba que esto se corroboraba porque en el ordenamiento jurídico vigente, todos los subsecretarios contaban con la Subsecretaría correspondiente a través de la cual ejercían sus funciones. Indicaba, además, que la Ley 18.359 aludía a un reglamento orgánico, el cual solo puede entenderse referido a un servicio público.

B. Traspaso y asignación de funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

A través del D.F.L. N° 1-18.359, publicado el 20 de diciembre de 1985, se traspasaron y asignaron funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Así, en el artículo 1° de este D.F.L. se dispuso el traspaso a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de ciertas funciones en el área de modernización y reforma administrativa, entre las cuales destacaban las siguientes en el ámbito de la capacitación:

- a) Aprobar los programas de capacitación y las normas de funcionamiento y supervisión a que se refiere el artículo 4° del decreto con fuerza de ley N° 90, de 1977, sin perjuicio de la visación que corresponde al Ministerio de Hacienda.
- b) Aprobar la ejecución de programas de capacitación de los servicios e instituciones del sector público afectos al decreto ley N° 1.263, de 1975 y de cualesquiera otras entidades públicas que no estén a la vez sujetas a tributación de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta. ...”

Cabe señalar que, transcurridos algunos años, estas dos funciones no se siguieron desarrollando.

.....
¹⁰⁴ Mediante el dictamen Número 004772N85, de fecha 22 de febrero de 1985.

En el Artículo 2º de dicha normativa, se asignó a la Subsecretaría las siguientes funciones relativas al desarrollo regional, provincial y local:

- a)** Estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local;
- b)** Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que en sus diferentes esferas de competencia realizan las subsecretarías, servicios públicos y organismos del Estado, especialmente en materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional;
- c)** Proponer las normas, acciones y medidas en relación con la ejecución de los programas de desarrollo regional, provincial y local;
- d)** Evaluar los resultados del proceso de desarrollo regional, provincial y local;
- e)** Velar por la aplicación de los programas que se establezcan para impulsar el desarrollo regional, provincial y local;
- f)** Participar en las comisiones que determine el ministro del Interior y servir de contraparte técnica en los proyectos nacionales o internacionales que digan relación con el desarrollo regional;
- g)** Ejercer las funciones que realiza el Ministerio del Interior en materias de:

1. Estudios y determinación de indicadores económicos, financieros y sociales que permitan o faciliten la evaluación del desarrollo regional, provincial y local.
2. Estudio y formulación de proyectos tendientes a desarrollar regiones extremas o aisladas.
3. Efectuar las proposiciones que correspondan para la elaboración del presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, identificar las asignaciones de inversión del mismo presupuesto y realizar su evaluación.
4. Elaborar y proponer al Presidente de la República los coeficientes de distribución de los recursos del Fondo Común Municipal, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 38 del decreto ley N°3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales. Dichos coeficientes, junto con los aportes, recursos recibidos, deudas pendientes y renegociaciones con el Fondo Común Municipal, deberán ser publicados en Internet de modo que puedan ser revisados en forma gratuita por los usuarios del sistema, sin la necesidad de obtener previamente una clave digital.
5. Evaluación y supervigilancia de la gestión municipal, incluida la administración directa de servicios traspasados, y proposición de los ajustes y correcciones necesarias para el adecuado cumplimiento de las políticas de desarrollo local.
6. Diseño, formulación y control de las instrucciones relativas a los presupuestos municipales, y
7. Ser contraparte en los convenios referidos a recursos para el desarrollo regional, provincial y local que se celebren con instituciones nacionales o internacionales, y

h) Velar por la coherencia de los planes y estrategias regionales con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo”.

En el Artículo 3º se señalaba que correspondería también a la Subdere fiscalizar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y técnicas e instrucciones que se dicten para la Administración Civil del Estado, en las materias atinentes a las áreas de desarrollo regional y modernización y reforma administrativa, sin perjuicio de las atribuciones que corres-

ponden a la Contraloría General de la República.

De esta manera, a través de este artículo 3º se reflejaba que la subsecretaría tenía también la función de conducir el proceso de modernización y reforma administrativa, que años después, alrededor del año 2000, se dejó de desarrollar, para así concentrar y orientar su trabajo fundamentalmente en el objetivo de la descentralización del país. Esta decisión fue comunicada personalmente por el subsecretario de esa época, Marcelo Schilling, en reuniones donde fueron convocados los funcionarios de la institución.

Esta decisión en materia de modernización y reforma administrativa se podría entender en el contexto que vivía el país en los años noventa, donde se consideraba que en Chile, con el advenimiento de la democracia en 1990, el concepto de reforma se había ampliado y enriquecido. Al respecto, se ha planteado que a los aspectos económicos se agregaron las dimensiones política y social. También, se entendió que un Estado moderno debía ser profundamente democrático y se articuló una agenda de reformas para lograr dicho objetivo, como la democratización municipal y la reforma a la justicia. En el ámbito de la reforma social, se fortalecieron y mejoraron las políticas sociales clásicas (educación, salud, vivienda y subsidios sociales), y se crearon nuevas políticas y su correspondiente institucionalidad. Así y todo, no fue sino hasta 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de la modernización del Estado.¹⁰⁵

A lo anterior, cabe agregar que, con la creación del citado Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, en 1994, se dio un impulso decidido al ámbito que resultaba prioritario, es decir, la gestión de Estado, que se entendía como un instrumento clave para enfrentar en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que se exigían al Estado. Por lo anterior, se estima que dicho Comité fue adquiriendo un importante liderazgo en la conducción del proceso de modernización y reforma administrativa.

Finalmente, en el Artículo 4º del D.F.L. N° 1-18.359 se señalaba que, además de las atribuciones y deberes que establecía el decreto ley N° 1.028, de 1975, correspondería al subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo desempeñar otras funciones de carácter esencialmente administrativas, tales como: disponer cometidos y comisiones del personal de su dependencia y ejercer a su respecto las demás funciones que las normas estatutarias atribuyen al Jefe Superior del Servicio; adquisición de bienes para el servicio; administración de fondos del presupuesto; realizar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de los fines de la entidad; delegar funciones y atribuciones en funcionarios de su dependencia; y, ejecutar las demás funciones que las leyes le encomienden o deleguen.

.....
105 Antecedentes del documento “Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994 – 2000)”. Álvaro Ramírez Alujas. Noviembre de 2001.

C. Establecimiento de la planta de personal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

A través del Decreto con Fuerza de Ley 1/19.602, publicado el 10 de enero del 2000, se estableció en su artículo 1º, la planta de personal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (Ver Anexo N° 4).

Este decreto contempló originalmente un total de 61 cargos para la subsecretaría, que después de transcurridos 20 años, actualmente, en el año 2021, considerando el personal en calidad de honorarios, a contrata y el de planta, supera varias veces esa cantidad que se contempló inicialmente.

D. Organización de SUBDERE

La organización de la Subdere es, en el comienzo, reflejo de las funciones asignadas por la ley. Es así como la estructura inicial estuvo determinada desde un comienzo por la existencia de la División de Modernización Administrativa –que provenía de Conara–, siendo creada luego la División de Desarrollo Regional. Desde esta última y como consecuencia de la creciente complejidad de funciones y atribuciones del Departamento de Municipalidades, se crea –de hecho– la División de Desarrollo Social Comunal, en los comienzos del gobierno del Presidente Patricio Aylwin, destinada al tratamiento de los temas municipales, en la perspectiva de fortalecer la participación ciudadana y profundizar la democracia. Esta misma División asumiría el título de División de Municipalidades, por la Ley N°19.602¹⁰⁶.

Por otra parte, dada la necesidad de contar con una instancia superior de asesoría jurídico-legislativa, se creó en el año 1994 la División Legislativa, manteniendo en su interior la asesoría jurídica, la cual se mantuvo vigente por varios años.

A fines de los años 90, se intentó organizar la Subsecretaría desde la perspectiva de sus principales procesos, en vez del enfoque por clientes, proponiéndose la creación de las divisiones de Políticas, Fortalecimiento, Evaluación y Cuentas Públicas, y Apoyo. La División de Fortalecimiento congregaría a las dos divisiones llamadas de línea, es decir, la División de Desarrollo Regional y la División de Municipalidades, en tanto que la División de Políticas se creaba para realizar estudios y el diseño de políticas y programas en materia de descentralización. La División de Evaluación y Cuentas Públicas se encargaría de efectuar la evaluación de la aplicación de dichas políticas y programas, promoviendo además la rendición y cuenta de sus resultados ante la comunidad. A su vez, la División de Apoyo se creó para cumplir las funciones del área de administración y finanzas. Sin embargo, este enfoque no fue compartido por las autoridades de Subdere que asumieron a partir del 11 de marzo del 2000, en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, por lo que decidieron volver a la anterior organización basada

106 Antecedentes del Documento “Plan de Desarrollo Estratégico 2010-2014. Antecedentes Históricos de Subdere. Junio 2011”.

en el enfoque por clientes.

De la citada propuesta que se hizo, solamente la División de Políticas fue incorporada en la organización de la Subsecretaría a partir del año 2000, estimándose que ese fue el momento de su creación. Actualmente, recibe el nombre de División de Estudios y Políticas Públicas, teniendo como objetivo contribuir al diseño e implementación de políticas en materias de descentralización, enfocando el desarrollo de los territorios hacia el progreso de las personas. De igual forma, genera estudios que permitan evaluar y describir los avances y dificultades que enfrenta dicho proceso.

Cabe señalar además que la Subdere cuenta desde el año 1985 con Unidades de Control Regional (UCR) en todas las ciudades capitales de las regiones del país. Estas unidades fueron creadas como parte de los requisitos acordados entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al formularse el primer Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Regional, FNDR/BID141, en 1985¹⁰⁷. Actualmente estas unidades se denominan Unidad Regional Subdere (URS).

En la actualidad la Subdere cuenta con cuatro divisiones, esto es, la División de Estudios y Políticas Públicas, la División de Municipalidades, la División de Desarrollo Regional, y la División de Administración y Finanzas (DAF).

107 Información obtenida de documento “Organización y Funciones División de Desarrollo Regional”, enero 2006.

E. Subsecretarios desde su creación



Subsecretario
Brigadier general,
Luis Patricio Serre Ochsenius

Período
1984 - 11 de marzo de 1990



Subsecretario
Gonzalo Martner Fanta

Período
11 de marzo de 1990 -
11 de marzo de 1994



Subsecretario
Jorge Rodríguez Grossi

Período
11 de marzo de 1994 -
19 de septiembre de 1994



Subsecretario
Marcelo Schilling Rodríguez

Período
19 de septiembre de 1994 -
11 de marzo de 2000



Subsecretario
Francisco Vidal Salinas

Período
11 de marzo de 2000 -
3 de marzo de 2003



Subsecretaria
Adriana Delpiano Puelma

Período
3 de marzo de 2006 -
15 de diciembre de 2008



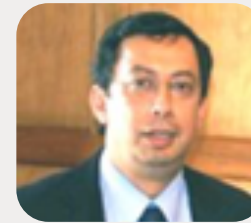
Subsecretaria
Claudia Serrano Madrid

Período
3 de marzo de 2006 -
15 de diciembre de 2008



Subsecretario
Mahmud Aleuy Peña y Lillo

Período
22 de diciembre de 2008 -
15 de diciembre de 2009



Subsecretario
Víctor Maldonado Roldán

Período
15 de diciembre de 2009 -
11 de marzo de 2010



Subsecretario
Miguel Flores Vargas

Período
11 de marzo de 2010 -
11 de marzo de 2014



Subsecretario
Ricardo Cifuentes Lillo

Período
11 de marzo de 2014 -
11 de marzo de 2018



Subsecretario
Felipe Salaberry Soto

Período
11 de marzo de 2018 -
1 de octubre de 2019¹⁰⁸



Subsecretario
Claudio Alvarado Andrade

Período
4 de noviembre de 2019 -
4 de junio de 2020.



Subsecretario
Juan Manuel Masferrer Vidal

Período
6 de junio de 2020 -
20 de noviembre de 2020.



Subsecretario
María Paz Troncoso Pulgar

Período
21 de noviembre de 2020 - 11
de marzo 2022.

Fuente: Elaboración propia de la investigación.

¹⁰⁸ Entre el 2 de octubre y el 3 de noviembre de 2019, ocupó el cargo de Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, en calidad de Subrogante, la Srta. María Paz Troncoso Pulgar.

F. Sedes que ha ocupado la subsecretaría

Desde hace muchos años, la subsecretaría ha tenido varias sedes donde ha funcionado y se han desempeñado sus funcionarios. La primera fue en la calle Bandera N° 52, donde se encontraba la histórica División de Modernización y Reforma Administrativa, dependiente de Conara, que fue traspasada posteriormente al Ministerio del Interior mediante la Ley N° 18.201, en enero de 1983.

Como se ha mencionado, a partir del nacimiento de Subdere, en 1984, existieron dos divisiones: la División de Modernización y Reforma Administrativa (donde se encontraban los 34 funcionarios fundadores originales), y la División de Desarrollo Regional que fue creada prácticamente junto con la subsecretaría. Esta nueva división tuvo su sede inicialmente en la calle Agustinas N° 1235, frente a la plaza de la Constitución, donde también estaba la oficina del primer subsecretario, el brigadier general Luis Patricio Serre Ochsenius, que ocupó este cargo desde 1984 hasta el 11 de marzo de 1990.

Mientras la División de Desarrollo Regional conservó su sede en Agustinas, la División de Modernización y Reforma Administrativa emigró a fines de los 80 a una vetusta sede ubicada en Arturo Prat N° 134, en la esquina con Alonso Ovalle. Posteriormente, a comienzos de los años 90, ambas divisiones fueron trasladadas a la calle Amunátegui N° 178, en la esquina con Agustinas.

Las dos divisiones se trasladarían tiempo después, un día de octubre de 1992, cuando un puñado de funcionarios de la Subdere desembarcó en el histórico edificio ubicado en Zenteno 234, luego de deambular por las calles de Bandera, Agustinas, Arturo Prat y Amunátegui.

Zenteno 234 se convirtió en el hogar de la Subdere por varios años, donde sus dependencias y oficinas fueron testigos durante más de una década de denodados esfuerzos y realizaciones que se deben valorar con la perspectiva del tiempo. También, fue la casa donde llegaban intendentes, gobernadores, alcaldes y autoridades, siendo el lugar de encuentro del país, o la gran casona que reunía a Chile. En ella se depositaban las esperanzas y proyectos de todos los rincones de nuestra larga geografía.

Sin embargo, el camino itinerante de Subdere continuaría y el año 2005 emigraría a una nueva y moderna residencia, que estaba ubicada en Morandé 115, frente a la plaza de la Constitución, donde prosiguió desarrollando sus labores y dando curso a iniciativas en beneficio de las regiones, provincias y comunas.

Con los años dicha peregrinación seguiría, y en el año 2014 la subsecretaría cruzaría la mencionada plaza cívica, para instalarse en Teatinos N° 92, en la esquina con Moneda, donde se encuentra actualmente ocupando las oficinas y estaciones de trabajo de los pisos 2 y 3 del Edificio Bicentenario, donde los sueños, anhelos y proyectos de los más apartados pueblos y ciudades del país se siguen estudiando y convirtiendo en realidad, en beneficio de sus habitantes.



VIII. PRINCIPALES HITOS EN LA HISTORIA DE SUBDERE

A lo largo de los 37 años de vida institucional de la subsecretaría (1984 - 2021), han existido muchos hitos institucionales de carácter nacional, regional y comunal, especialmente en el ámbito de los procesos de descentralización y regionalización, los cuales se han constituido en importantes avances en el desarrollo de los territorios, y que han significado además asumir diferentes roles estratégicos relacionados con el desarrollo territorial. En este capítulo se exponen y describen sumariamente y en forma cronológica los principales hitos que se han destacado en las diversas áreas de trabajo que ha impulsado y desarrollado la Subsecretaría.

1. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, publicada el 5 de diciembre de 1986, cumplió con el objetivo de acatar el mandato constitucional de esos años, contenido en el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental de 1980, en el sentido de fijar normas con rango de ley orgánica constitucional que: a) determinaran la organización básica de la administración pública, y b) garantizaran la carrera funcionaria y los principios en que esta debía fundarse, asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso a ella y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Posteriormente, el Decreto con Fuerza de Ley 1-19.653, de fecha de publicación 17 de noviembre de 2001, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575.

La ley contiene en su Título I las normas generales que determinan el ámbito de aplicación de la ley, para lo cual, en su artículo 1º, se expresa que S.E. el Presidente de la República, ejerce el gobierno y administra el Estado con los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos. El artículo 2º, por su parte, establece directamente, para efectos de lo previsto en el artículo 38 de la Constitución Política de 1980, que la administración pública está constituida por los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos, creados para el cumplimiento de la función administrativa, con excepción de los organismos integrantes de la Defensa Nacional y de aquellas entidades que, instituidas conforme a lo dispuesto en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental de 1980, desarrollan actividades empresariales no sometidas a la legislación común.

Continúa el artículo indicando, en su inciso 2º, que tampoco integran la administración pública, la Contraloría General de la República, el Banco Central, las municipalidades y las instituciones de Educación Superior de carácter estatal. Finaliza el título I con una disposición que exige ley, que lo autorice, para que el Estado pueda participar y tener representación en entidades que no formen parte de su administración, caso en el cual éstas nunca podrán ejercer potestades públicas, exigencia que el artículo 7º hace extensible a los establecimientos de utilidad pública.

Las disposiciones descritas tuvieron por finalidad impedir que, a futuro, se constituyera lo que se ha dado en llamar la administración invisible del Estado, lo cual siempre ha significado problemas en su manejo y control¹⁰⁹.

El Título II comprende las normas especiales, de la organización y funcionamiento (párrafo 1º) y de la carrera funcionaria (párrafo 2º).

El Título III se refiere a la probidad administrativa, considerando las reglas generales (párrafo 1º), las inhabilidades e incompatibilidades administrativas (párrafo 2º) y la responsabilidad y sanciones (párrafo 4º).

El Título IV contiene materias sobre la participación ciudadana en la gestión pública.

2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

En la historia de la promulgación de esta ley, que fue publicada el 31 de marzo de 1988, se menciona que la Constitución Política de la República de 1980 estableció, en su artículo 107, que una ley orgánica constitucional determinaría las atribuciones de las municipalidades y el plazo de duración en el cargo de los alcaldes; y en el artículo 109, junto con crear el organismo asesor del alcalde, al cual denominó Consejo de Desarrollo Comunal, se dispuso que esa misma ley orgánica determinaría, según las características de cada comuna, el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del consejo y lo relativo a su organización y funcionamiento.

En lo que se refiere a las atribuciones de las municipalidades, la citada ley incluyó todas aquellas que eran propias del nivel local y que la experiencia de esos años había demostrado que podían ser ejercidas por estas entidades. A ellas se agregaba la obligación de participar en la realización de otras acciones y prestaciones de servicios que contribuyeran al desarrollo integral de la comuna y de sus habitantes.

De esta manera, el año 1988 fue dictada la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley Nº 18.695). Con posterioridad a la promulgación de dicha ley, el D.F.L. 1, publicado el 26 de julio de 2006, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Los principales contenidos de esta ley, que fue promulgada el 9 de mayo de 2006, se refieren a la Municipalidad (Título I), al Alcalde (Título II), al Consejo (Título III), a la Participación Ciudadana (Título IV), a las Elecciones Municipales (Título V), y a las Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Municipales (Título VI).

109 Historia de la Ley Nº 18.575. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.

Proceso de democratización a nivel local

Es importante destacar que, con el retorno a la democracia en marzo del año 1990, el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la descentralización del Estado y la democratización del municipio. En consecuencia, envió en mayo de 1990 al Parlamento, un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado, en enero de 1991, fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional que ese gobierno venía preparando y que los partidos representados en el parlamento plantearon incluir¹¹⁰.

De esta manera se iniciaba un proceso de democratización a nivel local que contempló la elección por sufragio universal de todos los alcaldes del país, iniciándose una etapa donde la población participaría activamente, eligiendo en este caso a sus representantes locales, que debían responder ante sus electores por su gestión.

En esta reforma se definió a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad era promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local, siendo sus órganos superiores, el alcalde, como máxima autoridad, el Concejo Municipal y, además, se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal, de participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades dispuso que los alcaldes duraran cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Se estableció además la creación de concejos municipales integrados por el alcalde, quien lo presidiría, y por representantes de la comunidad local elegidos también por sufragio universal, denominados concejales, que durarían el mismo período de cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

Es así como en enero de 1992, el Congreso Nacional aprobó las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que el ejecutivo le sometió a consideración, configurándose los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal.

De este modo, la Ley Nº 19.130, promulgada el 17 de marzo de 1992 y publicada el 19 de marzo de 1992, modificó la Ley Nº 18.695, disponiendo que el alcalde fuera elegido por sufragio universal, en conformidad con lo establecido en esta ley modificatoria.

110 Antecedentes del Manual de Gestión Municipal. SUBDERE. Elaboración durante el período de la Subsecretaría Adriana Delpiano Puelma (marzo de 2003 - marzo 2006).

3. Modificación de la división política y administrativa del país

Esta modificación se produjo mediante la Ley N° 18.715, publicada el 13 de junio de 1988, iniciativa a través de la cual se realizó una modificación de la división política y administrativa del país, que se expresó en el cambio de la división comunal de algunas provincias que comprendía esta normativa. Existe una serie de variables e indicadores que justificaron estas modificaciones, que son de carácter administrativos, territoriales, físicos o naturales, económicos – productivos y socio – demográficos, teniendo en determinados casos distinta ponderación e incidencia.

4. Determinación de los límites específicos de las regiones del país

La determinación de los límites de las regiones del país se hizo a través del DFL N° 1-18.715, publicado el 5 de diciembre de 1989. A través de esta normativa se hizo una delimitación específica, por los 4 puntos cardinales, de todas las regiones del país en el año 1989. De esta manera, cada uno de los trece artículos que integran este extenso decreto, se refiere a la delimitación específica de cada una de las trece regiones existentes a esa fecha.

5. Determinación de los límites específicos de las provincias del país

Los límites específicos de las provincias de todas las regiones del país se determinaron mediante el DFL N° 2-18.715, publicado el 5 de diciembre de 1989. De esta forma, en cada uno de los trece artículos, se determinaron los límites de las provincias en cada una de las trece regiones.

6. Delimitaciones de las comunas del país

Esta delimitación se realizó a través de DFL N° 3-18.715, publicado el 5 de diciembre de 1989. Del mismo modo que las delimitaciones de las regiones (D.F.L. N° 1-18.715) y de provincias (D.F.L. N° 2-18.715), en cada uno de los trece artículos que componen este D.F.L. N° 3-18.715, se realizó la delimitación específica de las respectivas comunas en cada una de las trece regiones del país.

7. Creación de los Gobiernos Regionales

El origen de los gobiernos regionales (Gore) se debe a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que fue promulgada el 5 de noviembre de 1992, en el gobierno del Presidente Patricio Aylwin.

A través de esta Ley N° 19.175, publicada el 11 de noviembre de 1992, se crearon estos organismos de carácter descentralizado, que para el ejercicio de sus funciones tendrían personalidad jurídica de derecho público, dispondrían de patrimonio

propio y estarían investidos de las atribuciones que esta ley les confería.

A continuación, se presenta un resumen del texto de esta ley, conforme a su contenido original, por la relevancia de la institucionalidad que se originó.

En el artículo 13 se expresaba que la administración superior de cada región del país estaría radicada en un gobierno regional, que tendría por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella, agregándose que para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarían de personalidad jurídica de derecho público, tendrían patrimonio propio y estarían investidos de las atribuciones que esta ley les confería. Más adelante, en el Artículo 15°, se señalaba que los gobiernos regionales tendrían su sede en la ciudad capital de la respectiva región, sin perjuicio de que pudieran ejercer sus funciones transitoriamente en otras localidades de la región.

En materia de funciones y atribuciones del Gobierno Regional, en el artículo 16° se detallaban sus funciones generales; en el Artículo 17 se especificaban las de ordenamiento territorial; en el Artículo 18 se describían las vinculadas con el ámbito de fomento de las actividades productivas; y en el Artículo 19 se enumeraban las que estaban relacionadas con el desarrollo social y cultural.

En el Artículo 22 se indicaba que el Gobierno Regional estaría constituido por el intendente y un Consejo Regional (Core). La descripción de cada uno de estos órganos, incluyendo al gobernador es la siguiente.

El intendente. La ley estableció que sería el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y presidiría el Consejo Regional. También, se establecía que ejercería sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República de 1980, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

En su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, al intendente le correspondía, entre otras funciones, la de formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, todo ello en armonía con las políticas y planes nacionales; presidir el Consejo Regional, con derecho a voz; y someter al Consejo Regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución.

El Consejo Regional (Core). De acuerdo al artículo 28 de la referida ley, el Consejo Regional tendría por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estaría investido de facultades normativas, resolutorias y fiscalizadoras. Se dispuso, además, que el Core estuviera integrado, además del intendente, por consejeros que fueran elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas. Se contempló que los consejeros duraran cuatro años en sus cargos y que pudieran ser reelegidos.

Entre las funciones asignadas (Artículo 36) al Consejo Regional, se contempló que les correspondería:

- a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podría contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;
- b) Aprobar los reglamentos regionales;
- c) Aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, con sujeción a la normativa ministerial que rija en la materia y previo informe técnico que debería emitir la Secretaría Regional Ministerial respectiva, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, letra f, de la Ley 19.175;
- d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente;
- e) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondiera a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República de 1980;
- f) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno celebre; y,
- g) Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del Consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto.

El gobernador. La Ley N° 19.175 contempló, en su artículo 3°, la existencia de una gobernación, como un órgano territorialmente desconcentrado del intendente, el cual estaría a cargo de un gobernador, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Al gobernador le correspondería ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia.

El gobernador tendría todas las atribuciones que el intendente le delegara y, además, las que la Ley 19.175 le confiriera directamente, entre las cuales cabe mencionar, la de ejercer las tareas de gobierno interior; aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería; autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes; requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción; adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe; disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros, en los casos que autorice la ley.

8. Programa de Fortalecimiento Regional

Este programa se inició aproximadamente el año 1993, después de la creación de los gobiernos regionales, lo que se constituyó en un hito por cuanto se consideró que se iniciaba un emergente período, con una nueva institucionalidad pública regional que estaba encabezada por los gobiernos regionales. El programa tuvo como objetivo fortalecer esta nueva institucionalidad, lo cual se llevó a efecto mediante una labor de difusión de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, que incluyó sus contenidos, funciones y facultades, junto con aspectos relacionados

con la organización y funcionamiento de los gobiernos regionales. A lo anterior, se agregaron acciones de fortalecimiento, capacitación, estudios y asistencia técnica en diversas materias, tales como inversión pública a nivel nacional y regional, gestión pública territorial, desarrollo organizacional, identidad regional, planificación estratégica regional, gestión de recursos humanos, entre otros temas.

Esta labor de fortalecimiento se proyectó en el tiempo¹¹¹, continuando su desarrollo hasta la actualidad, especialmente en materias que requieren de una adecuada difusión y aplicación en las regiones, destacando últimamente los contenidos de las leyes de regulación de la elección de gobernadores regionales y de fortalecimiento de la regionalización del país.

9. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal¹¹² se inició en el año 1993, donde el cuerpo legal que dio inicio y regula su funcionamiento es el Decreto Supremo N° 946, promulgado el 24 de junio de 1993. Este decreto determinó el origen de los recursos, los tipos de proyectos a financiar, los criterios para seleccionar los proyectos y los principales actores involucrados en el proceso, desde la postulación hasta el cierre del proyecto.

Entre las disposiciones más importantes de este decreto, cabe mencionar lo que se establece en su artículo 1°, donde se señala que, con los recursos considerados para la ejecución del Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal del Capítulo Municipalidades del Presupuesto del Ministerio del Interior, se podrán financiar proyectos y programas de inversión que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

En el artículo 2° se dispone que los programas o proyectos que tengan un costo total que supere los M\$50.000, deben contar con la recomendación técnica de Mideplan o Serplac, según corresponda.

En cuanto a las características de los proyectos, en el artículo 3°, se precisa que se podrá destinar recursos a construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición de obras de agua potable, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, pavimentación de calles, pasajes y aceras, electrificación y alumbrado público, muros de contención, uniones domiciliarias, limpiezas y normalización de canales, pasarelas, puentes, sendas, levantamientos topográficos relacionados con los proyectos a que se refiere este reglamento, etc. Asimismo, se dispone que se podrán ejecutar obras de equipamiento comunitario, tales como: construcción, reparación y habilitación de sedes sociales, construcción, iluminación y camarines para multicanchas, cierres de cementerios y escuelas, construcción y/o reposición de áreas verdes, locales para servicios públicos, señalización de tránsito, adquisición y reposición de equipos electrónicos, juegos infantiles, garitas camineras, etc.

.....
 111 A mediados de los años 1990, uno de los primeros elencos de asesores del Departamento de Fortalecimiento Institucional de Subdere, estuvo conformado por Jorge Caro, Liliana Cannobio, Iván Insunza, Claudia Jara y Mario Rocha.
 112 Informe Evaluación de Programas Gubernamentales. Dipres. Año 2011.

En el artículo 4° se dispuso que los municipios y organizaciones comunitarias podrán postular programas y proyectos para su financiamiento, postulación que deberá efectuarse a la gobernación respectiva, mediante la Ficha de Identificación de Proyectos, adjuntando los antecedentes técnicos que avalen la petición.

En cuanto a la eficacia del programa medida en términos de cobertura, en el informe de evaluación de programas gubernamentales de Dipres, del año 2011, se indicó que el porcentaje de comunas con proyectos aprobados muestra valores de 98,6%, 94,8%, 95,4% y 98,3%, para los años 2007, 2008, 2009 y 2010, respectivamente, lo que demuestra una alta cobertura desde el punto de vista de los municipios que ejecutan proyectos PMU. El programa ha llegado a la mayoría de las comunas del país, beneficiando principalmente a los habitantes de barrios y poblaciones donde se han ejecutado estos proyectos.

En cuanto a la tipología de proyectos aprobados y ejecutados a través de este programa, se ha constatado que para el año 2010 el 71,7% de la infraestructura levantada correspondió a la Habilitación de Servicios Públicos, vale decir, a habilitación de escuelas, arreglo de instalaciones municipales, instalación de paradero de buses y similares. El 14% consistió en obras de Vialidad, el 10,8% a Equipamiento Comunitario y el 3,3% a Servicios Básicos.

En materia de selección de proyectos, en el Artículo 5° se dispone que corresponde al gobernador la selección de proyectos, que propone al intendente para financiamiento en su área jurisdiccional.

Está dispuesto, también, que el intendente, en coordinación con los gobernadores, establezca un listado priorizado de los proyectos y programas a financiar, los cuales podrán ejecutarse una vez que cuenten con la conformidad del Consejo Regional respectivo. Las gobernaciones son las encargadas de la gestión, coordinación y supervisión del programa en la provincia respectiva, en tanto los municipios cumplen la función de ejecutores directos o mandantes, y de unidades técnicas en el desarrollo de los diferentes proyectos del programa, debiendo para ello preparar las bases de licitación, llamar a propuesta pública, preparar los contratos y adjudicar previa conformidad del gobernador, efectuar la inspección técnica de las obras y el seguimiento físico y financiero de los proyectos.

Guía Operativa del Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

Finalmente, cabe señalar que, para efectos de la implementación del Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, se dispuso de una Guía Operativa que se está actualizando permanentemente. Actualmente, a diciembre de 2019, se cuenta con una Guía Operativa desde mayo del 2019¹¹³, la cual actualiza los contenidos y el procedimiento que permite postular al financiamiento para la ejecución de los proyectos con cargo a estos recursos.

113 Aprobada por Resolución Exenta N° 5.972, de 17 de mayo del 2019.

10. Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM)

De acuerdo a información¹¹⁴ proveniente de la página de Subdere del año 2015, la acción de fortalecimiento municipal se canalizó durante 10 años como una prioridad para Subdere, a través de la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (Profim) vía un contrato de préstamo con el Banco Mundial.

El Profim I se inició en 1994, con una duración de cinco años, con el propósito de fortalecer las capacidades de los municipios en cuatro áreas específicas: finanzas y administración presupuestaria; generación de proyectos de inversión y ordenamiento territorial; recursos humanos y desarrollo organizacional; y prestación de servicios a la comunidad, desarrollando así las capacidades municipales para resolver sus problemas e incrementar su autonomía, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios a sus comunidades.

Según la citada fuente, posteriormente se implementó el Profim II entre los años 1999 y 2003 en 25 municipios y 7 asociaciones, acordándose una extensión de este programa debido a la presencia de un remanente de los recursos asignados por un periodo de tres semestres, desde julio de 2003 a diciembre de 2004. En el Profim II se entendió el concepto de fortalecimiento como un proceso de traspaso de capacidades a las municipalidades para mejorar la gestión del municipio de cara a su mandato de servicio a la comunidad. De esta manera, el programa consideró 5 componentes, a saber: a) asociaciones de municipalidades; b) capacitación de funcionarios municipales en gestión municipal y uso de herramientas tecnológicas; c) provisión de tecnologías y sistemas de información a municipalidades y asociaciones participantes; d) participación ciudadana y, e) estudios municipales.

11. Programa Universidades - Gobiernos Regionales

Este programa tuvo como objetivo impulsar un proceso sistemático y orgánico de cooperación y coordinación entre las universidades y los gobiernos regionales, con la finalidad de constituir un centro que promoviera la reflexión y el pensamiento como medio para proporcionar un aporte al desarrollo regional, aprovechando para ello las capacidades educacionales, científicas, tecnológicas, artísticas y culturales de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores y que están situadas en regiones, así como la experiencia adquirida en sus ejecutorias por parte de los gobiernos regionales. El programa¹¹⁵ nació el día 11 de abril de 1995, funcionando hasta el año 2006. Las áreas temáticas desarrolladas por el programa fueron: a) Estrategia de Desarrollo Regional; b) Globalización e Internacionalización de las regiones; c) Educación Superior, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Regional; d) Cultura, Arte y Patrimonio; y, e) Temas Jurídico-Institucionales y Económico-Financieros de la Regionalización y Descentralización.

114 Hacia una Institucionalidad de la Calidad Municipal. Calidadmunicipal.Subdere.gov.cl. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Agosto 2015.

115 El Programa Universidades- Gobiernos Regionales fue fundado y dirigido por Luis Guastavino, participando como colaboradores Cecilia Cordero, Fresia Passi, Lenia Planas y Mario Rocha.

12. Ley de Rentas Municipales

El Decreto 2.385, de 30 de mayo de 1996, publicado en el Diario Oficial 35.620, de 20 de noviembre de 1996, fijó el texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N° 3.063 de 1980, sobre Rentas Municipales. Últimamente ha sufrido diversas modificaciones con la Ley N° 20.033, publicada en el Diario Oficial de 1° de julio de 2005, denominada Ley de Rentas Municipales II.

A modo de resumen, los principales contenidos de este Decreto N° 2.385, se pueden apreciar en los siguientes Títulos:

En el Título I, Artículo 1°, se señala que “Los ingresos o rentas municipales se regulan por las disposiciones de la presente ley, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y las contenidas en leyes especiales.”.

El Título II contiene disposiciones “Del producto de los bienes municipales”; el Título III se refiere a normas “Del producto de los establecimientos y explotaciones municipales”; el Título IV “De los impuestos municipales”; el Título V “Del aporte fiscal”; el Título VI se refiere a la “Participación municipal en el impuesto territorial y del Fondo Común Municipal”; el Título VII aborda materias “De los Recursos Municipales por Concesiones, Permisos o Pagos de Servicios”; el Título VIII está referido a contenidos “De las Rentas Varias”; el Título IX aborda asuntos “Del Cobro Judicial”; el Título X se refiere a “Sanciones”; y el Título XI comprende “Disposiciones Generales”.

13. Programa Mejoramiento de Barrios

El programa¹¹⁶ otorga anualmente, soluciones sanitarias a decenas de familias que habitan en condiciones de marginalidad sanitaria, constituyéndose en una herramienta para reducir el déficit en cobertura del suministro de agua potable y disposición segura de aguas servidas en las áreas rurales a lo largo y ancho del territorio.

Guía Operativa del Programa Mejoramiento de Barrios

Para efectos de la implementación del Programa Mejoramiento de Barrios¹¹⁷, se cuenta con una Guía Operativa que se está actualizando permanentemente. Actualmente se dispone de una Guía Operativa aprobada por Resolución Exenta N° 5.973,

.....
116 El Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) fue creado bajo el alero de la Ley N°18.138 de 1982, “Programa de Construcción de Viviendas y de Infraestructuras Sanitarias”, y se reglamenta a través del Decreto 829, de 1998, y sus modificaciones.

117 A partir del año 2000, la Unidad de Control Nacional del Programa de Mejoramiento de Barrios estuvo a cargo de Dorca Henríquez, contando con la colaboración de Marco Ubilla y María Jesús Contreras.

de 17 de mayo de 2019. Esta guía actualiza los contenidos y el procedimiento que permite postular al financiamiento para la ejecución de los proyectos con cargo a los recursos contemplados.

14. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y creación de la División de Municipalidades en la Subsecretaría de Desarrollo regional y Administrativo

Mediante la Ley N° 19.602, publicada el 25 de marzo de 1999, se efectuaron modificaciones a la Ley N° 18.695, y se creó la División de Municipalidades en la Subdere.

En el Artículo 2° de la Ley N° 19.602 se señala que, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en virtud de sus competencias legales, le corresponderá recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades, especialmente en lo relativo a su gestión financiera y presupuestaria, administración de personal y prestación de servicios.

En el Artículo 3°, se indicó que, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el artículo anterior, la subsecretaría tendría las siguientes funciones:

- a) Recoger información de las distintas municipalidades, sistematizándola y clasificándola en términos de hacerla accesible a las propias municipalidades y a cualquier interesado;
- b) Difundir periódicamente la información que procese, como asimismo los estudios y análisis que a partir de ella se extraigan;
- c) Diseñar índices de gestión municipal y ponerlos a disposición de los municipios e instituciones interesadas, y
- d) Atender las solicitudes de información y asesoría técnica que le presenten las municipalidades respecto de las materias señaladas en las letras anteriores.

Para el cumplimiento de estas funciones, se dispuso que la subsecretaría pudiera contratar personal asimilado a grado o a honorarios para estudios o trabajos determinados. También, que pudiera solicitar en comisión de servicios a funcionarios especializados de los distintos órganos e instituciones de la Administración del Estado.

En el Artículo 4° se señala que, para el eficiente desarrollo de las funciones señaladas en el artículo 3°, la subsecretaría pudiera requerir, y las municipalidades estuvieran obligadas a proporcionar, la información relativa a las áreas establecidas en el artículo 2°. Se agrega que el incumplimiento de la obligación de proporcionar oportunamente la información solicitada, facultaría a la subsecretaría para instruir al servicio de Tesorerías para que se abstenga de efectuar las remesas por anticipos del Fondo Común Municipal, respecto de la municipalidad morosa, mientras no entregue la información solicitada.

La subsecretaría, en el ejercicio de las facultades que la ley le otorga, puede verificar en las respectivas municipalidades la información que estime pertinente, relacionada con las áreas establecidas en el artículo 2°.

Por otra parte, el Artículo 5º dispuso que para los efectos de lo estipulado en el artículo 3º, creó en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la División de Municipalidades con la siguiente planta de personal:

Planta	Cargo	Grado E.U.S.	Nº cargos
Directivos:	Jefe de División	3º	1
	Jefe de Departamento	4º	1

Decreto con Fuerza de Ley N° 1, publicado el 26 de julio de 2006, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

En forma resumida, los contenidos de este DFL. 1, refundido, coordinado y sistematizado, que fue promulgado el 09 de mayo de 2006, son los siguientes:

En primer lugar, se establecen normas sobre la municipalidad, su naturaleza y constitución, sus funciones y atribuciones, el patrimonio y financiamientos municipales, su organización interna, el régimen de bienes, el personal y la fiscalización.

También, la normativa contiene disposiciones respecto al alcalde, el Concejo, sobre la participación ciudadana, del Concejo Comunal de Seguridad Pública y el Plan Comunal de Seguridad Pública, las elecciones municipales y sobre las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.

15. El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos.

Esta iniciativa llevada a cabo en el año 2001, bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, consistió en la elaboración de una propuesta de una política de Estado en materia de descentralización, que se construyó sobre la base de la participación conjunta del gobierno de la época y el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización (Conadere).

Como resultado de este ejercicio de participación se obtuvo un documento¹¹⁸ que fue el resultado de un intenso programa de análisis y reflexión de alcance nacional, que representó la opinión de más de un millar de hombres y mujeres de todos los rincones del país, que, en su calidad de autoridades y ciudadanos, expresaron sus aspiraciones y sueños, demandas, resistencias y apoyos, lo cual se plasmó en el citado documento que lleva el título de esta sección.

En este marco de trabajo, la descentralización se concibió como un proceso eminentemente político, que apuntaba a la

118 El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Año 2001.

redistribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado, donde se reconocía –en forma compatible con el concepto de Estado unitario– el legítimo derecho de los habitantes de las comunas y regiones para que directamente, o a través de sus representantes, gestionen autónomamente los asuntos relativos al desarrollo de sus territorios.

Principios de la descentralización.

En materia de principios, se señalaba que la política de descentralización para Chile debía regirse por ciertos principios orientadores que garantizaran su legitimidad, eficacia y coherencia tanto interna como con el resto de las políticas públicas, y que explicitaran aquellos aspectos que le fueran consustanciales. Los principios definidos fueron los siguientes:

a. La autonomía. Las medidas y acciones a emprender, en el contexto de la política de descentralización, debían fortalecer la autonomía territorial, expresada en un incremento de las capacidades de sus instituciones, instrumentos y actores públicos y privados. Esta autonomía se debía compatibilizar con la acción subsidiaria del Estado, que le permitiera intervenir y corregir todos aquellos aspectos anómalos que atentaran con un desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

b. Participación. Se entendía la participación como un elemento clave del proceso de descentralización, considerando que ella provee de legitimidad a las autoridades, garantiza una superior pertinencia de las decisiones y permite el control ciudadano de los asuntos públicos. En este sentido, se entendía que la descentralización ocurre realmente cuando se modifican los lugares donde se toman las decisiones y cuando tales instancias son sometidas al control de la población involucrada.

c. Equidad. Este último fundamento del proceso de descentralización consiste en el desarrollo de todos los chilenos y sus territorios, reconociendo que las características de éste y los caminos para llegar a él serán diferentes entre comunidades y regiones. La equidad se consideraba como un principio que debía orientar el proceso de descentralización, permitiendo la reducción de las brechas existentes entre los chilenos en cuanto a oportunidades de desarrollo y acceso a bienes y servicios públicos. Desde un punto de vista territorial, lo anterior significaba un desarrollo armónico y equilibrado entre regiones y al interior de estas.

Por otra parte, se estimaba que la materialización de la política de descentralización requería de la explicitación de ciertas orientaciones de carácter operativo, para que se llevaran a efecto las diferentes iniciativas en estas materias.

Criterios generales de la política de descentralización. Los criterios considerados para orientar una política de descentralización fueron los siguientes:

a. Sectorialidad. Se estimaba que, en el inicio del proceso de traspaso de competencias, funciones, atribuciones y recursos, desde la administración central a las entidades territorialmente descentralizadas, gobiernos regionales y municipalidades, se aplicaría el criterio de sectorialidad para determinar un conjunto básico de áreas o sectores prioritarios, con alto impacto en el desarrollo territorial (fomento productivo, área social, subsidios, etc.).

b. Subsidiariedad. Se consideró que el traspaso de competencias, funciones y atribuciones se realizaría observando el criterio de subsidiariedad al interior del Estado, es decir, se procurarían radicarlas en el nivel territorial más próximo a la ciudadanía, sea el municipio o el gobierno regional, siempre y cuando el impacto de esta gestión no sobrepasase los límites jurisdiccionales respectivos, que existieran las capacidades y la vocación para ello, que se garantizara el principio de la equidad y que no existieran importantes deseconomías de escala.

c. Diferenciación y selectividad territorial. Se contemplaba además que el diseño político, institucional y fiscal, al que apuntaba la política de descentralización, debía considerar un marco legal que, siendo único, fuera flexible y permitiera configurar distintas alternativas de implementación que dieran cuenta de la diversidad territorial del país. A partir de esta flexibilidad, y determinado el conjunto básico de competencias a traspasar, se aplicaría la selectividad territorial según las demandas que sometiera la instancia territorial al gobierno central, lo cual se estimaba que estaba fuertemente ligado a las capacidad e interés particular de cada gobierno regional o municipio.

d. Gradualidad. Se consideraba también que la política de descentralización constituía en sí un proceso que involucraba etapas, la consolidación de logros intermedios, complejidades a superar, aprendizaje social y político, entre otros aspectos. De esta manera, se estimaba que el ritmo que siguiera el proceso hasta alcanzar el objetivo final, exigía la programación, consideración y el consenso en torno a los objetivos intermedios, lo cual debería quedar reflejado en una agenda de descentralización, que precisara las distintas etapas. Incluso este criterio consideraba a la desconcentración administrativa como un instrumento transitorio para la descentralización, que preparara y facilitara los cambios institucionales y administrativos, para reducir tensiones y resistencias que pudieran presentarse más adelante.

Finalmente, cabe destacar que, como resultado del ejercicio de análisis y reflexión llevado a cabo para la definición de una política de Estado en el ámbito de la descentralización, se reconocieron fundamentalmente tres componentes en el marco de este proceso, esto es, la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal.

16. Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175, que fijó el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional

Como resultado de esta actualización¹¹⁹, el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.175, comprende en su Título Primero, el Capítulo I correspondiente al delegado presidencial regional, donde en el artículo 1° se expresa que “el gobierno interior de cada región reside en el delegado presidencial regional, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por este y se mantendrá en sus

.....
119 Este DFL 1-19.175 es de fecha de publicación correspondiente al 8 de noviembre de 2005 y su última versión es del 1 de marzo de 2018, como resultado fundamentalmente de la promulgación de las leyes N°s. 21.074 (Fortalecimiento de la Regionalización del país, publicada el 15 de febrero de 2018) y 21.073 (Regula la elección de gobernadores regionales, publicada el 22 de febrero de 2018).

funciones mientras cuente con su confianza”.

El citado artículo agrega que “el delegado presidencial regional será subrogado por el delegado presidencial provincial que designe el Presidente de la República. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para designar un suplente, sin sujeción al requisito de tiempo establecido por el inciso tercero del artículo 4° de la Ley N° 18.834.”

El artículo 2° comprende las funciones que le corresponderá al delegado presidencial regional, entre las que destacan:

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

En el Capítulo II, concerniente al delegado presidencial provincial, en el artículo 3 se expresa que “en cada provincia existirá una delegación presidencial provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional. Estará a cargo de un delegado presidencial provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.”

El Capítulo III, contiene disposiciones comunes a los delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales.

El Título Segundo, referido a la administración de la región, comprende capítulos sobre la naturaleza y objetivos del gobierno regional, sus funciones y atribuciones, sus órganos, sobre otros órganos de la Administración del Estado en las regiones y de la organización administrativa del gobierno regional, del patrimonio y del sistema presupuestario regionales, de la elección del gobernador regional y del consejo regional, y respecto del asociativismo regional.

17. Reforma Constitucional que contempla la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas.

Con fecha 26 de agosto de 2005, se promulgó la reforma constitucional contenida en la Ley N° 20.050¹²⁰, que introdujo modificaciones a la Constitución Política de la República de 1980. Entre otras modificaciones se establece textualmente la

.....
120 Ley N° 20.050, publicada el 26 de agosto de 2005. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República de 1980.

creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, señalando que serán materia de ley orgánica constitucional. A partir de esta reforma, resulta posible adecuar, si resulta necesario, la división territorial del país, creando nuevas regiones, adicionales a las ya existentes.

Bajo este marco legal, desde el año 2007 se han creado tres nuevas regiones en Chile, las que se han sumado a las trece regiones que ya existían por iniciativa de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa en 1974. Estas nuevas regiones son la de Los Ríos, Arica y Parinacota –ambas creadas el año 2007– y Ñuble, del año 2017.

18. Creación de la Región de los Ríos y la Provincia de Ranco

En la historia¹²¹ de la Ley N° 20.174, se señala que el primer acápite del mensaje con el que se inició este proyecto explica que el debate de este tuvo lugar luego de la reforma constitucional que eliminó el número de regiones y uniformó el procedimiento para crearlas o suprimirlas. Agrega que en este nuevo contexto se consideró conveniente reformular la estructura de la X Región, considerando que desde su creación había sido objeto de críticas, especialmente por las condiciones de capitalidad regional que se atribuyen a Valdivia en un contexto multivalente: económico, histórico, demográfico y territorial.

En el mensaje de la Ley N° 20.174 se expresó que la nueva región, dotada de institucionalidad y recursos propios y de adecuadas instancias de participación regional, podría optimizar su nivel de desarrollo sobre la base de soluciones surgidas de su propia comunidad.

El mensaje expone además que la nueva región demandaba una estructura institucional en diversas áreas, tales como, gobierno interior (Intendencia), administración regional descentralizada (Gobierno Regional), administración pública descentralizada (seremis y direcciones regionales de servicios públicos), administración de justicia, justicia electoral y oficina regional de la Contraloría General de la República.

El mensaje se ocupaba también de la creación de una segunda provincia que formaría parte de la nueva región. Se mencionaba al respecto que la referida provincia estaría constituida por comunas que presentaban una clara vinculación y mejor conectividad con La Unión: Lago Ranco, Río Bueno y Futrono, y que se denominaría Provincia de Ranco en atención a que del lago del mismo nombre son ribereñas las comunas mencionadas.

De esta manera, mediante la Ley N° 20.174, promulgada el 16 de marzo de 2007 y publicada el 5 de abril del mismo año, se creó la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco, cuya capital es Valdivia y que cuenta con dos provincias, la Provincia de Ranco y la Provincia de Valdivia.

121 Historia de la Ley N° 20.174. Crea la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

La creación de la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco, y la conformación de sus provincias, quedaron expresadas en los siguientes artículos:

«Artículo 1º. – Créase la XIV Región de Los Ríos, capital Valdivia, que comprende las Provincias de Valdivia y la de Ranco que se crea en virtud del artículo siguiente.

Artículo 2º. – La provincia de Valdivia comprende las comunas de: Valdivia, Mariquina, Lanco, Los Lagos, Corral, Máfil, Pan-guipulli y Paillaco. Su capital es la ciudad de Valdivia.

Créase la Provincia del Ranco, que comprende las comunas de: La Unión, Futrono, Río Bueno y Lago Ranco. Su capital es la ciudad de La Unión».

El artículo 3º¹²² se refiere a los cargos en la Planta del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de Los Ríos, en tanto que el artículo 4º¹²³ dispone la creación de cargos en la Planta del Servicio de Gobierno Interior.

19. Creación de la Región de Arica y Parinacota, y de la Provincia del Tamarugal.

De acuerdo a la historia de la Ley N° 20.175¹²⁴, se señalaba entonces que “la actual estructura político – administrativa se implementó en un contexto institucional muy distinto al que rige hoy” lo que explicaría que, respecto de la región de Tarapacá hubo desde la fecha de su creación, “frustración y reclamaciones de parte de la comunidad de la Provincia de Arica, por estimar ella que reunía los requisitos suficientes para constituirse en región por sí misma, basando esa apreciación en fundamentos de carácter económico, demográfico, territorial, histórico e institucional”.

Conforme a la fundamentación que hubo para la creación de esta región, se planteó que las pretensiones de la comunidad ariqueña, en cuanto a conformar una región propia, se sustentaban ya en ese entonces en la condición internacional bifronte de dicho territorio; en su distancia de los centros de decisión política, tanto regional como nacional, y en el hecho de contar con una población que, mayoritariamente, tiene un origen étnico-cultural distinto al de la mayoría de la región.

122 En el artículo 3º se contempla en la Planta del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de Los Ríos, los siguientes 55 cargos: 3 cargos de Jefes de División, 7 cargos de Jefes de Departamento, 27 cargos de Profesionales, 2 cargos de Técnicos, 9 cargos de Administrativos, 7 cargos de Auxiliares.

123 En el artículo 4º se crean en la Planta del Servicio de Gobierno Interior, dos cargos de autoridad de Gobierno: de intendente y de gobernador; 6 cargos de Jefes de Departamento; 3 cargos de Profesionales; 2 cargos de Técnicos; 3 cargos de Administrativos; y 2 cargos de Auxiliares, sumando un total de 18 cargos.

124 Historia de la Ley N° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Abril de 2007.

En la historia de esta ley se indicó además que los estudios realizados sobre la materia determinaron que la nueva región que se proponía debía quedar conformada por las provincias de Arica y Parinacota, que sumaban una población de 188.811 habitantes, fijándose además la capital de la nueva región en la ciudad de Arica, que se estimaba disponía de una importante dotación de servicios, además de comunicaciones adecuadas tanto hacia el interior de la región como hacia el exterior de ella. De acuerdo al mensaje de la citada ley, con la creación de esta nueva región se facilitarían el diseño e implementación de estrategias tendientes a la obtención de soluciones específicas para las demandas generadas e impulsadas por su propia comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, se consideraba que lo fundamental era concebir a esta nueva región como una instancia de vinculación y coordinación con otras regiones del país, sobre la base de un enfoque supra o macrorregional, de manera de propender a una potenciación mutua.

Finalmente, se estimaba que la creación de la nueva región requería la adecuación de la institucionalidad en áreas como Gobierno Interior, administración regional descentralizada, administración pública nacional desconcentrada, servicios públicos territorialmente descentralizados, Poder Judicial, justicia electoral y Contraloría General de la República.

De esta manera, mediante la Ley N° 20.175, promulgada el 23 de marzo de 2007 y publicada el 11 de abril de 2007, se creó la XV Región de Arica y Parinacota, cuya capital es Arica y que cuenta con las provincias de Arica y Parinacota.

La creación de la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal, quedaron representados en los siguientes artículos:

«Artículo 1º.- Créase la XV Región de Arica y Parinacota, capital Arica, que comprende las actuales provincias de Arica y de Parinacota, de la Región de Tarapacá.

Artículo 2º.- Créase en la I Región de Tarapacá la Provincia del Tamarugal, capital Pozo Almonte, que comprende las comunas de Pozo Almonte, Pica, Huara, Camiña y Colchane, de la actual Provincia de Iquique, la cual queda a su vez conformada por las comunas de Iquique y Alto Hospicio.».

20. Programa Puesta en Valor del Patrimonio

Respecto a este programa¹²⁵ de Subdere, es importante destacar que como respuesta a la creciente preocupación del Estado de Chile por proteger, resguardar y conservar su patrimonio, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo creó el Programa Puesta en Valor del Patrimonio (PVP), haciendo eco a la demanda de la sociedad nacional e internacional, por conservar aquellos elementos y valores de su patrimonio tangible e intangible. El Programa Puesta en Valor del Patrimonio (PVP) es una política pública que nace el año 2008, asociada a un préstamo (No. 1952/OC-CH) de US\$100 millones, del Banco

125 Puesta en Valor del Patrimonio. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Marzo 2014.

Interamericano de Desarrollo (BID) que, liderado por la Subdere, es ejecutado en conjunto con los gobiernos regionales, la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam), los municipios, además de otras entidades sin fines de lucro, que se han sumado con el paso del tiempo.

Visto como una herramienta efectiva para gatillar o fortalecer procesos de desarrollo en los territorios, el programa se ha transformado en la primera línea programática de alcance nacional que responde a estas necesidades. De esta manera, se considera al Programa Puesta en Valor del Patrimonio¹²⁶ como una línea de inversión liderada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, cuyo objetivo general es proteger y poner en valor los bienes patrimoniales (edificaciones, conjuntos urbanos o sitios) declarados Monumentos Nacionales, o en proceso de serlo, de prioridad nacional o regional, de modo que generen beneficios socio-económicos que contribuyan a un desarrollo sustentable.

21. Academia de Capacitación Municipal y Regional

El Sistema Nacional de Capacitación Municipal de Subdere¹²⁷ existió desde el año 2008 como una unidad activa del Departamento de Desarrollo Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. La razón de ser de esta unidad consistió en coordinar la oferta y la demanda de capacitación de los funcionarios municipales, de tal manera de contribuir a que las autoridades electas democráticamente tuvieran la capacidad de tomar más y mejores decisiones gracias a la existencia de mayores competencias y recursos en sus municipios.

La Academia de Capacitación Municipal y Regional, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, está orientada a fortalecer a las municipalidades y gobiernos regionales del país, en el marco del proceso de descentralización, a través del diseño e implementación de programas de capacitación que apunten al perfeccionamiento de su capital humano.

22. Creación de la Provincia de Marga Marga y modificación del territorio de las provincias de Valparaíso y Quillota, en la Región de Valparaíso

De acuerdo a la historia de la Ley N° 20.368¹²⁸, para el fin perseguido con esta iniciativa -la creación de una nueva provincia- se consideraron las particularidades productivas de las comunas que la conformarían, Quilpué, Villa Alemana, Olmué y Limache, que se estimaban distintas de las demás comunas que integraban las provincias que las agrupaba, al tiempo que se afirmaba que se habían constatado coincidencias y vinculaciones que unían a las mencionadas comunas, desde un punto de vista geográfico y productivo.

126 Evaluación final del Programa Puesta en Valor del Patrimonio. Informe Final. SUR PLAN LTDA. LTDA. Abril 2015.

127 Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Municipalidades.

128 Historia de la Ley N° 20.368. Crea la Provincia de Marga Marga y modifica el territorio de las provincias de Valparaíso y Quillota, en la V Región de Valparaíso.

En la citada historia, se señalaba que el principal fundamento para proponer la creación de esta provincia fue el incentivo a la descentralización, reconociendo las particularidades comunes que presentaban las comunas constitutivas. Se argumentaba que la conformación de esta provincia permitiría fortalecer la realización de una gestión integral de los procesos de administración, planificación, control y fiscalización de su territorio.

También se destacaba que a la fecha de la tramitación de esta ley que fue promulgada el año 2009, los alcaldes de las municipalidades de estas cuatro comunas, ya conformaban una asociación para tratar en forma conjunta temas relacionados con la gestión de residuos sólidos urbanos, educación, salud, cultura y turismo.

De esta manera, la creación¹²⁹ de la Provincia de Marga Marga y la modificación de las provincias de Valparaíso y Quillota, quedaron establecidas en el siguiente artículo:

«Artículo 1º.- Modificase la división provincial de la V Región, de Valparaíso, en la siguiente forma:

1. Exclúyase del territorio de la Provincia de Quillota, cuyos límites se encuentran establecidos por el número 4 del artículo 5º del decreto con fuerza de ley N° 2-18.715, de 1989, del Ministerio del Interior, las comunas de Limache y Olmué.
2. Exclúyase del territorio de la provincia de Valparaíso, cuyos límites se encuentran establecidos por el número 5 del artículo 5º del decreto con fuerza de ley N° 2-18.715, de 1989, del Ministerio del Interior, las comunas de Quilpué y Villa Alemana.
3. Créase la Provincia de Marga Marga, capital Quilpué, que comprende las actuales comunas de Quilpué y Villa Alemana, de la provincia de Valparaíso, y las actuales comunas de Limache y Olmué, de la Provincia de Quillota».

23. Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional

La importancia de esta reforma¹³⁰ consistió en que se dispuso que el Consejo Regional estuviera integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, contemplándose que duraran cuatro años en sus cargos y que pudieran ser reelegidos.

Para este efecto, se reemplazó el artículo 113 de la Constitución, disponiéndose que el Consejo Regional fuera un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del Gobierno Regional, asignándole que estuviera encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomendara.

.....

129 Mediante la Ley N° 20.368, promulgada el 7 de agosto de 2009 y publicada el 25 de agosto de 2009.

130 Esta reforma constitucional se llevó a efecto mediante la Ley N° 20.390, promulgada el 16 de octubre de 2009 y publicada el 28 de octubre del mismo. Contiene un solo artículo, donde se introducen varias modificaciones en la Constitución Política de la República de 1980. En el número 5 de este artículo se reemplazó el artículo 113 vigente hasta ese momento en la Constitución.

Se contempló además que el Consejo Regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, eligiera un presidente entre sus miembros, el que tendría una duración de cuatro años en su cargo.

24. Programa Nacional de Tenencia Responsable de Animales de Compañía – Mascota Protegida

Este programa¹³¹ de Subdere se inició el año 2014, con posterioridad al inicio de la tramitación de la actual Ley de Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía¹³² (Ley N° 21.020 del año 2017). Esta ley tuvo su origen en la presentación de una moción parlamentaria de fecha 5 de mayo del 2009, denominada “Proyecto de ley sobre responsabilidad por daños ocasionados por animales potencialmente peligrosos”¹³³. El proyecto de ley estuvo en tramitación parlamentaria por ocho años, durante el cual se amplió su alcance incorporando contenidos relativos a la tenencia responsable. De esta forma, pasó a normar no sólo la responsabilidad por daños ocasionados por mascotas y animales de compañía potencialmente peligrosos, sino la tenencia de todos los animales catalogados como de compañía.

En la Guía Operativa del Programa¹³⁴ se señala que el Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía (PTRAC) tiene como objetivo fomentar la tenencia responsable de perros y gatos, mediante la instalación de capacidades en los municipios del país, para lo cual, el Programa, dentro de sus competencias, puede financiar proyectos a los gobiernos locales que incluyan programas de esterilización e instalación de sistemas de registros.

Dentro de los servicios veterinarios que contempla el programa, se encuentra el Plan Nacional de Atención Veterinaria Canina y Felina 2016, que tiene por objetivo potenciar las actividades de esterilización canina y felina a nivel local, a través de los distintos proyectos que postulen los municipios por medio de la plataforma <http://www.Subdereenlinea.gov.cl>.

El Programa está instalado en la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

25. Establecimiento de disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega de nuevas competencias de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Las nuevas competencias asignadas a la subsecretaría emanan de la Ley N° 20.922¹³⁵, donde cabe mencionar especialmente el artículo 3º, que se refiere a determinadas materias que las municipalidades están obligadas a remitir a esta subsecretaría.

.....

131 Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Tenencia Responsable de Animales de Compañía. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Junio 2019.

132 Los animales de compañía, para efectos del Programa, corresponden exclusivamente a perros y gatos.

133 <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6387/>

134 Programa Tenencia Responsable de Animales de Compañía. Guía Operativa Plan Nacional de Atención Veterinaria Canina y Felina. 2016.

135 Ley N° 20.922, promulgada el 16 de mayo de 2016 y publicada el 25 de mayo de 2016. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

En efecto, se dispuso que las municipalidades estuvieran obligadas a remitir, a lo menos anualmente, dentro del primer cuatrimestre de cada año, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, información referida a las siguientes materias, según los medios y en los formatos que determine al efecto esta subsecretaría:

- a) Modificaciones efectuadas a la planta de personal.
- b) Dotación incluyendo personal de planta y a contrata, honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica.
- c) Identificación de las fuentes de financiamiento de programas que posibilitan la contratación de personas sobre la base de honorarios.
- d) Escalafón de mérito vigente.
- e) Antigüedad del personal, tanto en la respectiva municipalidad como en otros órganos de la Administración del Estado.
- f) Conceptos remuneratorios variables según particularidad de cada funcionario.
- g) Política de recursos humanos y el gasto total en las diversas formas de contratación.

La información remitida sólo podría ser utilizada por la Subdere para proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes al ámbito municipal, así como estudiar y proponer las normas aplicables a dicho sector.

Asimismo, se dispuso que esta información, con excepción de la contenida en la letra d) anterior, se debería mantener a disposición permanente del público, en la manera indicada en el artículo 7° de la ley N° 20.285, y que el cumplimiento de esta obligación estuviera sometido al control de transparencia activa del Consejo para la Transparencia.

De esta manera, en materia de modernización del sistema municipal, se promulgó la ley N° 20.922, que modificó disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entregó nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Esta ley modernizó la gestión de los recursos humanos en el ámbito local, descentralizando el diseño de las plantas y estableciendo mejoras salariales mediante aumentos de grado, el pago de asignación profesional y diversos bonos, que benefician a más de 33.000 funcionarios municipales. Así, estas plantas experimentan su primera modificación desde 1994.¹³⁶

136 Información obtenida del Balance de Gestión Integral (BGI) de Subdere. Año 2016

26. Creación de la Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata.

En la historia¹³⁷ de la ley¹³⁸ que dio origen a la Región de Ñuble, se identificó a esta zona como un territorio de héroes, artistas, costumbres y tradiciones gastronómicas, lo que daba cuenta de un patrimonio material e inmaterial amplia y transversalmente reconocido a nivel nacional. Así, se destacaba como ejemplo de este patrimonio a figuras relevantes como Claudio Arrau, Marta Brunet, Arturo Merino Benítez, Bernardo O'Higgins, Arturo Pacheco Altamirano, Nicanor Parra, Violeta Parra y Arturo Prat, entre otros.

También, se hizo presente que los habitantes de la Provincia de Ñuble exhibían dinámicas territoriales y espaciales muy distintas a los de la capital regional que estaba ubicada en la ciudad de Concepción, por lo que se preveía que con la creación de esta región y la instalación de la institucionalidad correspondiente, así como la asignación de recursos propios de nivel regional, y la operatividad de instancias de participación y demás aspectos particulares, facilitaría el diseño e implementación de estrategias tendientes a optimizar el nivel de desarrollo de la nueva Región de Ñuble, en base a soluciones específicas generadas e impulsadas por ella misma.

En el plano político administrativo, se percibía como un desafío alcanzar los cambios deseados para una mayor autonomía e integración de los territorios que conformaban la Provincia de Ñuble, los que se reconocían con un muy alto potencial productivo y de oferta de servicios.

La creación de la XVI Región de Ñuble constituye una de las últimas modificaciones en materia de regionalización del país, específicamente de la división política y administrativa que, de las 13 regiones creadas originalmente en 1974, actualmente cuenta con 16 regiones en total.

En el primer artículo¹³⁹ de dicha ley está expresada la creación de esta región, con sus tres provincias, esto es, Diguillín, Punilla e Itata. En tanto, en el segundo artículo¹⁴⁰ se dispuso la creación de las tres provincias señaladas que, a su vez, agrupan a un conjunto de comunas.

Finalmente, la Ley contempló¹⁴¹ (artículo 3°) varios cargos en la planta del Servicio Administrativo del Gobierno Regional

137 Historia de la Ley N° 21.033. Crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata.

138 Ley N° 21.033, publicada el 5 de septiembre de 2017. Crea la XVI Región de Ñuble y las Provincias de Diguillín, Punilla e Itata.

139 Artículo 1°.- Créase la XVI Región de Ñuble, capital Chillán, que comprende las Provincias de Diguillín, de Punilla y de Itata que se crean en virtud del artículo siguiente.

140 Artículo 2°.- Créase la Provincia de Diguillín, que comprende las comunas de: Chillán, Chillán Viejo, Quillón, Bulnes, San Ignacio, El Carmen, Pinto, Pemuco y Yungay. Su capital es la ciudad de Bulnes. Créase la Provincia de Punilla, que comprende las comunas de: San Carlos, Ñiquén, Coihueco, San Fabián y San Nicolás. Su capital es la ciudad de San Carlos. Créase la Provincia de Itata, que comprende las comunas de Quirihue, Cobquecura, Ninhue, Treguaco, Coelemu, Portezuelo y Ránquil. Su capital es la ciudad de Quirihue.

141 En el artículo 3° se contempla en la Planta del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de Ñuble, los siguientes 45 cargos: 3 cargos de Jefes de División, 7 cargos de Jefes de Departamento, 21 cargos de Profesionales, 2 cargos de Técnicos, 6 cargos de Administrativos, y 6 cargos de Auxiliares.



de Ñuble. También, dispuso la creación¹⁴² (artículo 4º) de cargos en la Planta del Servicio de Gobierno Interior.

Análisis sobre la creación de regiones

La creación de las tres regiones mencionadas anteriormente ha significado la instalación de un conjunto de instituciones públicas en cada una de ellas, con la necesaria contratación de personal, construcción y/o arriendo de edificios públicos, adquisición de la prestación de servicios de apoyo o soporte, entre otros, con los consiguientes costos que ello representa para el país. Por lo anterior, ha transcurrido más de una década de la creación de las regiones de Arica y Parinacota, así como de la Región de Los Ríos, y algunos años menos desde la fundación de la Región de Ñuble, donde se espera que el desarrollo de los mecanismos de evaluación técnica y de análisis de la Subsecretaría permitan tener una mirada integral de la evolución de estos organismos en el tiempo.

27. Elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional

En materia de descentralización política, se estima que la principal reforma constitucional de las últimas décadas ha sido la promulgación (29 de diciembre de 2016) y posterior publicación (5 de enero de 2017) de la Ley N° 20.990, la cual, a partir de un respaldo mayoritario en el Congreso Nacional, permite la elección por sufragio universal en votación directa del gobernador regional. De esta forma, se separa las funciones de gobierno interior y las de administración superior de la región, quedando las primeras radicadas en los delegados presidenciales regionales y provinciales; mientras que la segunda en el Gobierno Regional, que en adelante lo constituye el Consejo Regional y el gobernador regional¹⁴³.

Cabe señalar que en el número 5) del artículo único de esta Ley N° 20.990, se sustituye el artículo 111 de la Constitución Política de la República, por otro en el que queda expresada la voluntad de la elección del gobernador regional mediante sufragio universal en votación directa, estableciéndose que será electo gobernador regional el candidato que obtenga la primera mayoría, siempre que esta sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos. Las principales disposiciones del nuevo artículo 111 modificado se pueden resumir en las siguientes:

En primer lugar, se dispone que la administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. En cuanto al Gobierno Regional, se estableció que estará constituido por un gobernador regional y el Consejo Regional, y que para el ejercicio de sus funciones gozará de personalidad jurídica de derecho público y contará con patrimonio propio.

El citado artículo considera además que el gobernador regional será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, correspondiéndole presidir el Consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo,

.....
142 En el artículo 4º se crean en la Planta del Servicio de Gobierno Interior, tres cargos de autoridad de Gobierno: 1 de intendente y 2 de gobernador; 9 cargos de Jefes de Departamento; 3 cargos de Profesionales; 3 cargos de Técnicos; 6 cargos de Administrativos; y 6 cargos de Auxiliares, sumando un total de 30 cargos.

143 Colaboración de Víctor Hernández, asesor del Departamento de Políticas Públicas, de la División de Estudios y Políticas Públicas.

le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional.

La legislación contempló que, si a la elección del gobernador regional se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviera al menos cuarenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. Esta nueva votación se verificará en la forma que determine la ley. Para los efectos de lo dispuesto precedentemente, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

También consideró la legislación que la ley orgánica constitucional respectiva estableciera las causales de inhabilidad, incompatibilidad, subrogación, cesación y vacancia del cargo de gobernador regional, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 124 y 125.

Además del gobernador regional, la ley también contempló la creación del delegado presidencial regional. En efecto, en el número 9) del artículo único de esta Ley N° 20.990, se dispuso intercalar, a continuación del artículo 115 de la Constitución Política de la República, el artículo 115 bis, en el que se estableció la existencia en cada región de un delegado presidencial regional, para que estuviera a cargo de ejercer las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley.

La ley estableció que el delegado presidencial regional sea el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República y que sea nombrado y removido libremente por él. Se consideró que el delegado presidencial regional ejerciera sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, y que le correspondiera la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio.

Por último, en el numeral 10) del artículo único de esta Ley N° 20.990, se modificó el artículo 116 de la Constitución Política de la República, sustituyendo su inciso primero y estableciéndose la existencia de un delegado presidencial provincial. De esta manera, se estableció que en cada provincia exista una delegación presidencial provincial, para que sea un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional, que estará a cargo de un delegado presidencial provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Además, se definió que en la provincia asiento de la capital regional, el delegado presidencial regional ejercerá las funciones y atribuciones del delegado presidencial provincial.

28. Regulación de la elección de gobernadores regionales

Como se mencionó anteriormente, en materia de descentralización política, la principal reforma constitucional de las últimas décadas ha sido la promulgación y posterior publicación de la Ley N° 20.990 el año 2017, la cual permite la elección por sufragio universal en votación directa del gobernador regional. Producto de esta reforma constitucional, se inicia un proceso de tramitación legislativa, culminando con la promulgación y posterior publicación en fecha 22 de febrero de 2018, de la Ley N° 21.073, que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, siendo sus principales contenidos: las diferencias políticas y administrativas del delegado presidencial y el gobernador regional; las atribuciones del delegado presidencial regional y provincial; las atribuciones del gobernador regional; el proceso de declaración e inscripción de candidaturas; las inhabilidades, incompatibilidades, subrogación, cesación y vacancia del cargo de gobernador regional; las posibilidades de presentación de candidaturas en pactos, subpactos o de independientes del cargo de gobernador regional; el desarrollo de los procesos de elecciones primarias para dicho cargo y la elección propiamente tal, entre otros.

De acuerdo al artículo 1° de la Ley N° 21.073, la expresión “del intendente” se reemplaza por la “del delegado presidencial regional”. Se contempla que en cada provincia exista una delegación presidencial provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional, y que estará a cargo de un delegado presidencial provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. A este delegado presidencial provincial le corresponderá ejercer, de acuerdo a las instrucciones del delegado presidencial regional, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa existentes en la provincia, que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio.

Respecto al gobernador regional, este será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, correspondiéndole además presidir el Consejo Regional. Ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República. El gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa, en cédula separada y conjuntamente con la elección de consejeros regionales.

29. Fortalecimiento de la regionalización del país

En este proceso de reformas y previa tramitación legislativa se promulga y publica el 15 de febrero de 2018, la Ley N° 21.074, sobre fortalecimiento de la regionalización, cuyos principales contenidos son los siguientes: gradualidad en la aplicación de la norma, adecuación competencial sectorial en la región, nuevas competencias a los gobiernos regionales, procedimiento de transferencia de competencias, gobernanza de las áreas metropolitanas, y adecuación de la organización del servicio administrativo del gobierno regional, entre otros.

Entre las nuevas competencias legales para los gobiernos regionales, se pone de relieve el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos; el Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculante, la facultad de decidir la localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios, la elaboración y aprobación de la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.

A lo anterior, se agrega que se contempla una nueva estructura y funciones que permitirán no solo el diseño, sino que también la ejecución directa, por parte del gobierno regional, de programas propios que actualmente debe ejecutar a través de municipalidades o servicios públicos nacionales, así como de competencias que le sean transferidas.

Se establece además la obligatoriedad de los convenios de programación y los convenios de programación territorial, con municipalidades y servicios públicos (direcciones regionales), ambos exigibles vía Contraloría General de la República.

Se implementa también el artículo 114 de la Constitución Política de la República, estableciéndose un procedimiento administrativo para la transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales.

Complementariamente, se establece además la necesidad de que exista una coherencia entre la acción de los gobiernos regionales y las políticas públicas emanadas fundamentalmente a nivel nacional, procurando con ello una mancomunada orientación y gestión coordinada de los programas y planes que se implementen en los territorios. La ley también refuerza la estructura administrativa de los gobiernos regionales adecuándola a nuevas exigencias.

Regula asimismo la gobernanza de áreas metropolitanas, con procedimientos para su creación vía decretos supremos, donde se contempla el otorgamiento de facultades en materias relacionadas con residuos, movilidad y transporte público y vinculadas a medio ambiente.

Desafíos para la Subsecretaría

De la revisión de la trayectoria histórica de los 10 años de existencia de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, y de los 37 años de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, debiera surgir una necesaria reflexión en cuanto a cuáles podrían ser los principales desafíos para el futuro, sobre la base de un emergente contexto político e institucional que se estima incidirá en el ámbito de acción relacionado con los procesos de desarrollo de los territorios y de la misma descentralización, incluyendo además la regionalización del país.

Al menos hay dos aspectos que probablemente influirán en el futuro trabajo que impulse la Subsecretaría, en la esfera de sus competencias y de las funciones que cumple. El primero de ellos se refiere a la nueva institucionalidad pública regional que se está originando con la dictación de normativas como la mencionada Ley N° 21.073, promulgada en el año 2018, que regula la elección de una nueva autoridad a nivel regional –los gobernadores regionales–, a quien se le otorgan mayores

ámbitos de competencia, facultades y funciones para propender al desarrollo social y económico de las regiones.

Esta nueva institucionalidad contempla también la creación del cargo del delegado presidencial regional, en reemplazo del intendente, constituyéndose esta modificación en un cambio histórico por ser este último una autoridad que tiene una presencia de aproximadamente 200 años en la historia republicana de Chile. La iniciativa considera también, a nivel provincial, al delegado presidencial provincial, en reemplazo del gobernador provincial.

En esta flamante estructura de la Administración del Estado a nivel regional y provincial, que contempla además un conjunto de nuevos ámbitos competenciales, facultades, funciones y recursos, representa para la Subsecretaría un importante desafío por ser el organismo responsable de conducir los procesos de desarrollo regional y de descentralización. Para iniciar una reflexión sobre este relevante desafío, cabe destacar que precisamente la historia presenta ciclos que tienen ciertas similitudes, cuyas experiencias y resultados se pueden constituir en focos de referencia o comparación para que contribuyan, en parte, a visualizar determinados caminos de acción institucional a seguir.

Un importante período de referencia podría estar expresado por la creación de los gobiernos regionales el año 1992, organismos integrados por los intendentes y los Consejos Regionales de Desarrollo (Core), que desde su fundación significaron para la subsecretaría una intensa actividad de reforzamiento institucional regional, basada en diferentes acciones orientadas a fortalecer esta nueva institucionalidad, en materias que resultaron relevantes para el adecuado funcionamiento de esos órganos descentralizados. Se debe recordar, por ejemplo, que, una vez establecidos los gobiernos regionales, la subsecretaría adoptó la decisión de crear un Departamento de Fortalecimiento Institucional, que cumplió en forma pionera la función de diseñar e implementar programas anuales de fortalecimiento institucional regional, iniciativas que también eran objeto de coordinación con otros organismos públicos a nivel nacional y regional.

En este ámbito del fortalecimiento institucional, sin duda cabría impulsar la habilitación de procesos de reforzamiento de las citadas instituciones regionales y provinciales creadas recientemente, especialmente en determinadas materias que resulten relevantes para los diseños y las ejecutorias que se deberán desplegar, donde tendrán cabida iniciativas como estudios, asistencias técnicas y actividades de capacitación. En este ámbito, los procesos de inducción dirigidos a las nuevas autoridades de estos niveles territoriales desde Subdere, como se ha venido haciendo a la fecha, resultan imprescindibles especialmente en las etapas preliminares de instalación e inicio en el funcionamiento de estos organismos que entraron en funcionamiento el día 14 de julio de 2021. La prospectiva basada en la experiencia histórica adquirida en el área de fortalecimiento, aconseja además seguir una acción permanente de la subsecretaría en este campo, tal como ha venido ocurriendo desde comienzos de los años 1990.

En efecto, para el presente y el futuro, desde la subsecretaría es importante destacar las principales disposiciones relacionadas, por ejemplo, con la estructura y funciones del gobierno y administración regional y provincial, así como de gestión comunal; la definición de las autoridades en los diferentes niveles territoriales, con los respectivos mecanismos de elección y designación, sus ámbitos de competencia, funciones y facultades, entre otros contenidos relativos al desarrollo territorial y del proceso de descentralización, que junto con develar la tradición republicana del país, son materias que forman parte



de su misión institucional desde su creación en el año 1984.

Como antecedente, se dispone de la experiencia que hubo en la construcción de la Constitución Política del año 1980, labor en la cual el organismo antecesor legal de la subsecretaría, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (1973-1983), mantuvo contactos con las respectivas comisiones redactoras para transmitir los contenidos que se estimaba debían quedar moldeados en la Carta Magna elaborada hace 40 años. De la revisión de esta, se confirma que efectivamente quedaron incorporados, gran parte de los contenidos relacionados con la institucionalidad pública regional, como el Capítulo XIV, referido al Gobierno y Administración Interior del Estado, donde se incluyeron relevantes materias como el Gobierno y Administración Regional, el Gobierno y Administración Provincial y la Administración Comunal.

Dada esta nueva institucionalidad que se está diseñando, en materia de desarrollo para el país, la subsecretaría debe continuar realizando aquella labor de asesoría para el cumplimiento de determinadas competencias que deberán llevar a cabo los gobiernos regionales, como, por ejemplo, la elaboración e implementación de diferentes políticas públicas, programas y planes de desarrollo, en las áreas de actividad que sean de interés para las regiones.

En el ámbito del fomento productivo, se estima que la subsecretaría debería participar en la elaboración y seguimiento de propuestas relacionadas con la creación de polos de desarrollo, a través de sus distintos mecanismos que ofrece la evidencia comparada internacional, que resulten conveniente emplazar en territorios que se encuentren aislados en determinadas regiones del país.

Por otra parte, la gestión de un proceso de apoyo, preparación y elaboración de diferentes proyectos de leyes orientados a fortalecer y facilitar la implementación de la normativa referida a la nueva institucionalidad pública regional, derivada de leyes como la 21.073 y 21.074, es una labor que debería impulsar la subsecretaría, en procura de un adecuado funcionamiento de las emergentes instituciones regionales y provinciales, como también de un efectivo desempeño de sus respectivas autoridades

Finalmente, la Subsecretaría tiene un rol relevante en la acción de observación y seguimiento sobre los diferentes procesos que tienen lugar en los territorios, que digan relación con su desarrollo integral, considerando para ello diferentes ejes estratégicos, tales como la inserción internacional de las regiones, incluyendo el proceso migratorio desarrollado en el último tiempo, la ciencia e innovación tecnológica, la cultura, las artes y el patrimonio; el desarrollo social, el desarrollo económico y el fomento productivo, entre otros componentes relevantes de este proceso.

Con el devenir de los acontecimientos se podrá definir cómo se asumirán estos desafíos y otros que emerjan en el tiempo, de acuerdo además a las prioridades que vayan surgiendo en el país, especialmente a nivel de sus territorios, lo cual debería ir marcando el rumbo institucional de la subsecretaría en los próximos años. La historia se escribirá en el futuro conforme a los principales hitos y resultados que se vayan alcanzando, tal como se ha hecho en esta publicación que muestra el camino recorrido en prácticamente medio siglo de vida institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a. Fuentes legales

Decreto con Fuerza de Ley N° 338, publicado el 6 de abril de 1960. Ministerio de Hacienda. Estatuto Administrativo de la Administración Civil del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 98, publicado el 26 de octubre de 1973. Declara en reorganización todos los Servicios de la Administración Pública, organismos e instituciones que indica.

Decreto Ley N° 212, publicado el 26 de diciembre de 1973. Crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Decreto con Fuerza Ley N° 90, publicado el 11 de febrero de 1977. Ministerio de Hacienda. Fija funciones y requisitos para los servicios regidos por la Escala Única.

Decreto Ley N° 2.093, publicado el 04 de enero de 1978. Modifica la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y fija planta de su personal. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 249, publicado el 5 de enero de 1974. Fijación de la Escala Única de Sueldos para el personal de las entidades del Sector Público. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 1.608, publicado en el Diario Oficial del 7 de diciembre de 1976. Dicta normas para implantar la segunda etapa de la carrera funcionaria, y otras disposiciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Supremo N° 305, publicado el 8 de julio de 1980. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 90, de 1977, sobre funciones y requisitos de ingreso y promoción para los servicios regidos por la Escala Única de Sueldos. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 573, publicado el 12 de julio de 1974, sobre Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado. Legislación oficial.

Decreto Ley N° 575, publicado el 13 de julio de 1974. Regionalización del País. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 937, de 19 de marzo de 1975. Crea plantas y establece normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación.

Decreto Ley N° 1.230, publicado el 4 de noviembre de 1975. Divide las regiones del país en provincias que indica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 249, publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1974. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 1.317, publicado el 7 de enero de 1976. Divide las regiones que indica de las provincias que señala y modifica D.L. 575, de 1974. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Supremo N° 1.147, publicado el 14 de enero de 1978. Aprueba Reglamentos de Becas para funcionarios públicos. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 2.339, publicado el 10 de octubre de 1978. Otorga denominación a la Región Metropolitana y a las regiones del país, en la forma que indica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 2.345, publicado el 20 de octubre de 1978. Otorga facultades al ministro del Interior respecto de materias que indica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 2.867, publicado el 26 de octubre de 1979. Delimita las regiones y provincias del país que indica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 2.868, publicado el 26 de octubre de 1979. Divide las provincias que señala del país en las comunas que indica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 3.063, publicado el 29 de diciembre de 1979. Establece normas sobre Rentas Municipales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley N° 3.551, publicado el 2 de enero de 1981. Fija Normas sobre Remuneraciones y sobre Personal para el Sector Público. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto con Fuerza de Ley N° 22, publicado el 15 de abril de 1981. Crea Norma Especial de Becas. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Decreto 2.385, de Interior, publicado el 20 de noviembre de 1996. Fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

D.F.L. N° 29, publicado el 16 de marzo de 2005. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

Historia de la Ley N° 20.174 publicada el 5 de abril de 2007. Crea la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Historia de la Ley N° 20.175, publicada el 11 de abril de 2007. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Abril de 2007.

Historia de la Ley N° 20.368, publicada el 25 de agosto de 2009. Crea la Provincia de Marga Marga y modifica el territorio de las provincias de Valparaíso y Quillota, en la V Región de Valparaíso.

Historia de la Ley N° 21.033, publicada el 5 de septiembre de 2017. Crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata.

Ley N° 20.050, publicada el 26 de agosto de 2005. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.

Ley N° 18.391, publicada el 12 de enero de 1985, Modifica el Decreto Ley N° 1.446, sobre Estatuto de capacitación y Empleo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 18.201, publicada el 27 de enero de 1983. Crea la Secretaría General de la Presidencia de la República. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 6.334, publicada el 29 de abril de 1939. Crea las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y de Fomento a la Producción. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 16.635, publicada el 14 de julio de 1967. Crea Oficina de Planificación Nacional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 18.834, publicada el 23 de septiembre de 1989. Aprueba Estatuto Administrativo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 20.922, publicada el 25 de mayo de 2016. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, publicada el 5 de diciembre de 1986. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ley N° 20.390, promulgada el 16 de octubre de 2009 y publicada el 28 de octubre del mismo. Introduce varias modificaciones en la Constitución Política de la República de 1980.

Ley N° 20.990, promulgada el 29 de diciembre de 2016 y publicada el 5 de enero de 2017. Permite la elección por sufragio

universal en votación directa del gobernador regional.
Ley N° 21.073, publicada el 22 de febrero de 2018. Regula la elección de gobernadores regionales.

Ley N° 21.074, publicada el 15 de febrero de 2018. Fortalecimiento de la regionalización del país.

b. Otros documentos de consulta

Arenas, Federico (2007). Evaluación de la División Política Administrativa vigente. Informe Final. SUBDERE/Pontificia Universidad Católica. Octubre.

Canessa, Julio (1979). Visión Geopolítica de la Regionalización Chilena. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (1974). Chile Hacia un Nuevo Destino. Biblioteca Digital de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Constitución Política de la República de Chile. Año 1980. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (2014). Manual Operativo. Santiago.

Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (1974).

Presidencia de la República. Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en Chile. Febrero 1982

Rehren, Alfredo et al (s/f). La Regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de nuevos criterios de zonificación para el caso chileno. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Saavedra, José María (s/f). "El proceso de Descentralización Administrativa". División de Modernización Administrativa del Ministerio del Interior. Santiago.

Serrano, Claudia (1996). "Gobierno regional e inversión pública descentralizada", en Colección de Estudios CIEPLAN, N° 42, Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1985). Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa. Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2001). El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos. Santiago.



ANEXO N° 1

Autoridades, directivos y funcionarios que se desempeñaron en el inicio de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

Ministro Presidente, General de Brigada, Julio Canessa Robert.
Vicepresidente, Coronel de Ejército, Juan Barrientos Vidaurre.
Secretario Ejecutivo, Teniente Coronel de Ejército, Alejandro González Samohod.

Vicepresidencia de Conara:

Verónica Kutzbach Santana	Secretaria
Elizabeth González Rojas	Secretaria

Subcomisión de Normalización Contable:

Capitán de Fragata, Humberto Llanos Morales.	Vicepresidente subcomisión Normalización Contable.
Alejandro Blanco Schuler	Contador. Asesor subcomisión Normalización Contable.

Departamento de Regionalización:

Teniente Coronel de Ejército, Alejandro González Samohod.	Jefe del Departamento de Regionalización.
Arturo Aylwin Azocar	Asesor legal
Dionisio Vio Urrutia	Geógrafo
Cesar Fuenzalida Matta	Arquitecto
Sebastián Riedl Bosl	Arquitecto
Ventura González Montecinos	Arquitecto
Hernán Muñoz Suau	Administrador Público
Francisco Sánchez García	Ayudante geógrafo

Departamento de Reforma Estructural:

Coronel de Carabineros, Carlos Pérez de Arce Senoceain.	Jefe del Departamento de Reforma Estructural.
José María Saavedra Violler	Abogado
Humberto Ledezma Rey	Administrador Público
Javier Croquevielle Pérez	Médico
Tito Zapata Cruz	Abogado

Departamento de Reforma Funcional:

Capitán de Corbeta, Patricio Figueroa Domic.	Jefe Departamento de Reforma Funcional.
Amalia Vergara Flores	Abogada
Julio Bernabé Moya	Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas.
Leonardo Aguirre Morales	Ingeniero Comercial
Jaime Farías Ravanal	Ingeniero Comercial
Francis Rousse Soncarrieu	Experto en contabilidad internacional. Miembro de la Misión Permanente Francesa de Cooperación en Chile (Ministerio de RR.EE. de Francia).
Jean Boulogne Venien	Ingeniero estadístico-economista. Miembro de la Misión Permanente Francesa de Cooperación en Chile (Ministerio de RR.EE de Francia).

Unidades de Conara:

Unidades	Nombre	Cargo
Planificación	Roberto Araya Briones, Teniente Coronel de Ejército (R), Ingeniero Politécnico.	Jefe de la Unidad de Planificación.
Relaciones Internacionales	Jaime Zavala Almuna, Administrador Público.	Asesor Unidad RR.II.
Relaciones Públicas	Hugo Goldsack Blanco, Periodista.	Asesor de Relaciones Públicas.
Asesoría Legal	Mónica Madariaga Gutiérrez, Abogada.	Asesora Jurídica.

ANEXO N° 2

División Política y Administrativa del país establecida por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

REGION	PROVINCIA		COMUNA	
	Provincia	Capital Provincia	Comuna	Capital Comuna
I REGIÓN TARAPACA Capital: Iquique	ARICA	Arica	Arica	Arica
			Camarones	Cuya
	PARINACOTA	Putre	Putre	Putre
			General Lagos	Visviri
			Iquique	Iquique
	IQUIQUE	Iquique	Huara	Huara
			Camiña	Camiña
			Colchane	Colchane
			Pozo Almonte	Pozo Almonte
			Pica	Pica
Tocopilla			Tocopilla	
II REGIÓN ANTOFAGASTA Capital: Antofagasta	TOCOPILLA	Tocopilla	Tocopilla	Tocopilla
			María Elena	María Elena
	EL LOA	Calama	Calama	Calama
			Ollagüe	Ollagüe
			San Pedro de Atacama	San Pedro de Atacama
	ANTOFAGASTA	Antofagasta	Antofagasta	Antofagasta
			Mejillones	Mejillones
Sierra Gorda			Baquedano	
Taltal			Taltal	
III REGION ATACAMA Capital: Copiapó	CHAÑARAL	Chañaral	Chañaral	Chañaral
			Diego de Almagro	Diego de Almagro
	COPIAPO	Copiapó	Copiapó	Copiapó
			Caldera	Caldera
			Tierra Amarilla	Tierra Amarilla
	HUASCO	Vallenar	Vallenar	Vallenar
			Freirina	Freirina
			Huasco	Huasco
			Alto del Carmen	Alto del Carmen

IV REGIÓN COQUIMBO Capital: La Serena	ELQUI	Coquimbo	La Serena	La Serena
			La Higuera	La Higuera
			Coquimbo	Coquimbo
			Andacollo	Andacollo
			Vicuña	Vicuña
	LIMARÍ	Ovalle	Paihuano	Paihuano
			Ovalle	Ovalle
			Río Hurtado	Pichasca
			Monte Patria	Monte Patria
			Punitaqui	Punitaqui
			Combarbalá	Combarbalá
	CHOAPA	Illapel	Illapel	Illapel
			Salamanca	Salamanca
Los Vilos			Los Vilos	
Mincha			Canela Baja	
V REGION VALPARAÍSO Capital: Valparaíso	PETORCA	La Ligua	La Ligua	La Ligua
			Petorca	Petorca
			Cabildo	Cabildo
			Zapallar	Zapallar
			Papudo	Papudo
	LOS ANDES	Los Andes	Los Andes	Los Andes
			San Esteban	San Esteban
			Rinconada	Rinconada
			Calle Larga	Calle Larga
	SAN FELIPE DE ACONCAGUA	San Felipe	San Felipe	San Felipe
			Panquehue	Panquehue
			Putando	Putando
			Santa María	Santa María
			Catemu	Catemu
			Llay Llay	Llay Llay
	QUILLOTA	Quillota	Quillota	Quillota
			La Cruz	La Cruz
			Calera	Calera
			Nogales	Nogales
			Hijuelas	Hijuelas
Limache			San Francisco de Limache	
Olmué			Olmué	

	VALPARAÍSO	Valparaíso	Valparaíso	Valparaíso
			Viña del Mar	Viña del Mar
			Quintero	Quintero
			Quilpué	Quilpué
			Villa Alemana	Villa Alemana
			Casablanca	Casablanca
			Puchuncaví	Puchuncaví
			Juan Fernández	Robinson Crusoe
	SAN ANTONIO	San Antonio	San Antonio	San Antonio
			Cartagena	Cartagena
			Santo Domingo	Rocas de Santo Domingo
			El Tabo	El Tabo
			El Quisco	El Quisco
ISLA DE PASCUA	Hanga Roa	Algarrobo	Algarrobo	
		Isla de Pascua	Hanga Roa	
VI REGION LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS Capital: Rancagua	CACHAPOAL	Rancagua	Rancagua	Rancagua
			Machalí	Machalí
			Graneros	Graneros
			Codegua	Codegua
			Mostazal	San Francisco de Mostazal
			Requinoa	Requinoa
			Olivar	Olivar Alto
			Rengo	Rengo
			Quinta de Tilcoco	Quinta de Tilcoco
			Malloa	Malloa
			San Vicente	San Vicente de Tagua Tagua
			Doñihue	Doñihue
			Coinco	Coinco
			Coltauco	Coltauco
			Pichidegua	Pichidegua
			Peumo	Peumo
			Las Cabras	Las Cabras
	COLCHAGUA	San Fernando	San Fernando	San Fernando
			Chimbarongo	Chimbarongo
			Nancagua	Nancagua
			Placilla	Placilla
			Chépica	Chépica

	CARDENAL CARO	Pichilemu	Santa Cruz	Santa Cruz	
			Palmilla	Palmilla	
			Lolol	Lolol	
			Pumanque	Pumanque	
			Peralillo	Peralillo	
			Pichilemu	Pichilemu	
			Paredones	Paredones	
	REGIÓN DEL MAULE Capital: Talca	CURICO	Curicó	Marchigüe	Marchigüe
				Litueche	Litueche
				La Estrella	La Estrella
				Navidad	Navidad
				Curicó	Curicó
				Rauco	Rauco
				Romerol	Romerol
				Teno	Teno
Vichuquén				Vichuquén	
Licantén				Licantén	
TALCA	Talca	Talca	Hualañé	Hualañé	
			Molina	Molina	
			Sagrada Familia	Sagrada Familia	
			Talca	Talca	
			San Clemente	San Clemente	
			Pelarco	Pelarco	
			Río Claro	Cumpeo	
			Pencahue	Pencahue	
			Maule	Maule	
			Curepto	Curepto	
LINARES	Linares	Linares	Constitución	Constitución	
			Empedrado	Empedrado	
			Linares	Linares	
			Yerbas Buenas	Yerbas Buenas	
			Colbún	Colbún	
			Longaví	Longaví	
			Parral	Parral	
			Retiro	Retiro	
San Javier	San Javier de Loncomilla				
Villa Alegre	Villa Alegre				

	CAUQUENES	Cauquenes	Cauquenes	Cauquenes
			Chanco	Chanco
			Pelluhue	Curanipe
VIII REGION BIOBÍO Capital: Concepción	ÑUBLE	Chillán	Chillán	Chillán
			Pinto	Pinto
			Portezuelo	Portezuelo
			San Carlos	San Carlos
			Ñiquén	San Gregorio
			San Fabián	San Fabián de Alico
			Coihueco	Coihueco
			San Ignacio	San Ignacio
			El Carmen	El Carmen
			Yungay	Yungay
			Pemuco	Pemuco
			Bulnes	Bulnes
			Quillón	Quillón
			Coilemu	Coilemu
			Treguaco	Treguaco
			Ranquil	Ñipas
			Cobquecura	Cobquecura
			Quirihue	Quirihue
			Ninhue	Ninhue
			San Nicolás	San Nicolás
	BIO-BÍO	Los Ángeles	Los Ángeles	Los Ángeles
			Laja	Laja
			San Rosendo	San Rosendo
			Yumbel	Yumbel
			Cabrero	Cabrero
			Tucapel	Huépil
			Quilleco	Quilleco
			Santa Bárbara	Santa Bárbara
			Quilaco	Quilaco
			Mulchén	Mulchén
	CONCEPCIÓN	Concepción	Nacimiento	Nacimiento
			Negrete	Negrete
			Antuco	Antuco
	CONCEPCIÓN	Concepción	Concepción	Concepción

			Talcahuano	Talcahuano		
			Penco	Penco		
			Tomé	Tomé		
			Florida	Florida		
			Hualqui	Hualqui		
			Santa Juana	Santa Juana		
			Lota	Lota		
			Coronel	Coronel		
	ARAUCO	Lebu	Lebu	Lebu		
			Curanilahue	Curanilahue		
			Arauco	Arauco		
			Los Álamos	Los Álamos		
			Cañete	Cañete		
			Contulmo	Contulmo		
			Tirúa	Tirúa		
IX REGION LA ARAUCANÍA Capital: Temuco			MALLECO	Angol	Angol	Angol
					Purén	Purén
					Los Sauces	Los Sauces
	Renaico	Renaico				
	Collipulli	Collipulli				
	Ercilla	Ercilla				
	Traiguén	Traiguén				
	Lumaco	Lumaco				
	Victoria	Victoria				
	Curacautín	Curacautín				
	CAUTÍN	Temuco	Longuimay	Longuimay		
			Temuco	Temuco		
			Lautaro	Lautaro		
			Perquenco	Perquenco		
			Galvarino	Galvarino		
			Nueva Imperial	Nueva Imperial		
			Carahue	Carahue		
			Saavedra	Puerto Saavedra		
			Vilcún	Vilcún		
			Freire	Freire		
Cunco	Cunco					
			Pitrufquén	Pitrufquén		

			Gorbea	Gorbea		
			Toltén	Nueva Toltén		
			Loncoche	Loncoche		
			Villarrica	Villarrica		
			Pucón	Pucón		
			Curarrehue	Curarrehue		
			Melipeuco	Melipeuco		
			Teodoro Schmidt	Teodoro Schmidt		
X REGIÓN LOS LAGOS Capital: Puerto Montt	VALDIVIA	Valdivia	Valdivia	Valdivia		
			Mariquina	San José de la Mariquina		
			Lanco	Lanco		
			Los Lagos	Los Lagos		
			Futrono	Futrono		
			Corral	Corral		
			Máfil	Máfil		
			Panguipulli	Panguipulli		
			La Unión	La Unión		
			Paillaco	Paillaco		
			Río Bueno	Río Bueno		
			Lago Ranco	Lago Ranco		
			OSORNO	Osorno	Osorno	Osorno
					San Pablo	San Pablo
	Puerto Octay	Puerto Octay				
	Entre Lagos	Entre Lagos				
	Río Negro	Río Negro				
	Purranque	Purranque				
	San Juan de la Costa	Puaucho				
	LLANQUIHUE	Puerto Montt			Puerto Montt	Puerto Montt
			Cochemó	Puelo		
			Calbuco	Calbuco		
			Mauñín	Mauñín		
			Los Muermos	Los Muermos		
			Fresia	Fresia		
			Frutillar	Frutillar		
			Llanquihue	Llanquihue		
	Puerto Varas	Puerto Varas				
	CHILOE	Castro	Ancud	Ancud		

			Quemchi	Quemchi			
			Quinchao	Achao			
			Curaco de Vélez	Curaco de Vélez			
			Castro	Castro			
			Dalcahue	Dalcahue			
			Chonchi	Chonchi			
			Puqueldón	Puqueldón			
			Queilén	Queilén			
			Quellón	Quellón			
	PALENA	Chaitén	Chaitén	Chaitén			
			Palena	Palena			
			Futaleufú	Futaleufú			
			Hualaihué	Río Negro			
			XI REGIÓN AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO Capital: Coihaique	AYSÉN	Puerto Aysén	Aysén	Puerto Aysén
						Cisnes	Puerto Cisnes
						Guaitecas	Melinka
						Coihaique	Coihaique
				COIHAIQUE	Coihaique	Lago Verde	La Tapera
						GENERAL CARRERA	Chile Chico
Río Ibáñez	Puerto Ingeniero Ibáñez						
Cochrane	Cochrane						
O´Higgins	Villa O´Higgins						
	CAPITAN PRAT	Cochrane	Tortel	Tortel			
			XII REGION MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA Capital: Punta Arenas	MAGALLANES	Punta Arenas	Punta Arenas	Punta Arenas
						Laguna Blanca	Villa Tehuelches
						Río Verde	Cruz del Sur
San Gregorio	Punta Delgada						
	ÚLTIMA ESPERANZA	Puerto Natales	Natales	Puerto Natales			
			Torres del Paine	Torres del Paine			
	TIERRA DEL FUEGO	Porvenir	Porvenir	Porvenir			
			Primavera	Cerro Sombrero			
			Timaukel	Timaukel			
	ANTÁRTICA CHILENA	Puerto Williams	Navarino	Puerto Williams			

REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO Capital: Santiago	SANTIAGO	Santiago	Antártica	Puerto Covadonga
			Santiago	Santiago
			Independencia	Independencia
			Recoleta	Recoleta
			Estación Central	Estación Central
			Conchalí	Conchalí
			Huechuraba	Huechuraba
			Quilicura	Quilicura
			Renca	Renca
			Quinta Normal	Quinta Normal
			Pudahuel	Pudahuel
			Cerro Navía	Cerro Navía
			Lo Prado	Lo Prado
			Maipú	Maipú
			Cerrillos	Cerrillos
			La Cisterna	La Cisterna
			Lo Espejo	Lo Espejo
			El Bosque	El Bosque
			La Granja	La Granja
			La Pintana	La Pintana
			San Ramón	San Ramón
			San Miguel	San Miguel
			Pedro Aguirre Cerda	Pedro Aguirre Cerda
			San Joaquín	San Joaquín
			La Florida	La Florida
			Ñuñoa	Ñuñoa
			Macul	Macul
			Peñalolen	Peñalolen
			La Reina	La Reina
	Providencia	Providencia		
	Las Condes	Las Condes		
	Vitacura	Vitacura		
	Lo Barnechea	Lo Barnechea		
CHACABUCO	Colina	Colina	Colina	
		Lampa	Lampa	
		Tiltil	Tiltil	
CORDILLERA	Puente Alto	Puente Alto	Puente Alto	

	MAIPO	San Bernardo	Pirque	Pirque
			San José de Maipo	San José de Maipo
			San Bernardo	San Bernardo
			Calera de Tango	Calera de Tango
			Buín	Buín
	MELIPILLA	Melipilla	Paine	Paine
			Melipilla	Melipilla
			Alhué	Alhué
			Curacaví	Curacaví
			María Pinto	María Pinto
	TALAGANTE	Talagante	San Pedro	San Pedro
			Talagante	Talagante
			Peñaflor	Peñaflor
			El Monte	El Monte
			Isla de Maipo	Isla de Maipo

Fuentes:

1. Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.
2. Dirección de Estadísticas y Censos.
3. Decretos Leyes N° s. 573 (publicado el 12 de julio de 1974) y 575 (publicado el 13 de julio de 1974).
4. Decreto Ley N° 1.230, de 4 de noviembre de 1975.
5. Decreto Ley N° 1.317, de 7 de enero de 1976.
6. Decretos Leyes N° s. 2.867 y 2.868, de 1979, y D.F.L. N° 1 - 3.260 de 1981.

ANEXO N° 3

División Política y Administrativa del país, previa a la regionalización de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

PROVINCIAS	DEPARTAMENTOS	COMUNAS	DISTRITOS	
I. PROVINCIA DE TARAPACA	1. Arica	Arica	8	
		General Lagos	2	
		Putre	3	
		Belén	3	
		Codpa	5	
	2. Pisagua	Pisagua	5	
		Negreiros	5	
	3. Iquique	Iquique	8	
		Huara	5	
		Pica	2	
		Lagunas	2	
	II. PROVINCIA DE ANTOFAGASTA	1. Tocopilla	Tocopilla	6
			Toco	5
2. El Loa		Calama	7	
3. Antofagasta		Antofagasta	6	
		Aguas Blancas	2	
		Mejillones	2	
		Sierra Gorda	5	
4. Departamento de Taltal		Taltal	6	
		Catalina	3	
III. PROVINCIA DE ATACAMA		1. Departamento de Chañaral	Chañaral	7
		2. Departamento de Copiapó	Copiapó	22
			Caldera	2
			Tierra Amarilla	7
	3. Departamento de Huasco	Vallenar	30	
	4. Departamento de Freirina	Freirina	4	
		Huasco	2	
IV. PROVINCIA DE COQUIMBO	1. Departamento de La Serena	La Serena	14	
		La Higuera	10	
	2. Departamento de Elqui	Vicuña	11	

		Paihuano	11	
	3. Departamento de Coquimbo	Coquimbo	9	
		Andacollo	7	
		Ovalle	28	
	4. Departamento de Ovalle	Samo Alto	9	
		Monte Patria	20	
		Punitaqui	12	
	5. Departamento de Combarbalá	Combarbalá	14	
	6. Departamento de Illapel	Illapel	9	
		Salamanca	16	
		Los Vilos	7	
		Mincha	15	
	V. PROVINCIA DE ACONCAGUA	1. Departamento de Petorca	La Ligua	13
Petorca			10	
Cabildo			15	
Zapallar			5	
Papudo			2	
2. Departamento de San Felipe		San Felipe	8	
		Panquehue	4	
		Catemu	6	
		Putendo	8	
		Santa María	6	
3. Departamento de Los Andes		Los Andes	6	
		Calle Larga	5	
		San Esteban	9	
		Rinconada	4	
VI. PROVINCIA DE VALPARAISO		1. Departamento de Quillota	Quillota	11
			Puchuncaví	8
			Quintero	4
	Nogales		6	
	Hijuelas		4	
	Llay-Llay		4	
	Calera		4	
	La Cruz		5	
	2. Departamento de Valparaíso	Valparaíso	24	
		Viña del Mar	12	

VII. PROVINCIA DE SANTIAGO		Limache	7	
		Olmué	5	
		Villa Alemana	4	
		Quilpué	8	
		Casablanca	13	
		Algarrobo	3	
		El Quisco	1	
	3. Departamento de Isla de Pascua	Isla de Pascua	3	
	1. Departamento de Santiago	Santiago	48	
		Conchalí	5	
		Providencia	3	
		Ñuñoa	8	
		La Reina	Ver pie de página ¹⁴⁴	
		Las Condes	4	
		Maipú	7	
		Quinta Normal	5	
		Renca	5	
		Quilicura	4	
		TiLTIL	5	
		Colina	6	
		Lampa	4	
		Curacaví	5	
		La Florida	2	
		2. Departamento Pedro Aguirre Cerda	San Miguel	9
			La Granja	5
	La Cisterna		8	
	3. Departamento Puente Alto	Puente Alto	4	
		San José de Maipo	6	
Pirque		3		
4. Departamento de Talagante	Talagante	5		
	Peñaflor	4		
	Isla de Maipo	3		
5. Departamento de Melipilla	Melipilla	12		

144 Según las fuentes consultadas en la investigación, la comuna de La Reina se encontraba "sin distritos debido a que no se había regularizado la situación distrital".

	6. Departamento de San Antonio	María Pinto	3	
		El Monte	3	
		Alhué	7	
		San Pedro	6	
		San Antonio	3	
		Santo Domingo	3	
		Cartagena	3	
	7. Departamento de San Bernardo	El Tabo	1	
		Navidad	5	
		San Bernardo	7	
	8. Departamento de Maipo	Calera de Tango	3	
		Buín	5	
	VIII. PROVINCIA DE O'HIGGINS	1. Departamento de Rancagua	Paine	4
			Rancagua	17
Graneros			5	
Mostazal			4	
Machalí			9	
Doñihue			4	
2. Departamento de Cachapoal		Coltauco	7	
		Peumo	4	
3. Departamento de San Vicente		Las Cabras	4	
		San Vicente	14	
4. Departamento de Caupolicán		Pichidegua	5	
		Rengo	9	
		Requinoa	4	
		Malloa	7	
	Quinta de Tilcoco	3		
	Coínco	4		
	Olivar	3		
IX. PROVINCIA DE COLCHAGUA	1. Departamento de Santa Cruz	Santa Cruz	7	
		Peralillo	5	
		Chépica	3	
		Lolol	4	
		Pumanque	3	
		Paredones	6	
		Marchigue	4	

		Pichilemu	6	
		Rosario	5	
		La Estrella	3	
	2. Departamento de San Fernando	San Fernando	15	
		Chimbarongo	7	
		Nancagua	6	
Placilla		4		
X. PROVINCIA DE CURICO	1. Departamento de Curicó	Curicó	19	
		Teno	8	
		Romeral	7	
		Rauco	4	
	2. Departamento de Mataquito	Licantén	6	
		Vichuquén	7	
XI. PROVINCIA DE TALCA	1. Departamento de Talca	Talca	27	
		Pelarco	8	
		Río Claro	7	
		San Clemente	9	
		Maule	12	
		Pencahue	13	
	2. Departamento de Lontué	Molina	13	
		Sagrada Familia	10	
	3. Departamento de Curepto	Curepto	17	
	XII. PROVINCIA DE MAULE	1. Departamento de Constitución	Constitución	27
			Empedrado	15
		2. Departamento de Chanco	Chanco	13
3. Departamento de Cauquenes	Cauquenes	29		
XIII. PROVINCIA DE LINARES	1. Departamento de Loncomilla	San Javier	16	
		Villa Alegre	6	
	2. Departamento de Linares	Linares	28	
		Yerbas Buenas	7	
		Colbún	9	
		Longaví	7	
	3. Departamento de Parral	Parral	15	
		Retiro	7	

XIV. PROVINCIA DE ÑUBLE	1. Departamento de Itata	Quirihue	15
		Ninhue	9
		Portezuelo	8
		Cobquecura	6
	2. Departamento de San Carlos	San Carlos	14
		Ñiquén	9
		San Fabián	6
		San Nicolás	7
	3. Departamento de Chillán	Chillán	20
		Coihueco	19
		Pinto	8
	4. Departamento de Bulnes	Bulnes	12
		San Ignacio	8
		Quillón	14
5. Departamento de Yungay	Yungay	15	
	Pemuco	11	
	El Carmen	11	
	Tucapel	12	
XV. PROVINCIA DE CONCEPCIÓN	1. Departamento de Tomé	Tomé	15
		Coelemu	8
		Ránquil	6
	2. Departamento de Talcahuano	Talcahuano	16
	3. Departamento de Concepción	Concepción	31
		Penco	9
		Hualqui	7
		Florida	6
	4. Departamento de Coronel	Coronel	11
		Lota	8
		Santa Juana	12
5. Departamento de Yumbel	Yumbel	15	
	Cabrero	11	
	San Rosendo	16	
XVI. PROVINCIA DE ARAUCO	1. Departamento de Arauco	Arauco	12
		Curanilahue	8
	2. Departamento de Lebu	Lebu	9

		Los Álamos	5
	3. Departamento de Cañete	Cañete	9
		Contulmo	9
XVII. PROVINCIA DE BIOBÍO	1. Departamento de Laja	Los Ángeles	22
		Laja	14
		Quilleco	12
		Santa Bárbara	15
	2. Departamento de Nacimiento	Nacimiento	14
		Negrete	3
	3. Departamento de Mulchén	Mulchén	18
Quilaco		9	
XVIII. PROVINCIA DE MALLECO	1. Departamento de Angol	Angol	15
		Renaico	3
		Los Sauces	7
		Purén	5
	2. Departamento de Collipulli	Collipulli	13
		Ercilla	5
	3. Departamento de Traiguén	Traiguén	11
		Lumaco	11
	4. Departamento de Victoria	Victoria	15
	5. Departamento de Curacautín	Curacautín	7
		Lonquimay	7
XIX. PROVINCIA DE CURACAUTÍN	1. Departamento de Lautaro	Lautaro	12
		Perquenco	4
		Galvarino	5
	2. Departamento de Imperial	Nueva Imperial	12
		Saavedra	11
		Carahue	6
	3. Departamento de Temuco	Temuco	26
		Vilcún	5
		Cunco	8
		Freire	11
	4. Departamento de Pitrufquén	Pitrufquén	5
		Gorbea	5
		Toltén	4

	5. Departamento de Villarrica	Loncoche	10
		Villarrica	4
		Pucón	4
XX. PROVINCIA DE VALDIVIA	1. Departamento de Valdivia	Valdivia	19
		Mariquina	9
		Máfil	5
		Lanco	6
		Los Lagos	6
		Panguipulli	7
	2. Departamento de Panguipulli	Panguipulli	7
		Futrono	2
		Parral	4
	3. Departamento de La Unión	La Unión	9
		Paillaco	4
	4. Departamento de Río Bueno	Río Bueno	7
		Lago Ranco	3
XXI. PROVINCIA DE OSORNO	1. Departamento de Osorno	Osorno	24
		San Pablo	11
		Puerto Octay	3
	2. Departamento de Río Negro	Río Negro	6
		Purranque	7
XXII. PROVINCIA DE LLANQUIHUE	1. Departamento de Puerto Varas	Puerto Varas	11
		Frutillar	4
		Fresia	6
	2. Departamento de Maullín	Maullín	6
		Los Muermos	5
	3. Departamento de Llanquihue	Puerto Montt	20
		Cochamó	7
4. Departamento de Calbuco	Calbuco	19	
XXIII. PROVINCIA DE CHILOE	1. Departamento de Ancud	Ancud	18
		Quemchi	7
		Dalcahue	6
	2. Departamento de Castro	Castro	12
		Chonchi	10
		Queilén	9
		Quellón	9

		Puqueldón	6
	3. Departamento Quinchao	Achao	18
		Curaco de Vélez	5
	4. Departamento de Palena	Chaitén	4
		Futaleufú	4
		Palena	4
		Corcovado	2
XXIV. PROVINCIA DE AYSÉN	1. Departamento de Aysén	Aysén	7
		Cisnes	4
	2. Departamento de Coyhaique	Coyhaique	7
		Río Ibáñez	4
	3. Departamento General Carrera	General Carrera	4
		Baker	6
XXV. PROVINCIA DE MAGALLANES	1. Departamento Última Esperanza	Natales	6
		Cerro Castillo	4
	2. Departamento de Magallanes	Magallanes	9
		Río Verde	3
		Morro Chico	2
		San Gregorio	2
		La Antártica	2
	3. Departamento de Tierra del Fuego	Porvenir	8
		Primavera	3
		Bahía Inútil	4
		Navarino	3

Fuentes:

1. Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.

2. Dirección de Estadísticas y Censos

Nota.- Los datos corresponden a la estructura de la división política y administrativa vigente al 31 de diciembre de 1966.



ANEXO N° 4

Planta de Personal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Autoridad de Gobierno	Grado EUR	N° Cargos
Subsecretario	C	1
Cargos de exclusiva confianza		
Planta / Cargo	Grado EUR	N° Cargos
Jefe División de Desarrollo Regional	3°	1
Jefe División de Modernización y Reforma Administrativa	3°	1
Jefe División de Municipalidades	3°	1
Jefes de Departamento	4°	10
Jefe de Departamento	5°	1
Cargos de carrera		
Profesionales		
Profesionales	4°	4
Profesionales	5°	8
Profesionales	6°	4
Profesionales	7°	3
Profesionales	8°	2
Profesional	14°	1
Técnicos		
Técnico	10°	1
Administrativos		
Administrativos	10°	2
Administrativo	11°	1
Administrativo	12°	1
Administrativos	14°	6
Administrativos	15°	3
Administrativos	16°	2
Auxiliares		
Auxiliares	20°	2
Auxiliares	21°	2
Auxiliares	22°	2
Auxiliares	23°	2
Total N° cargos		61

Fuentes:

- Decreto con Fuerza de Ley 1/19.602, publicado el 10 de enero del 2000.
- Evaluación del proceso de Modernización y Reforma Administrativa, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Año 1985.





División de Estudios y Políticas Públicas
Departamento de Estudios y Análisis Territorial
SUBDERE

