

(DES) CENTRALIZACIÓN EN CHILE, UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DE 1810 A 1989

CRISTÓBAL RAMÍREZ VARGAS¹

cristobal.ramirez@ug.uchile.cl

El presente artículo aborda el proceso histórico entre 1810 a 1989, respecto a los principales hitos, experiencias y enfoques descentralizadores en Chile. A partir de un estudio recapitulativo de la literatura referente a descentralización, ordenamiento territorial, administraciones locales y perspectivas historiográficas recientes, se busca explicar y entregar una visión en torno a los enfoques con los cuales se abordó la descentralización en Chile. En primera instancia, se presenta un breve marco conceptual y períodos en los cuales se dividirá el documento. Posteriormente, se abordarán los diferentes proyectos de Estado entre 1810 a 1828, la configuración resultante de la Constitución de 1833 y 1925, las propuestas de CORFO y ODEPLAN, para finalizar con las principales reformas de la dictadura.

Palabras clave: descentralización, ordenamiento territorial, hitos descentralizadores, administración local, regionalización.

1 Administrador Público, Investigador Independiente; Colaborador Académico en Cátedra de Gestión Territorial y Descentralización. Estudiante de posgrado Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile. cristobal.ramirez@ug.uchile.cl

(DES) CENTRALIZATION IN CHILE, A REVIEW OF THE MAIN MILESTONES FROM 1810 TO 1989

This article addresses the historical process of the main milestones, experiences and decentralizing approaches in Chile between 1810 and 1989. Based on a summary study of the literature on decentralization, territorial planning, local administrations, and recent historiographic perspectives, it seeks to provide a perspective on the approaches with which decentralization in Chile was addressed. In the first instance, a brief conceptual framework is presented including the historical periods in which the document will be divided. Subsequently, will be reviewed the different State projects between 1810 and 1828 then the institutional configuration resulting from the Constitutions of 1833 and 1925, to later analyze the role of the new public institutions such as CORFO and ODEPLAN. Finally, the conclusion will include the main reforms of the dictatorship.

Keywords: decentralization, territorial planning, decentralizing milestones, local administration, regionalization.

INTRODUCCIÓN

Este artículo revisará el proceso histórico entre 1810 a 1989 y los diferentes intentos e hitos descentralizadores en el país, su variación política-administrativa y las diferentes unidades subnacionales.

La historia sobre la configuración institucional del Estado de Chile nos brinda en términos de descentralización, al menos, dos momentos basados en intentos descentralizadores desde diferentes orígenes. En primer lugar, los que surgen desde las comunidades locales, cabildos, municipalidades y provincias que ambicionaban proyectos federalistas o regionalistas. Luego, en segunda instancia, desde 1925 en adelante, los que surgen bajo el argumento descentralizador con orientación a mejorar la administración pública y velar por el desarrollo económico del país (Montecinos, 2005).

El primer momento estuvo marcado por la inestabilidad y disputa política sobre la organización del Estado. Esto se ve reflejado en la gran cantidad de reglamentos y textos constitucionales de 1811 a 1828 (1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1826, 1828)², además de la Constitución de 1833, que será la de mayor duración. Esta última, fulmina los reductos institucionales de participación junto con la soberanía de las comunidades locales, sienta las bases y “reglas del juego” de un Estado fuertemente centralizado, abriendo paso así a un sendero institucional marcado por el centralismo y presidencialismo, donde los gobiernos subnacionales aparecerán con un poder nimio (Salazar, 2019). En un segundo momento, desde 1925 en adelante se va generando una progresiva democratización de la política y concibiendo socialmente la propiedad, dentro de la cual la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) jugarán un rol esencial, no sólo en el desarrollo productivo sino también en la regionalización del país (Arenas, 2009). Por último, post golpe militar se creará la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la Constitución de 1980, estableciéndose una nueva forma de organización, que a posteriori, dará paso a un proceso de reformas descentralizadoras y democratizadoras en los gobiernos de la Concertación (Mardones, 2006). Concluyendo, hoy se vislumbra la existencia de

2 Véase en Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/index.html>

un momento constituyente que vendría gestándose desde el año 2011 (Heiss, 2018) y que, en adición, debería iniciar un proceso constituyente con el plebiscito del 25 de Octubre, abriendo una oportunidad para quienes anhelan cambios políticos, institucionales y una mayor descentralización en el país.

Apreciaciones Conceptuales en torno a la Descentralización

Si bien varios autores abordan el tema de la descentralización, no existe uso universal del concepto, no obstante, en aspectos generales, se puede señalar que refiere a un proceso de transferencia de poder, funciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Así también, respecto a las características, tipos y efectos de la descentralización, es posible encontrar vasta investigación que aporta diferentes matices. Por otra parte, lo que concierne a conceptos como regionalización y regionalismo, también dependerá de la connotación que se le otorgue al término. A continuación, se hará una breve mención sobre la temática estudiada.

En relación al concepto de descentralización, se puede encontrar que: “conlleva la transferencia de responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales” (Irrázaval y Pérez, 2009: 117), también puede ser entendido como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006: 320). Por último, como “un proceso en el que se traspasa poder, funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados” (Aninat, Casielles, Irrázaval, Larraín, Razmilic y Rodríguez, 2020:15).

Respecto a las dimensiones o tipos de descentralización, se pueden clasificar en administrativa, política y fiscal. La primera, refiere a la transferencia de la administración y servicios sociales y/o la autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales para cumplir con las tareas y actividades que la ley les indica. La segunda, corresponde a la delegación de autoridad política a actores subnacionales y a la capacidad de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas sobre la gestión de sus representantes. Finalmente, la descentralización fiscal, alude al grado de autonomía y asignación de recursos según cada nivel de gobierno (Falleti, 2006; Irrázaval y Pérez, 2009; Aninat, et al., 2020).

En cuanto a los efectos de la descentralización, se puede encontrar que: en el ámbito político se daría una mayor proximidad entre representantes y representados, un mayor involucramiento de la comunidad local e incentivos al escrutinio y accountability. En lo administrativo, favorecería la forma en que se entregan los servicios, ya que la proximidad permitiría conocer de cerca los problemas de los territorios, de esta manera por medio de la innovación/experimentación se daría mayor ajuste a la forma en que se satisfacen las necesidades. Por último, en lo económico favorecería la asignación de recursos y bienes públicos (Irrázaval y Pérez, 2009; Aninat, et al., 2020), ya que según explica el “Teorema de la Descentralización” la adecuación de la demanda favorecería la internalización de costos y beneficios (Oates, 1972 citado en Irrázaval y Pérez, 2009).

En el mismo sentido, Falletti (2006) hace una breve revisión de los efectos de la descentralización desde diferentes áreas de estudio, de lo cual destaca que: para los politólogos de tradición liberal la delegación a los gobiernos locales sugeriría una profundización y consolidación de la democracia, mientras que desde la economía de las finanzas públicas se contribuiría a una mejor asignación de recursos.

Por último, respecto a los potenciales efectos negativos Aninat et al. (2020) y Falletti (2006) mencionan la probabilidad de eventos como: corrupción, autoritarismo local, captura y clientelismo, inflación, pérdida de economías de escala, déficits presupuestarios, entre otros.

Respecto a los “esfuerzos o intentos descentralizadores”, referirán a “aquellos acontecimientos político-administrativos que demandaban al Estado central una mayor distribución territorial del poder político, administrativo y fiscal” (Montecinos, 2005: 444), los cuales datan del siglo XIX (Montecinos, 2005; Nogueira, 2019³). Señala también Nogueira (ibid.) que la descentralización en los Estados Unitarios debe tener diferente interpretación a la descentralización del Estado Federal, en el sentido que la descentralización del Estado Unitario es fuertemente demarcada por su normativa, la que encasilla la capacidad de autoadministrarse, pues queda

3 Para Nogueira la prehistoria del “esfuerzo descentralizador” tiene comienzo con la Constitución de 1828, desde la cual se han dado otros diversos intentos descentralizadores sin éxito.

supeditada al marco normativo Constitucional y legislativo, que en ocasiones son fuertemente constrictivos.

Tabla 1 Esfuerzos Descentralizadores

1° Momento	2° Momento
Comprende de 1810 a 1925. Reivindicaciones políticas provenientes de movimientos regionalistas o federalistas. ESFUERZOS DESCENTRALIZADORES: 1826 Intento Federalista Infante. 1859 Levantamiento de Pedro León Gallo. 1891 a 1925 “Época Parlamentaria”	Comprende desde 1925 en adelante. Son de tipo vertical (Top-Down), surge en el centro político nacional. ESFUERZOS DESCENTRALIZADORES: 1925 a 1970 Descentralización Administrativa y Primera Regionalización. 1973 a 1989 Regionalización Dictadura. 1990 en adelante Reformas Concertación.

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A MONTECINOS (2005).

En cuanto al regionalismo y la regionalización, el primer concepto puede ser entendido como “la toma de conciencia de intereses comunes que une a las personas que viven en un territorio homogéneo y que aspiran a participar en la gestión de dichos intereses.” (Nogueira, 2019: 32). En cambio, la regionalización puede entenderse como “un proceso de reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos regionales. Todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido y auto sustentable de las regiones en el ámbito económico, social y cultural” (ibid.: 31).

En esta esta sección se ha brindado un breve acercamiento teórico y conceptual para comprender la descentralización, con la finalidad de hacer un estudio recapitulativo sobre el proceso ocurrido entre 1810 a 1989. En síntesis, para este caso se entenderá la descentralización como “un proceso de transferencia de poder,

funciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos/ administraciones subnacionales”.⁴

A continuación, este artículo propone la división en cuatro períodos históricos relacionados con los cambios sustantivos en materia constitucional e institucional en cuanto a descentralización, a saber: 1810 a 1832 como época de cambios e intentos constitucionales, 1833 a 1925 con una configuración centralizada y marcada por la Constitución de 1833, 1925 a 1973 distinguida por la Constitución de 1925 de esfuerzos de descentralización administrativa y finalmente de 1973 a 1989 con la implementación de la regionalización del país y la estructura institucional diseñada en dictadura.

1. PERÍODO 1810–1832

Chile Colonial e Independencia

En el período colonial, el reino de Chile se rigió por el Derecho Indiano y su configuración político-administrativa⁵ correspondió a: gobernación, provincias o corregimientos y distritos, siendo administradas por las figuras de Gobernador, Corregidor y Teniente Corregidor, respectivamente.

En una segunda instancia, bajo el contexto de las reformas borbónicas, la Monarquía instauró en 1786 un sistema de Intendencias,⁶ las que modificaron los gobiernos provinciales. Estas Intendencias (Santiago y Concepción) se dividían en partidos y estos en distritos, correspondiéndoles su administración a las figuras de Gobernador Intendente, Subdelegado Partidario y Teniente de Subdelegado.

4 En esta ocasión no se abordará con mayor profundidad la diferencia entre administración y gobierno subnacional, se les usará como sinónimo.

5 Existieron configuraciones de con mayor grado de detalle, sin embargo, se destaca esta en términos generales.

6 Montecinos destaca que la acepción de Intendente de la tradición borbónica, entendida como: “burócrata leal al rey”, tendrá raigambre hasta 2021, en caso de concretarse las elecciones de gobernadores regionales. Montecinos, Egon (2019) “Día de las Regiones: algo que celebrar, pero no hasta tan tarde” en El Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2019/03/28/dia-de-las-regiones-algo-que-celebrar-pero-no-hasta-tan-tarde/>

(Enríquez, 2017). Desde 1800 en adelante, se da un proceso de emancipación influido por diferentes sucesos, dentro de estos cabe destacar: la independencia de Estados Unidos (1776), las ideas de la revolución francesa (1789), la captura del rey Fernando VII por Napoleón (1808), malestar por una deficiente administración colonial y monopolio comercial (Montecinos, 2005).

Como señala Enríquez (2018), la primera Junta de Gobierno de 1810 no se establece de forma homogénea y conjunta con motivos independentistas, sino que aparece como respuesta y rechazo a la captura de Fernando VII. Así, en primera instancia, los pueblos se reúnen y organizan en una junta y posteriormente en un Congreso con fines de autogobierno ante el peligro foráneo⁷. Será en el mando siguiente, acontecido por un golpe militar y al mando de José Miguel Carrera, que cambiará la connotación de autogobierno sin fines reivindicativos a la de una junta independentista. De esta forma y en primera instancia, se promulgaba un régimen representativo el cual se conformaba por un Senado con representación en las provincias de Coquimbo, Santiago y Concepción.

Durante este período no se profundizaron detalladamente los temas de gobierno y administración interior. Sin embargo, cabe destacar que en 1811 se había creado la Intendencia de Coquimbo, la cual será importante en la década siguiente, conformándose lo que Cartes (2020) señala como un Chile “tricéntrico”.

Finalmente, la declaración de Independencia correspondió al 12 de febrero de 1818, en donde las comunidades políticas (elitarias) agrupadas en ciudades, pueblos y villas a lo largo de todo el territorio, harán “juras de la independencia”, es decir, serán las comunidades⁸ —aún no cercenadas— las que proclamen su soberanía (Enríquez, 2018).

7 Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17604

8 Se resalta la idea de “comunidades” siguiendo al material historiográfico de los autores Cartes, Enríquez y Salazar, ya que bajo sus argumentos intentan explicar la existencia de comunidades soberanas en los distintos territorios.

Gestación del Estado “Confrontación de proyectos y alternativas”⁹

Este período es notoriamente conflictivo, pues da cuenta de una diversidad de ideas y concepciones de Estado que fluctúan, grosso modo, entre Estado Unitario y Estado Federal. Respecto a la división administrativa, hacen aparición los departamentos y posteriormente las provincias. Finalmente, y tras un vasto número de “ensayos constitucionales”, este proceso culminará con la Constitución de 1833, que determinará la conformación de un Estado unitario, centralizado e hiper presidencialista y una división en provincias y departamentos.

Entre 1818 a 1822 el país estuvo marcado por una autoritaria dirección de O’Higgins, en la que se redactaron dos constituciones, ambas por comisiones (Correa, 2015). La división política-administrativa del país se mantuvo en Provincias o Intendencias y partidos.¹⁰

Posteriormente, en la carta constitucional de 1822 se derogó el sistema de intendencias y se buscó adoptar una división en departamentos, distritos y cabildos. La modificación correspondió al cambio de los partidos hacia la figura del departamento, que sería dirigido por un delegado directoral, sin embargo, esto no se implementó, ya que el descontento por el excesivo centralismo y crisis económica, acarreada desde las guerras de la independencia, generaron el desacato y hostilidad de las asambleas provinciales en contra Santiago, capital de la nación, que velaba mayoritariamente por el interés de su provincia, situación que, entre otras, incitó la abdicación de O’Higgins (Cartes, 2016; Montecinos, 2005; Sanhueza, 2008).

De acuerdo con Correa (2005), los textos constitucionales redactados en 1823, 1826¹¹ y 1828 fueron redactados por congresos constituyentes, recurriendo a plebiscitos o consultas en cabildos y posteriormente en asambleas provinciales (todas estas controladas por élites locales) para legitimarse. En este sentido, dicho

9 Se utiliza esta connotación dado el análisis de Cartes (2018) en oposición a lo que se denomina “período de anarquía”.

10 Este corresponde a unidad de división territorial menor, la cual constaba con puntos de administración en Villas y ciudades. Por ejemplo: el partido de Santiago tenía capital en la ciudad de Santiago del Nuevo extremo, en cambio, el partido de Maule tenía de capital a la Villa San Agustín del Talca.

11 En este caso se logra crear una Constitución, sino algunas leyes que posteriormente serán derogadas.

contexto de validación en las comunidades o “gobiernos locales” es coherente con lo relatado en la declaración de independencia, según señala Enríquez (2018).

Para 1823 se constituye el “Acta de Unión de los Pueblos” producto de la presión de las asambleas provinciales, las cuales lograron convocar un congreso constituyente para elaborar una Constitución y división del país más representativa. Sin embargo, esta nueva carta fundamental no se proyectará más allá de 1824, principalmente por la alta carga valórica¹² y cultural expresada en una cantidad de mandatos difíciles de socializar y fiscalizar. Así también, porque se buscó dividir¹³ el país en 6 departamentos, rompiendo con la tradición y administración histórica, es decir, los tres polos señalados por Cartes (2020). Sumado a esto, se proveyó una deficiente y ambigua demarcación de las unidades territoriales, pues no existían estudios rigurosos sobre las características económicas, físicas y sociales del país, tales como cartas topográficas o estudios demográficos, situación que conllevó múltiples pugnas por intereses locales entre las potenciales cabeceras de provincia (Estefane, 2017; Sanhueza, 2008).

La indefinición de los límites departamentales y de capitales provinciales arrastró un conflicto por algunos años. Al respecto Sanhueza (2008) señala que entre 1823 y 1826 el contexto refirió a un asambleísmo reactivo de los “gobiernos locales¹⁴” ante las propuestas del ejecutivo, ya que consideraban que no se les representaba, de esta forma prevalecieron la dispersión del poder, desacatos y desorden. Para 1825 se elaboró un reglamento provisorio en el cual se aluden 8 provincias, incorporando así más intereses en la disputa por el poder y la administración del territorio, situación que acrecentó un ambiente de autonomismo y anti-centralismo (Estefane, 2017).

12 Código Moral: compuesto por más de seiscientos artículos basados en ideales católicos daban instrucciones sobre relaciones padre-hijo, conductas virtuosas y viciosas, celebraciones, vestimenta, baile y canto. Gargarella, Roberto (2011) “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina” en *El Derecho en América Latina*.

13 Esta configuración político-administrativa constaba y se dirigía por: Departamentos (gobiernos departamentales), Delegaciones (Municipalidad y regidores), Subdelegaciones, prefecturas e inspecciones.

14 Destaca Salazar (2019) la existencia de mecanismos de democracia directa desde “abajo”. El 8 de octubre de 1825, el pueblo de Santiago, reunido en la municipalidad, somete a juicio de residencia a 7 diputados para juzgar su conducta bajo los cargos de: no afianzar la tranquilidad y prosperidad pública.

En este contexto, con incesantes roces interprovinciales y con el apogeo de las ideas federales —que, a diferencia de Norteamérica, en Chile basaba sobre autonomías provinciales— en 1826 las leyes federales dividieron el territorio en 8 provincias.¹⁵ A estas se les dotaba de gran autonomía, autoridades electas, administración interior y definición de límites con otras provincias, lo que sería foco de interminables negociaciones. Por consiguiente, el proceso no estuvo exento de conflictos, se mantuvo en tramitación el proyecto de ley que establecía un sistema federal, mientras existían múltiples disputas por demarcar los territorios: Chillán deseaba unirse al Maule, Valparaíso erigirse como provincia y Talca no quería quedar subordinada a Curicó (Sanhueza, 2008). Estas situaciones, sumadas al proceso de consulta en provincias, postergaron el proyecto de República Federal hasta finalmente no lograr concretarse.

La constitución de 1828, de cierta forma, convergió anhelos federales y centralistas de forma balanceada, así también, el país se definió por un modelo unitario. De esta manera, el Estado sería dirigido por el presidente, las provincias por intendentes y asambleas provinciales, las ciudades o villas por gobernadores en la cabecera de la municipalidad, situación que sería un “antídoto perfecto tanto para la alienación provincial como para el despotismo del Gobierno” (Estefane, 2017:97). De esta forma, se realizó la división en asambleas provinciales popularmente electas y gobernadas por intendentes propuestos al presidente por ternas de las asambleas provinciales. La piedra angular de construcción del Estado sería así el gobierno local, es decir, la unidad político-administrativas más cercana a la población desde la cual esta proyectaría su mandato hacia arriba (Salazar, 2019).

El proyecto de 1828 no logró prevalecer por disputas políticas en torno a diferentes interpretaciones de la Constitución, entre otras situaciones, que llevaron a la rebelión de las asambleas de Maule y Concepción (Correa, 2015). Esto potenciado por el financiamiento de mercenarios (por el poder económico del estanco), desencadenando así la superposición del bando conservador en 1830.

15 Provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia, Archipiélago de Chiloé (Sanhueza, 2008).

El período 1818–1828 intentó dar lineamientos a la organización político-administrativa del país siguiendo el caso francés, el cual se había dividido por departamentos con foco en la racionalidad administrativa (administración pública), igualdad y democracia (circunscripciones electorales según población) (Sanhueza, 2008). No fue así el caso para Chile, ni en los intentos departamentales ni con las provincias del proyecto federal, pues la constante lucha provincial por el poder, la ausencia de un arbitraje efectivo, escasos ciudadanos instruidos e interesados en las responsabilidades públicas, falta de recursos para una doble administración pública, diversa división geográfica y cultural, dificultaron su concreción (Cartes, 2020). A pesar de esto, es indispensable destacar la presencia e intención que tuvieron las comunidades locales, pueblos y provincias, expresados en diferentes formas de gobiernos subnacionales o locales,¹⁶ de construir soberanamente un Estado.

Para finalizar esta primera instancia de organización, es necesario mencionar que más que un “proceso de descentralización” hubo un proceso de configuración y de disputa entre diferentes modelos de Estados, de mayor o menor grado de descentralización. En lo político, varios cargos fueron designados jerárquicamente, aunque también se buscaron instancias de elección “popular” y de contrapeso como las asambleas provinciales, donde se buscó otorgarles competencias legislativas (1826, 1828). En lo administrativo, se encomienda una serie de tareas y mandatos a los gobiernos locales (cabildos/municipios) que abordaban temas de policía, salubridad, justicia, entre otros. Cabe destacar además que la Constitución de 1823 menciona por primera vez al municipio como tal. Respecto a lo fiscal, la Constitución de 1818 y 1822 mantuvieron la función privativa de recaudación y depósitos de beneficio público en el cabildo, la Constitución de 1823 les encomendó el cobro de contribuciones, las leyes de 1826 otorgaron una interesante discreción a las municipalidades respecto al repartimiento y recaudación de contribuciones en su territorio, aunque siempre supeditadas a la figura de asamblea provincial que poseía la facultad legislativa y administrativa en provincias, situación que se replica en la carta fundamental de 1828 (Nazer, 1999).

A continuación, y sin intención de profundizar, se presenta un breve cuadro resumen del período expuesto.

16 Lo que dependerá de la concepción de cada autor: Cartes, Enríquez, Jocelyn-Holt, Salazar, Vítale, etc.

Tabla 2 Configuración Política-Administrativa 1822 a 1828

Cartas Constitucionales	División Política-Administrativa¹⁷	Autoridades
Constitución de 1818	Provincias	Gobernador Intendente Tenientes Gobernadores
Constitución de 1822 ¹⁸	Departamentos	Director Supremo Juez Mayor o delegado directorial Jueces de Distrito Alcalde y regidores
Constitución de 1823 ¹⁹	Departamentos	Director Supremo Gobernador Departamental Consejero Departamental Delegado Subdelegado Alcalde y regidores Prefecto Inspector
Leyes Federales de 1826 ²⁰	Provincias	Gobernador Provincial Asamblea Provincial Mayor o Presidente de Municipalidad y regidores Juez de Paz
Constitución de 1828 ²¹	Provincias	Intendente Asamblea Provincial Gobernador local

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A TEXTOS CONSTITUCIONALES.

17 En cada Constitución se varían en específico las divisiones administrativas con mayor detalle, sin embargo, se debe tener en cuenta la corta vigencia de estas, muchas veces que expresó el papel no guió o representó el funcionamiento del período mencionado. En el cuadro se presenta la división a grandes rasgos.

18 Convención Nacional Constituyente (1822). “Constitución Política de 1822 del Estado de Chile”. Chile. Disponible en: https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_Politica_del_Estado_de_Chile_1822/index.html#p=69

19 Congreso Nacional Constituyente (1823). “Constitución Política del Estado de Chile”. Disponible en: https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_politica_de_Chile_1823/index.html#p=57

20 Leyes de 1826. Disponible en: https://www.bcn.cl/Books/Leyes_Federales_de_1826/index.html#p=

21 Asamblea Constituyente (1828). “Constitución Política de la República de Chile”. Disponible en: https://www.bcn.cl/Books/constitucion_politica_1828/index.html

2. PERÍODO 1833–1925

Primeramente, es necesario destacar que el desenlace de la batalla de Lircay determinó una hegemonía ideológica en la configuración del Estado y sus instituciones. Según Salazar (2019) la Constitución de 1833,²² impuesta por la élite oligárquica de Santiago, fundó un proyecto de Estado unitario, centralizado e hiperpresidencialista, situación totalmente exacerbada en los primeros decenios, tal que, se le considera la República autoritaria desde 1833 a 1871 (Cristi & Ruiz-Tagle, 2006). Posteriormente, esta configuración será flexibilizada con distintas reformas y leyes que, de cierta forma, democratizarán el modelo impuesto. No obstante, la esencia de lo fundado no cambiará,²³ más bien habrá una lenta y progresiva reconfiguración institucional y leve apertura del espacio político, lo que dará paso a la República Liberal de 1871 a 1924.

Respecto al mismo hito, Baeza (2012) señala que se desarrolló un presidencialismo Bolivariano, sin pesos ni contrapesos, en donde se privilegió el “orden” por sobre la “anarquía”. En consiguiente, se estableció que solo ciertos “iluminados” podrían tener acceso al poder, ya que la mayoría de esta población (no élite) sería carente de virtud, con tendencias al descontrol y arrebató (Gargarella, 2011). Reflejo de esto, el electorado de 1833 correspondió a sólo 4.200²⁴ personas (0,4% de la población total) (Espinoza, 1987).

De esta manera, entre 1830 a 1870, el poder del ejecutivo aparecerá con poderes exorbitantes y amplias facultades, tales como: potestad para nombrar magistrados y velar por la conducta de los jueces, fijar presupuestos y salarios de la administración, control total del proceso electoral, poder de veto absoluto y facultades extraordinarias, tales como cerrar el congreso (Correa, 2015; Cristi & Ruiz-Tagle, 2006).

22 Para 1831 el senado convocó a una convención compuesta por 16 diputados y 20 ciudadanos (14 que ya tenían carrera en el congreso) Los integrantes fueron escogidos por el congreso, aunque bajo una misiva del ministro del Interior en la cual señalaba quienes debían ser electos (Correa, 2015)

23 Referido a la concepción administrativa del gobierno subnacional.

24 En efecto, la legislación electoral promulgada a fines de 1833 daba forma a la representación política por medio del voto masculino adulto, letrado y censitario (Ibid.)

Respecto al nivel subnacional, las autoridades de los gobiernos locales o mejor dicho administraciones locales, tendrán directa dependencia del presidente (Cristi & Ruiz-Tagle, 2006). Así corresponderá al Intendente, gobernador, subdelegado e inspector dirigir la provincia, departamento, subdelegación y distrito, respectivamente.

Las municipalidades²⁵ correspondieron así a la capital de cada departamento y fueron “administradas” por alcaldes, aunque sometidos al gobernador departamental. Dicha situación refleja fielmente la concepción administrativa que tendrá el municipio, siendo el único “gobierno local” que tendrá gobernantes electos, mientras que en los niveles medios solamente habrán delegados del presidente para labores de administración interior.

Respecto al Municipio, la Constitución de 1833 aborda sus funciones y competencias en el capítulo IX de Gobierno y Administración Interior. Así se definió que: habrá una municipalidad en cada capital de departamento, será compuesta por el número de alcaldes y regidores que determine la ley, la elección de regidores corresponde a votación directa, el gobernador es jefe superior de las municipalidades del departamento y el presidente de la que rige en la capital. Sus funciones corresponden a: cuidar de la policía, salubridad y ornato, promover la educación, agricultura y comercio, cuidar escuelas primarias, cuidar de hospitales, cárceles, cuidar de la construcción de caminos y calzadas, formar ordenanzas municipales y presentarlas vía Intendente al presidente para que sean aprobadas por él en conjunto con el Consejo de Estado (Gran Convención de Chile, 1833).

25 Existían 52 municipalidades para 1833 (Nazer, 1999).

Tabla 3 Configuración Política-Administrativa de 1833

Carta Constitucional	División Política-Administrativa	Autoridades
Constitución de 1833	Provincias (9 ²⁶) Departamento Subdelegación Distrito	Intendente Gobernador Subdelegado Alcalde y regidores

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIÓN DE 1833.

Lo señalado conllevó un cambio trascendental en la política subnacional, se erradicaron las dinámicas expuestas en años anteriores pues “conllevaban al caos”, en consecuencia, también se excluyó la imbricación cualitativa que emergía de las comunidades locales y se eliminó la escalada del municipio a la asamblea provincial y de esta hacia el gobierno (Salazar, 2019). En síntesis, ante la desaparición de las asambleas provinciales serán los vestigios del municipio/cabildo²⁷ los que prevalecerán de aquí en adelante.

En esta primera instancia, Salazar (ibid.) señala que existió un municipio enjaulado y de paupérrimos ingresos (en la mayoría de los casos), donde el rol que desempeñaron se ciñó a lo consultivo y auxiliar. Así también, Westermeyer (2011) menciona que, en el caso de la administración de cárceles y establecimientos educacionales, el fisco en variadas ocasiones debió interceder, dada la pobre solvencia fiscal municipal. No obstante, también ocurrieron situaciones opuestas, en algunas ocasiones el municipio debió hacerse cargo de las remuneraciones de ciertos empleados fiscales y sus respectivos gastos operativos, tales como papel, tintas, plumas (Estefane, 2017). El panorama era diverso y desigual.

Demandas democratizadoras y la revolución de 1859

Ya en mitad de siglo, surgen una serie de demandas democratizadoras en Chile y el continente, coincidentes con las revoluciones europeas de 1848 (Gargarella,

²⁶ En aquella fecha.

²⁷ Es una figura que va mutando, en ocasiones se les llamó de igual forma (Salazar, 2019).

2011). Así es que en los años 1851²⁸ y 1859 se dieron importantes pugnas entre la facción liberal y conservadora, las que finalmente tuvieron eco en la República Liberal (1871–1924). En efecto, hubo cambios en el ámbito electoral, participación política, libertad de prensa, sistema de garantías y libertades individuales, fundación de partidos políticos, entre otros (Cartes, 2020; Cristi & Ruiz-Tagle, 2006)

El segundo intento descentralizador ocurrió en 1859 bajo la destacada figura de Pedro León Gallo, aristócrata y empresario minero. A modo de contexto, el norte había tenido un importante auge económico con el descubrimiento de las minas de Chañarillo y Tres Puntas, situación que generó importantes cambios económico-sociales, incluyendo la conformación de rasgos identitarios con tintes políticos. En este escenario bajo un esquema de intereses localistas, liberales, corporativistas mineros, nula tradición de representación provincial, sumado a roces con los municipios y el rol confrontacional de la prensa como el del periódico “El Copiapino”, convulsionó el clima social ante conflictos con el intendente Juan Miras²⁹ e intentos de intervención del gobierno central sobre la Junta de Minería. Como resultado Copiapó se declaró separada de Santiago con demandas descentralizadoras y regionalistas. León Gallo, quien había logrado posicionarse en la Junta de Minería y Club Constituyente (promotor de ideas regionalistas y federalistas), financió gran cantidad de hombres para iniciar una “revolución constituyente” contra el centralismo representado por Santiago. Finalmente, tras varios enfrentamientos (victorias y derrotas) perecen las tropas regionalistas en las cercanías de La Serena. (Montecinos, 2005; Fernández, 2014).

Legislación municipal y reconfiguración territorial

Respecto a la administración local, será la ley de régimen interior de 1844 y la ley orgánica de municipalidades³⁰ de 1854 las que sienten bases sobre su quehacer. A la época se tenían dudas sobre las competencias municipales, pues no se habían institucionalizado sus directrices de forma integral, dando margen discrecional a las elites locales sobre su administración. La ley de Interior de 1844 condicionó,

28 Sucesos ocurridos en el intertanto de la elección de Manuel Montt, previo y post 1851. Sublevaciones en La Serena, Coquimbo, Santiago, Concepción, entre otras.

29 Da la orden de persecución a tres periodistas generando repudio sobre su actuar.

30 Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1019770>

aún más, el municipio al Gobernador, quien tenía poder de veto e incluso podía suspender la municipalidad en caso de faltar al orden público.

En ámbito de división territorial, entre las décadas de 1840 y 1850 se crearon varias provincias, algunas de ellas: Valparaíso en 1842, Atacama en 1843, Ñuble en 1848, Arauco en 1852. Se les suma la extraña figura nombrada “Territorio de Colonización” que estaría a cargo de un Intendente de Colonización,³¹ bajo esta modalidad aparecen en 1853 Llanquihue y Magallanes (Estefane 2017).

Respecto a materia fiscal municipal, en 1851 sólo 6 de los 52 municipios existentes (Santiago, Valparaíso, Copiapó, La Serena, Concepción y Talca) concentraron el 76% de las entradas municipales, mientras que los 46 restantes, un 24%. La ley de 1854 señaló como presidente del municipio al Gobernador y le otorgó amplias facultades como: promulgación de ordenanzas y reglamentos municipales, representación para administrar la propiedad municipal, manejo de empleados, fiscalización de la contabilidad, compra y arriendo, entre otras. Se creó una sección exclusiva de la Contaduría General de la República para asuntos municipales, los presupuestos debieron pasar por aprobación del Presidente de la República, se facultó que los municipios pudiesen solicitar empréstitos y aplicaran contribuciones locales. De esta manera, el financiamiento municipal quedaría dispuesto por una subvención estatal, contribución local y endeudamiento, sin embargo, a pesar de estos cambios la preocupación fundamental del período estuvo en lograr un financiamiento adecuado para las localidades (Nazer, 1999: 270–276).

En el mismo sentido, la ley orgánica de 1887 contribuyó a detallar los ámbitos locales, definió que cualquier ciudadano podría reclamar ante la autoridad cuando se concretasen ilegalidades en el municipio y brindó más poder al primer alcalde³² (Valdebenito, 1973)

En cuanto a la división territorial, para 1888 se habían creado 23 provincias, a saber: Tacna (1884), Tarapacá (1884), Antofagasta (1888), Atacama (1843), Coquimbo

31 Tuvieron carácter transitorio, dado su condición colonial tuvieron características particulares en su administración y desarrollo en desmedro de sus habitantes.

32 Situación de la cual surgen dualidades con la figura del gobernador y ante la cual le correspondió mediar al Intendente (representante del ejecutivo).

(1812), Aconcagua (1826), Valparaíso (1842), Santiago (1812), O'Higgins (1883), Colchagua (1826), Curicó (1865), Maule (1826), Linares (1873), Ñuble (1848), Talca (1833), Concepción (1812), Biobío (1875), Malleco (1887), Cautín (1887), Arauco (1852), Valdivia (1826), Chiloé (1826), Llanquihue (1861) y el territorio de Colonización, Magallanes. (Estefane, 2017)

El proyecto de Balmaceda y la Comuna Autónoma

Para 1891 habían sucedido cambios significativos en el país, entre ellos la ley electoral de mayores contribuyentes (1874) que renovó la política “oligarca-presidencial” en una de tipo “oligarca-congresal” repartiendo poder a las circunscripciones dominadas por terratenientes. Bajo este contexto aparece el presidente Balmaceda con afán de cambiar el proyecto de Estado³³, proponiendo separarle en cuatro poderes (ejecutivo, legislativo, judicial, municipal), descentralizar política y administrativa-mente, reduciendo las facultades del ejecutivo, dividir el país en ocho provincias con asambleas provinciales y dotarlas de autonomía parcial (Heise, 1959 citado en Hernández, 1993). Dicha propuesta sumada a: sus intenciones de crear un Banco del Estado, quitando a privados del tesoro público; democratizar la política; entre otras), conllevaron una amenaza significativa para la élite oligarca que detentaba los caudales y cargos de representación, concluyendo en una guerra civil y muerte de Balmaceda (Barría, 2018, Salazar, 2019).

El 22 de diciembre de 1891 se promulgó la ley de Comuna Autónoma,³⁴ que a pesar de basarse en la ley orgánica de 1854, se diferenció al establecer con mayor claridad la fuente de recursos, inversiones y gastos municipales. Aseguró autonomía de las comunas suprimiendo la tutela de Intendentes, Gobernadores y subdelegados sobre los municipios. También se crea la figura de “asamblea de electores” como organismo resolutorio, deliberante y propositivo, aunque sin capacidad legisladora (Montecinos, 2005; Salazar, 2019). Surgen así intenciones variadas respecto a este nuevo ente, incluso formó parte de la estrategia política de Luis Emilio Recabarren, donde en contexto de inicios de siglo xx y cambios económicos-sociales importantes, fue la figura de la Comuna Autónoma y asamblea de

33 Para más detalles, véase en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/21766/1/181688.pdf>

34 Véase en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:74413>

electores una luz en la que el “pueblo” podría llegar a administrar el municipio y mancomunar los servicios sociales (Salazar, 1994, 2019).

Sin embargo, esta aparente “isla democrática” que menciona Salazar, con el paso del tiempo se asemejará más a una alucinación democrática, que por diversas circunstancias no logra brillar. Como bien explican Tagle (1985) y Rojas (2020), ocurrieron una serie de problemáticas que la hicieron impracticable, a saber: se les otorgó gran variedad de atribuciones, pero con pocos recursos (no se cumplieron materias relativas a su financiamiento, tales como el auxilio fiscal), cohecho, problemas de gestión, conflictos de política interna y partidaria, entre otros. Finalmente, la comuna autónoma quedó desprestigiada, pues no logró cumplir las expectativas generadas, así el Estado volvió definitivamente a centralizar y monopolizar el ámbito subnacional con la nueva ley de Municipalidades de 1915. Esta ley eliminó la asamblea de electores por una asamblea de mayores contribuyentes (oligarquizando las relaciones), disminuyó el margen de servicios comunales dando mayor espacio al privado.

Comienzos de siglo XX

En la década de 1910 se constituyó la junta de la Reforma, la cual buscó abordar y dar solución a los problemas del nivel local, que había sido afectado por sucesivas destituciones edilicias³⁵ ligadas a corrupción. Para 1914 se realizó el primer congreso local³⁶ con fines a mejorar estas corporaciones municipales, tuvo énfasis en 3 lineamientos: reflexionar y estudiar sobre los problemas municipales,³⁷ abordar una oficina de consultas e información municipal y preparar proyectos de reformas municipales (Salazar, 2019).

En este contexto de fines de siglo XIX y comienzos de siglo XX bajo una política congresal-oligarca, creciente auge del salitre, fenómenos como la migración campo-ciudad, cambio de las relaciones sociales y productivas, cuestión social, entrada en escena de los partidos obreros y de capas medias, se fue definiendo un cariz distinto a los primeros 100 años de la república.

35 El Presidente de la República designaba a una junta de vecinos para que les sucediera transitoriamente.

36 Después se transformó en un Congreso Permanente Local, desapareciendo en la década de 1920.

37 Se lanza una revista de estudios municipales la que concluye su circulación en 1921.

Respecto al ámbito territorial, los factores productivos, desprendidos de una economía primaria y exportadora, definieron el poblamiento en la diversa geografía chilena. Aparecieron poblamientos tipo enclave productivo, es decir, “lugar de explotación-centro de embarque” principalmente en el norte minero por la factoría inglesa. En el Sur se expandieron los terrenos agrícolas, entre 1901–1906 se expropiaron terrenos mapuche correspondientes a Los Lagos y La Frontera de aquel entonces. Todo esto, marcado por un capitalismo de avanzada, situado en puntos neurálgicos como costas y terrenos de explotación, desligándose de mayor vinculación con el entorno y territorios. En Santiago (capital que poseía mayor poder de adquisición), se generó una especie de círculo virtuoso en inversiones y acumulación que fue potenciado por las utilidades generadas en los diversos territorios explotados del país. No es azaroso que para 1916, el 45 % de la inversión nacional en infraestructura estuviese destinada a Santiago, que albergaba alrededor de un 18% de la población nacional (Arenas, 2009).

En el inestable escenario político de la década de 1920 apareció un proyecto refundacional que promovía una fuerte descentralización, esta es la “Constitución Socialista”, redactada por Recabarren en 1921. En esta se intentaba crear un Estado Federal administrado por una asamblea federal (conformada por asambleas industriales y municipales), sin embargo, este proyecto no logró posicionarse. En 1924, post golpe de Estado, se hizo un llamado para crear una Asamblea Constituyente, la que fue depuesta antes de implementarse. Posteriormente, para 1925 se convocó la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales, en esta se apuntó formar un Estado Federal con un Congreso Unicameral, aunque a diferencia de la primera propuesta realizada por Recabarren, el municipio no se posicionó como eje estratégico del proyecto refundante (Salazar, 1994, 2019). Finalmente, el 7 de abril de 1925, el presidente Arturo Alessandri designa una Comisión para elaborar una nueva Constitución, la que perdurará hasta 1973.

El período de 1833 a 1925 estuvo marcado por un centralismo excesivo y una subordinación de las administraciones locales a las autoridades designadas por el ejecutivo (Intendente, Gobernador, subdelegado). También se dictaron leyes para especificar las cuestiones y funciones municipales no detalladas al momento, se suma la experiencia de la comuna autónoma sin que lograrse perdurar. Respecto

a los intentos descentralizadores, destacan el de 1859 y el de la década de 1920 (intento de República Federal). Referente a la división territorial, se incrementó significativamente el número de provincias y se crearon territorios de colonización. A comienzos de siglo xx se acumulaban una serie de factores importantes que cambiarán el cariz del siguiente período.

3. PERÍODO 1925 A 1989

Este periodo comienza con una fuerte inestabilidad política entre 1925 a 1932, de la cual posteriormente se sucederán grandes cambios que marcarán la forma de concebir el Estado, territorio y desarrollo productivo del país. El enfoque descentralizador tendrá un planteamiento Top-Down, administrativo y será basado en la planificación. En materia de gobiernos subnacionales, se mencionarán en la Constitución a las Asambleas Provinciales, sin embargo, jamás se les definirá en detalle ni se creará ley para su concreción. La municipalidad aparecerá disminuida y reducida, no tendrá atisbo alguno del ideario de la comuna autónoma y su asamblea de electores, menos de lo que fuese el cabildo.

En la década de 1920, el clima político-social estuvo crispado en un contexto de extrema inestabilidad política, situación que desembocó en la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo. El ambiente mencionado que; sumado al desprestigio de la política oligarquizada, acumulación de demandas sociales y llegada de sectores medios al Estado, entre otras circunstancias; permitió una serie de reformas administrativas e institucionales significativas, situación que fue fuertemente influida por la llegada de los tecnócratas de sectores medios (Silva, 2010). Hay que destacar también, la aparición de instituciones como: la Contraloría General de la República, Caja de Colonización Agrícola, Instituto de Crédito Industrial, Banco Central, la unificación de Tesorerías Fiscales en la Tesorería General de la República. Es importante también mencionar que entre 1925 a 1952 el país se orientó hacia un modelo de Estado de Bienestar Corporativo, en el cual se avanzó en materia de seguridad social de forma segmentada (Larrañaga, 2010).

En cuanto a la materia territorial, en 1927 bajo el mando de Ibáñez se reconfiguró el territorio, basado en argumentos relacionados a materias de gestión, fiscales y control político, se reducen las unidades administrativas. Como consecuente, se redujo de 23 a 16 provincias,³⁸ 82 a 65 departamentos y de 339 a 257 comunas. Esto ya que las divisiones anteriormente señaladas se habían producido mayormente por presión de grupos de interés, antes que por razones geográficas. En el mismo sentido, se sobrecargaba el erario fiscal sin necesariamente facilitar una gestión más eficiente para el ejecutivo. Sin embargo, con la caída de Ibáñez y para fines de la década de 1930, el país recobró una división de unidades administrativas similar a la que existía previo a 1927 (Estefane, 2017).

La crisis económica de 1929 marcó fuertemente al país, ya que afectó una economía básicamente primaria y exportadora muy dependiente del vaivén del mercado internacional, siendo así uno de los países más afectados en el mundo (Arenas, 2009).

Desde 1932 a 1973 en Chile se da una fase que corresponde a la llamada “República Democrática”, período que sienta sus bases en la Constitución de 1925. Se ejercerán libertades y derechos con mayor amplitud,³⁹ también, se incorporan los llamados partidos de masa; partido comunista (1922), partido socialista (1931) y partido demócrata cristiano (1957); para 1938 habría sucedido la transición de un Chile oligárquico a uno mesocrático (De Ramón, 2003; Cristi & Ruiz-Tagle, 2006).

Constitución de 1925

Existen algunas variantes a considerar respecto a la Constitución de 1925,⁴⁰ las que aparecen en sus capítulos VIII y IX, pues se señalan materias referentes a Gobierno Interior del Estado y de Régimen Administrativo Interior, respectivamente.

En primer lugar, en cuanto al Gobierno Interior, en su artículo 88 establece su división en: Provincias, Departamentos, Subdelegaciones y Distritos; para los cuales la autoridad reside en: Intendente, Gobernador, Subdelegado e Inspector,

38 Suprimiéndose: Valparaíso, O'Higgins, Curicó, Arauco, Linares, Malleco y Llanquihue.

39 De Ramón hace énfasis desde 1938 a 1972.

40 Ministerio del Interior. (1925). “Constitución Política de 1925”

Disponible en: https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_politica_de_Chile_1925/#p=1

respectivamente. En segundo lugar, en su artículo 93, distingue la Administración Interior del territorio, la que divide en Provincias y comunas, en donde, la comuna equivaldría a lo que es una subdelegación. De este modo, también señala que existirá una determinada cantidad de comunas en las provincias según determinase la ley (Ministerio del Interior, 1925).

Es necesario mencionar la figura fantasmagórica de la Asamblea Provincial, ya que a pesar de que no se implementará, se le detalla en la Constitución.

Respecto a la provincia se señala que:

“La administración de cada provincia reside en el Intendente, quien estará asesorado, en la forma que determine la ley, por una Asamblea Provincial, de la cual será Presidente” y que “Cada Asamblea Provincial se compondrá de representantes designados por las municipalidades de la provincia en su primera sesión por voto acumulativo”. (Ministerio del Interior, 1925, arts. 94 y 95).

Sobre las atribuciones de las Asambleas Provinciales, se señala que: serán de tipo administrativas y que las determinará una ley, lo que finalmente no sucede; deberán presentar las necesidades de la provincia al Presidente por medio de la figura del Intendente; dentro de las atribuciones (por definir) podrán acordar contribuciones provinciales para el beneficio local; supervigilar correccional y económicamente al municipio; también suspender el funcionamiento de las municipalidades. Por otra parte, destaca la capacidad de veto del Presidente e Intendente sobre estas y sus resoluciones; en el primer caso, el Presidente con acuerdo del Senado podrían suspenderlas; segundo, si el Intendente estimase que las ordenanzas o resoluciones de la asamblea son contrarias al interés provincial, también podría suspenderlas. Es notorio, que, en este último caso, la asamblea provincial pudiese insistir en la resolución rechazada del Intendente con un quorum de $\frac{2}{3}$ de los asambleístas, aunque, también el Intendente podría posteriormente recurrir a la Corte Suprema. Probablemente, que, de concretarse la legislación en particular sobre la Asamblea Provincial, sumada a sus resoluciones y ordenanzas con potestad de insistencia y la posibilidad de crear gravámenes en beneficio del desarrollo y bienestar local, la

convivencia entre Intendente y Asambleas Provinciales podría haber originado interesantes disputas, enalteciendo el tema local.

Lo comunal se aborda entre los artículos 101 al 106 (ibid.), en estos se señala que: la administración comunal reside en una municipalidad, el alcalde ejecutará las resoluciones, que en municipalidades con población mayor a 100.000 habitantes el alcalde sería designado por el presidente, que existirán entre 5 a 10 regidores, según determine la ley y que existirán registros especiales electorales para cada comuna, en la cual podrán votar quienes hayan cumplido 21 años y sepan leer y escribir.

En cuanto a las atribuciones de la municipalidad, aparecen detalladas en el artículo 105. A rasgos generales, señala que tendrán atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determina la ley. Les corresponderá cuidar la policía de salubridad, aseo y ornato; promover educación, agricultura, industria y comercio; cuidar de las escuelas primarias y servicios de educación (que sean pagados por fondos municipales); cuidar y reparar calzadas, caminos y puentes (que sean pagados por fondos municipales), invertir y administrar caudales propios conforme a la ley; y formar ordenanzas municipales respecto a los objetos señalados.

Por último, hay que destacar que la Descentralización Administrativa es tratada con rango Constitucional (existe un apartado denominado Descentralización Administrativa), donde se establece que “Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan actualmente otras autoridades con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior” (ibid. art. 107).

Es de interés, que a pesar de que se le dedicasen una serie de artículos a las Asambleas Provinciales y Descentralización Administrativa en la carta magna, los resultados o efectos posteriores de lo relatado quedasen “encerrados en un baúl sin llave”. Se mencionó que una ley determinaría la Asamblea Provincial, instancia que fue conformada y que, por lo tanto, deja sin efecto la posibilidad de representar las necesidades de las provinciales, ya que el Intendente mantendría su subordinación al Presidente de la República.

Durante el contexto municipal de 1925 a 1934, los alcaldes de Santiago, Viña del Mar y Valparaíso, fueron escogidos por el Presidente. En 1934 se modificó vía ley la intervención que tenían Intendentes y Gobernadores sobre las rentas municipales, también se comenzaron a escoger regidores (entre ellos se escogía un alcalde), votación de la cual en 1935 las mujeres forman parte por primera vez (Salazar, 2019).

La Industrialización Sustitutiva y reorientación del enfoque Estatal

Luego de diferentes sucesos e inestabilidad, posterior al año 1927 se da una transición en la que el Estado asume una participación económica importante. Retorna así en un segundo mandato Arturo Alessandri, entre 1932 a 1938, en el cual debió afrontar una situación económica de enorme deuda fiscal y desempleo, escenario en el que destacó la gestión del Ministro Ross en Hacienda,⁴¹ quien logró estabilización y equilibrio fiscal (Góngora, 2003). Durante este mandato se reanudó el pago de la deuda externa, dotó de exclusividad al Banco Central en la emisión de moneda, dictó la ley de sueldo mínimo y se realizaron avances en materia de Salud. No obstante, existieron largos períodos de gobierno bajo facultades extraordinarias y estados de sitio (De Ramón, 2003).

Entre 1938 a 1952 ascienden al poder los Gobiernos Radicales, período estable y de acuerdos entre sectores de izquierda, centro y derecha. La necesidad de industrializar⁴² aparece bajo contexto de un país que había sido gravemente afectado por la crisis del '29, el terremoto de 1939 que impactó fuertemente a las provincias de Talca, Concepción, Valdivia, entre otras y un escenario previo a la Segunda Guerra Mundial. Se crea la CORFO en el año 1939 como primer instrumento de planificación importante del país, que de cierta forma entiende la descentralización del país entre 1940–1960 bajo la mirada de planificación regional (Montecinos, 2005; Núñez y Osses, 2013). De esta forma el Estado se caracteriza

41 No exenta de controversias, incluso sus políticas le hicieron adjudicarse el seudónimo de “Ministro del hambre”.

42 Como precedente, el país ya había tenido sus inicios industrializadores desde 1860, la minería del Norte había creado plantas procesadoras y ferrocarriles, entre otros. Entre 1875 a 1895 también se dio un intento de industrialización, aunque con fallidos resultados (Grez, 2014).

como emprendedor y planificador, y entre sus acciones crea y/o apoya varias empresas⁴³ para aprovechar de mejor manera los recursos del país, por ejemplo: petróleo, azúcar, acero, electricidad, entre otros.

Para la década de los '40 se forja un tipo de descentralización industrial⁴⁴ y de énfasis sectorial, lo que conllevaría efectos importantes en la estructura espacial del país, también se potencia el efecto migratorio campo-ciudad reorganizándose el espacio urbano y aparecen los “cinturones marginales”. Se construye la carretera Panamericana en sentido Norte-Sur para brindar mayor conexión regional, pero al obviar la conexión con los puertos se refuerza el centralismo de Santiago. Para la época, primó, desde el punto de vista teórico, la idea de “los polos de desarrollo”,⁴⁵ los cuales funcionarían como un elemento motoro y dinamizante de los territorios,⁴⁶ bajo la premisa de una previa y correcta elección de actividad e industria productiva (Arenas, 2009).

Respecto a la década de los '40, Salazar (2019) expone gráficamente el contexto de la arena municipal y provincial. En 1941 se realizó el Congreso Panamericano de Municipios en Chile, aunque no contó con alguna representación gremial edilicia, sino más bien, se impuso el paradigma centralista con representantes del gobierno. En 1942 se creó la Unión de Municipalidades de Chile (1942–1945), se intentó avanzar desde una perspectiva diferente a la precedente (ciudadana de la asamblea de electores), esta vez las aspiraciones tuvieron razón en el movimiento gremial edilicio, principalmente en temas como finanzas, contribuciones, leyes, etc. Sin embargo, no serán escuchados, nuevamente lo local queda relegado al clientelismo pro-capital y los agentes electorales del centro. En 1951 aparece la Confederación

43 Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en 1950, Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) en 1946, Industria Azucarera Nacional (IASA) en 1953, Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) en 1944, entre otras. Para más detalles véase en Núñez y Osses (2013), páginas 22–23.

44 Lo agrícola queda relegado y se favorece la actividad industrial.

45 Polos de Desarrollo: Idea desarrollada por Perroux, señala que la existencia de un elemento motor como el polo de desarrollo es capaz de ejercer una acción sobre el medio, crear rentas de localización, crear nuevos tipos de comportamiento y consumo económico (Perroux 1955, citado en Arenas, 2009).

46 A plazo se generó una desigualdad entre los diferentes territorios por sus ventajas competitivas, migraciones, y otros factores.

Nacional de Municipalidades (CONAM)⁴⁷ de mayor duración, pero con similar destino, el contexto quedaba representado entre demandas de masas populares y Estado, (no había espacio para la administración ni deliberación ciudadana en el municipio). En cuanto a lo provincial, se realizó la Convención Nacional de Provincias en 1946, la que tuvo como motivo abogar por la descentralización administrativa del país (Convención Nacional de Provincias, 1946), su composición fue eminentemente privada empresarial (no incluyó en su participación a sindicatos, asociaciones barriales) y buscó sortear aspectos administrativos como trámites, solicitudes, tributos (Salazar, 2019). No obstante, de igual manera la Convención realizó sugerencias en aspectos como: crear centros provinciales y una figura que las agrupara a nivel nacional, utilizar dichos centros para realizar propuestas de mejora provincial; división del país en regiones acorde a su demografía, recursos y vialidad; la creación de una Asamblea Provincial, de manera que represente los intereses de la zona y que tenga competencias en materias sectoriales y de inversión; así como robustecer las municipalidades y aumentar su dotación de recursos (Convención Nacional de Provincias, 1946).

Durante los años 50', los procesos de desarrollo⁴⁸ en Chile se vieron interrumpidos y no hubo continuidad estratégica. Sin embargo, CORFO realizó un gran aporte publicando su estudio "La Geografía Económica de Chile", que refirió a ámbitos como: Factores Naturales, Humanos, Productivos, Financieros, y finalmente una síntesis regional⁴⁹ (Núñez y Osses, 2013). De esta manera y considerando aspectos claves,⁵⁰ se propone la zonificación del territorio en:⁵¹

47 Trabajo en la capacitación de alcaldes y funcionarios, racionalización de servicios municipales. También propuso una ley orgánica de municipalidades en la que: se les dotaba de mayor autonomía y rentas, se creaban consejos provinciales intercomunales, integraban juntas de vecinas y cabildos, se erigía a la CONAM como órgano rector de los municipios (el proyecto ley no se tramitó). La CONAM tuvo vigencia hasta 1973.

48 De igual fórman en 1953 se crea el primer puerto franco en Arica. En 1954 la Dirección de Planeamiento intentaron crear microrregiones (no generaron mayor resultado). (Arenas, 2009).

49 Estas últimas dos áreas de estudios publicadas en 1962.

50 Características físicas, población y dependencias económicas (Núñez y Osses, 2013)

51 Para más detalle, véase en: CORFO (1950, 1962): "Geografía Económica de Chile, Tomo I y Tomo IV".

Tabla 4 Regiones CORFO

REGIONES CORFO	PROVINCIAS
Norte Grande	Tarapacá, Antofagasta
Norte Chico	Atacama, Coquimbo
Núcleo Central	Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble
Concepción y La Frontera	Concepción, Biobío, Arauco, Malleco y Cautín
Región de Los Lagos	Valdivia, Osorno y Llanquihue
Región de Los Canales	Chiloé, Aysén y Magallanes

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CORFO.

Esta década se sucede bajo un contexto de descontento político, crisis económica y creciente inflación, lo que afectó fuertemente las reformas desarrollistas, (truncándolas). Ante este escenario aparece la Comisión Klein Saks que sugiere reformas pro-liberalización, otorgar mayores libertades, disminuir la regulación, rebajar aranceles a las importaciones,⁵² suprimiendo ciertos subsidios del Estado a las industrias (De Ramón, 2003).

Desde 1952 a 1973 el Estado de Bienestar aparece disminuido, algunos factores a considerar refieren al desbalance en la esfera política y económica, una creciente demanda de beneficios y el agotamiento del modelo ISI (Larrañaga, 2010). La industrialización sustitutiva presentó variadas complejidades, algunas como: el agotamiento de la sustitución fácil, lo reducido del mercado nacional y el bajo poder de compra de la población (Arenas, 2009).

Durante el período de Jorge Alessandri y su ideal de gobierno gerencial, se generó un recambio del estamento tecnocrático de los '20 por uno de tecnócratas liberales del mundo privado, además, se crearon los Institutos CORFO a lo largo del país. Con la llegada de Frei, se dan cambios económicos y sociales reformistas, se

52 Crece la competencia a las Empresas CORFO.

buscó incluir beneficios a los grupos de pobladores y campesinos que no habían tenido cobertura. En 1966 crea la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), la que contó con un marcado cuadro técnico de ingenieros comerciales de la escuela estructuralista. Esta nueva agencia se encargó del desarrollo regional y manejo territorial, dividió el país en 12 regiones de planificación al alero de la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado,⁵³ la cual ambicionaba que cada polo de desarrollo económico⁵⁴ pudiese expandirse hacia el resto de la región (Arenas, 2009; Montecinos, 2005; Larrañaga, 2010; Silva, 2010).

Tabla 5 Regiones ODEPLAN (1969)

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

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ODEPLAN.

53 Esta estrategia se compuso de 3 niveles. I) Global: plan nacional económico-social. II) Sectorial: vía instructivos técnico para la coordinación de Ministerios y organismo públicos en los planes sectoriales III) Regional: planes y estudios para orientar las oficinas regionales de planificación.

54 Los instrumentos económicos más usados fueron mecanismos de descentralización industrial, principalmente creación de parques industriales y exención de impuestos (Gajardo, 1981 citado en Arenas, 2009).

En cuanto al período de Salvador Allende, estuvo afecto a una creciente e importante inflación,⁵⁵ gran participación popular, aparición de cordones industriales y un clima de polarización. Se implementaron acciones redistributivas como aumento salarial, control de precios, expansión del empleo público, cambios de propiedad en la red de producción, entre otros. Se creó un comité ODEPLAN-CUT que le dio un cariz técnico-político⁵⁶ a la planificación, situación replicada en las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN). Por medio de la “Estrategia de Desarrollo Regional Integrado” se buscó disminuir las desigualdades territoriales, compra e intervención de empresas y profundizar la reforma agraria. En 1972 se define una estrategia espacial a largo plazo, la que habría de traspasar de forma armónica los objetivos nacionales de desarrollo económico-social a lo regional. Todo se ve interrumpido con el golpe militar de 1973 (Arenas, 2009; Montecinos, 2005; Larrañaga, 2010; Silva, 2010)

A pesar de los esfuerzos realizados, las estrategias no se condijeron con la inversión regional. Para 1970 Santiago adjudicaba alrededor de un 68 % de los créditos bancarios y representaba un 46 % del PIB nacional. Desde la década de 1960 en adelante la migración tuvo foco hacia las grandes ciudades, Santiago y Concepción, principalmente (Arenas, 2009).

Acaba así, un proceso en el cual se amplía la democracia, crecen las prestaciones y derechos sociales, y el Estado detenta un rol conductor en la economía. Como se mencionó en un comienzo, las estrategias planificación y descentralización industrial, en este caso, provinieron desde el centro, de tipo Top-Down.

55 Inflación del 255 % en 1972 y 606 % en 1973 (Larrañaga, 2010).

56 En un comienzo se toma en cuenta al grupo de tecnócratas, pero ante los problemas económicos de 1972 se diluyó el rol de estos y fortaleció el control de partidos políticos sobre el aparato económico.

4. PERÍODO 1973–1989

Dictadura y Regionalización

La reconfiguración en Dictadura es total, se acaba el Estado desarrollista y cambia su enfoque hacia uno neoliberal y subsidiario, la democracia indubitadamente desaparece, los tecnócratas que arriban tienen como eje basal una visión neoliberal (Chicago Boys), asoman estrategias de zonificación y regionalización (también desde el centro y Top-Down). Aparecen instrumentos de financiamiento como el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y Fondo Común Municipal (FCM), las autoridades municipales vuelven a ser designadas por el centro nuevamente bajo una figura autoritaria. Entre 1973 y 1989 se crean instituciones e instrumentos que perdurarán hasta nuestros días (aunque con varias reformulaciones).

El golpe militar suprimió las elecciones, partidos políticos, disolvió los sindicatos y la organización social de base. Por medio de un triple shock: arrancó violentamente la memoria social, impuso forzosamente un modelo de mercado, amarró el modelo impuesto por medio de enclaves autoritarios. De esta forma, lo resultante fue el desmantelamiento de un Estado adiposo y burocratizado, por una nube de poderes del mercado diseminados en el territorio (Salazar, 2019). Según Larrañaga (2010) se conforma un Estado de Bienestar de tipo residual, en el que se introduce: una focalización reducida; elección y competencia en los servicios de educación, salud y seguridad social; se da margen a la iniciativa privada y al mercado para satisfacer las necesidades.

La apertura económica tuvo un efecto en lo territorial, el Estado persiguiendo equilibrios macroeconómicos acabó reduciendo los desequilibrios territoriales (situación anhelada y no lograda antes). Las principales medidas estuvieron dadas por: reducción de protecciones arancelarias, incentivo de participación de capitales extranjeros, disminución del rol estatal en el desarrollo productivo del país, progresiva privatización de empresas (quiebran alrededor de 2.748 empresas que no logran competir con las importaciones). Se estimula la economía primaria exportadora, tipo; minería, norte; fruticultura, centro; silvicultura, sur; pesca en todo el territorio (Arenas, 2009).

La disposición descentralizadora o regionalizadora en un régimen autoritario tendería a parecer una contradicción, sin embargo, hay precedentes que pueden explicarle. Boisier (2000) supone que esta orientación de la Junta Militar tuvo 2 corrientes de influencia. Primero, refiere a “El Ladrillo”⁵⁷ documento que había abordado temas referentes a la política económica del país, dentro de una de estas se considera la descentralización entendida como una “economía descentralizada”⁵⁸ (diferente a la descentralización fiscal). Por otra parte, hace mención del documento “Restauración Nacional y Desarrollo Regional. Bases para una política”, expedido por un grupo de expertos de la ODEPLAN y que posteriormente será utilizado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) (ibid.).

Aparece en 1973 bajo la organización de Julio Canessa y otros altos mandos la figura de la CONARA, esta agencia asocia la planificación regional con la descentralización (con marcada influencia en geopolítica y seguridad nacional). Se encarga de las propuestas de división política-administrativa y gobierno y administración interior. En suma, se añade la llegada progresiva de los Chicago Boys, quienes culminan posicionándose en la ODEPLAN y otras agencias de planificación (Silva, 2010: 161–190).

En 1974, por medio de los decretos leyes (D.L.) 573 y 575 comienzan lo que podría denominarse una secuencia de descentralización,⁵⁹ también marca el comienzo de la reforma administrativa y regionalización del país, con instituciones que perduran hasta nuestros días (Navarrete, 2014). El D.L. 573 señala que, no obstante que el Estado sea unitario, no es contradictorio organizarle internamente bajo el criterio de desconcentración y descentralización. La Administración Interior del Estado se dividirá en regiones, provincias y comunas, las que se especifican en el D.L. 575,⁶⁰ correspondiendo a 12:

57 La escuela de Chicago había formado una camada de economistas chilenos, quienes llegados a Chile participan en el think tank Centro de Estudios Económicos (CESEC) y además colaboran con el programa de Alessandri en las elecciones del '70. Posteriormente, plasman sus propuestas en “El Ladrillo” (Silva, 2010).

58 Véase en: CEP (1992). “El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.academia.cl/handle/123456789/576>

59 En cuanto a la Teoría Secuencial de la Descentralización propuesta por Tullia Falletti (2006), para este caso correspondería a la secuencia: Administrativa, Fiscal y Política.

60 Véase en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6210&idVersion=1974-07-13>

TABLA 3 Regiones según D.L. 575

Región	Capital	Provincias⁶¹
I	Iquique	Tarapacá
II	Antofagasta	Antofagasta
III	Copiapó	Atacama
IV	La Serena	Coquimbo
V	Valparaíso	Aconcagua, Valparaíso
VI	Rancagua	O'Higgins, Colchagua
VII	Talca	Curicó, Talca, Maule, Linares
VIII	Concepción	Ñuble, Concepción, Arauco y Bío-Bío.
IX	Temuco	Malleco. Cautín
X	Puerto Montt	Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé
XI	Coyhaique	Aysén
XII	Punta Arenas	Magallanes y Territorio Antártico Chileno
Zona Metropolitana de Santiago	Santiago	Santiago

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A D.L. 575.

Se establece que la Región quedará a cargo el Intendente, quien es responsable de la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos del territorio. Se instituye un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE),⁶² presidido por el Intendente y con una corporativa composición,⁶³ este órgano debe formular proposiciones y planes de proyectos para la región (recomienda, propone, emite opinión). Se establece también la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) quien prestaría soporte técnico al Gobierno Regional, Municipalidades, empresas y organismos estatales (ocupa el lugar de la ORPLAC y agencias similares precedentes). También se establece en 1974 con el D.L. 575 el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que en sus inicios correspondería

61 Corresponden a la provincia y su división territorial correspondiente a la época.

62 Que posteriormente y con sus respectivas modificaciones se transformará en el Consejo Regional.

63 Composición: Gobernadores provinciales, 2 representantes de las municipalidades de la región designados por el alcalde, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, Director Regional CORFO, 3 representantes del sector empresarial de la región, 2 representantes de colegios de profesionales, 2 representantes de cooperativas de la región, 1 representante de bancos de la región.

a un 5 % del volumen total de los ingresos calculados por los sistemas tributarios y arancelario del fondo de la nación.

En lo municipal destacan el D.L. 1.289 (1976), 3.063⁶⁴ (1979) y la LOC 18.695 de 1988, los que definen los principales lineamientos en: funciones y competencias, organización interna financiamiento del municipio, etc. En primera instancia en el D.L. la municipalidad formaba parte de la administración interior del estado, posteriormente para 1988 aparecerá con mayor apertura y menos dependencia del ejecutivo. Situación parecida sucede con el CODECO y la forma en que se le compuso, en primera instancia se detallaba de forma estricta y rigurosa su composición⁶⁵ (corporativa), mientras que con la LOC 18.695 se remite a organizaciones de carácter territorial y funcional (con la excepción de aquellas de naturaleza gremial, sindical o de la administración pública).

En la década de 1980 se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y se realiza el traspaso de educación y salud a los municipios. Respecto a educación, se traspara la gestión de escuelas públicas y modifica su financiamiento (en vez del criterio según gasto histórico se orienta hacia el pago por alumno). En salud, el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNS) transfiere la atención primaria hacia las municipalidades postas y consultorios (Vial, 2014).

Detalle importante que considerar, la ley 18.695 (versión de 1988) estableció que los alcaldes deberían ser electos, avanzando hacia una mayor autonomía del ejecutivo (en esta primera instancia se define que serán elegidos por el COREDE a propuesta del CODECO, sentando precedente y cambios en el sistema, para la primera elección popular de 1992).

Desde la perspectiva de Salazar (2019), la regionalización realizada en Dictadura tuvo como motivación mejorar al forma de ejercer el poder central y la administración de los servicios. En cambio, lo político local tanto en autoridades como ciudadanía quedó relegado para legitimar planes, no existieron atisbos de querer

64 Véase en : <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7054>

65 Composición CODECO según D.L. 1.289: ¼ representantes de la Unión Comunal; ¼ representantes de centros de madre, organizaciones comunitarias técnicas y culturales; ¼ representantes actividades económicas de la comuna, ¼ jefes municipales.

empoderar la ciudadanía, se le atomizó. En el mismo sentido, Boisier (2000) señala que los mecanismos de participación tuvieron un enfoque corporativo (situación que se observa en la composición inicial de los COREDES y CODECOS).

A continuación, se presentan los principales instrumentos y estrategias de desarrollo regional utilizados durante el gobierno de la Dictadura:

Tabla 4 Instrumentos de la Política de Desarrollo Regional

Sector	Instrumentos
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR) • Fondo Común Municipal (FCM)
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) • Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) • Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPALAC) • Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) • Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO)
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de desarrollo regional y comunal • Banco Integrado de Proyectos (BIP)
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y becas de estudio para tecnificación administración pública regional y local • Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios y subvenciones y gasto en infraestructura • Subsidio Único Familiar y Pensiones Asistenciales • Subvenciones en Educación y Salud
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fomento Forestal • Fomento a las Obras de Riego y Drenaje • Subsidios a la contratación de mano de obra e inversiones • Privatización de empresas regionales

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A BOISIER (2000).

Se debe mencionar brevemente que la Constitución de 1980 consolidó lo planteado con anterioridad en esta sección, establece un Estado unitario dividido en regiones, señalando que su administración será funcional y territorialmente descentralizada. Su puesta en efecto no incidió decididamente primando la desconcentración de los entes creados hasta 1990 (Hernández, 1993).

Durante la Dictadura se establecieron cambios y configuraciones que se mantienen hasta hoy, ya sea la regionalización como la creación del COREDE y CODECO (con posteriores adecuaciones), instrumentos de financiamiento como el FNDP y FCM, entre otros. Para este trabajo que concluye su análisis en 1989, solo queda mencionar la importancia que tuvo el tema de la descentralización y elecciones locales, cuales fueran puntos importantes en la campaña y programa del candidato y Presidente Patricio Aylwin en los '90.

Para finalizar, se presenta a modo de resumen la siguiente tabla que aborda los principales períodos y esfuerzos descentralizadores abordados en este trabajo. Es posible visualizar que en un inicial intento de configuración de Estado hubo acercamientos a diseños institucionales más descentralizados que no pudieron ser desarrollados debido a diversos problemas de la época. Posteriormente, será la Constitución de 1833 la que recobrará el centralismo planteado en las reformas borbónicas y que finalmente constituyen la base de un legado histórico centralista. Las administraciones subnacionales no logran constituir un contrapeso de poder significativo pues la figura de la asamblea provincial desaparece y los municipios son afectados por la falta de recursos, competencias y dependencia con el nivel central. Durante el siglo veinte el Estado incursiona en la planificación y descentralización administrativa tipo top-down, avanza en prestaciones y democratización sin lograr reducir desigualdades entre Santiago y las demás partes del país. Finalmente, en el período de Dictadura se realiza la “regionalización del país”, se crean diferentes órganos consultivos corporativos en la administración subnacional e instrumentos de financiamiento para el nivel regional y municipal.

Tabla 6 Cuadro Resumen

CHILE 1810 A 1989			
<p>1810–1832</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde 1810 a 1833 Transición de un Chile Tricentrico a uno de 9 provincias. • Proyectos de Estado de mayor descentralización política (involucraba rol significativo a Municipio y Asamblea Provincial). <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intento Federalista de Infante. 	<p>1833–1925</p> <ul style="list-style-type: none"> • República Autoritaria y Liberal • Desde 9 (1833) a 23 (1925) provincias. • Supresión de la Asamblea Provincial • Municipio débil y con dependencia política del Ejecutivo. • Comuna Autónoma y Asamblea de Electores. <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento León Gallo • Proyecto de Balmaceda • Período “Parlamentario” • Comuna Autónoma • Proyecto de la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales. 	<p>1925–1973</p> <ul style="list-style-type: none"> • República Democrática, Estado desarrollista y de Bienestar tipo Corporativo • 25 provincias (1940) • Asamblea Provincial consagrada en la Constitución (no se implementa). • Asociaciones gremiales Municipales • Convención Nacional de Provincias • Creación de CORFO y ODEPLAN. <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización administrativa y primeras definiciones de regionalización. • Propuestas CONAM y Convención Nacional Provincial. 	<p>1973–1989</p> <ul style="list-style-type: none"> • República Neoliberal y Estado de Bienestar Residual • Creación de CONARA. • Regionalización (12 regiones y zona metropolitana de Santiago). • Desconcentración en SEREMIs. • Creación de COREDE, CODECO, FNDR, FCM, Planes de desarrollo regional y comunal • Transferencias de Educación y Salud. • Creación de SUBDERE. <p>Esfuerzos descentralizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionalización Dictadura

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha revisado material bibliográfico y textos legislativos para brindar una perspectiva sobre la descentralización y el proceso histórico ocurrido en Chile entre 1810 a 1989. Se dejaron entrever materias políticas, fiscales y administrativas de las administraciones subnacionales, aunque principalmente sobre el municipio al ser la que tuvo mayor continuidad. También se abordó el proceso de construcción de Estado destacando diferentes proyectos de mayor o menor grado de descentralización, sobreponiéndose la mayoría de las veces los más centralizados.⁶⁶ Al respecto, Salazar señala que “El Estado fue construido desde Santiago, por Santiago y para Santiago, sobre la base de un concepto abstracto, el de nación: una sola unidad que abarca todo el territorio.” (Vargas, 2015: s/p). En el mismo sentido, Baeza (2012) menciona que las constituciones del país han sido pactos subóptimos de la institucionalidad político-jurídica, donde ha prevalecido un interés elitario y excluyente de la sociedad. De hecho, la mayoría de las constituciones que se abordaron en este artículo surgieron desde algún conflicto civil o golpe de Estado, dificultando los procesos participativos y de representación territorial/provincial/regional (a excepción de los intentos en la década de 1820 y por verse el proceso actual).

Dentro de las principales conclusiones, se destaca que:

- La descentralización ha sido eminentemente administrativa, con excepción de algunos períodos.
- Durante las disputas iniciales sobre proyectos de Estado surgieron instancias participativas que otorgaron un grado de descentralización política considerable a las asambleas provinciales y municipios (entre 1823 y 1828), posteriormente aparece como un caso particular la figura “comuna autónoma”.
- La eliminación de la asamblea provincial en la etapa fundante del país marcó un camino que forjó un país sin cultura de gobiernos intermedios, los intentos de retomar bosquejos similares perecieron en situaciones belicosas o quedaron en el papel sin lograr implementarse (como en el caso de la Constitución de 1925).

⁶⁶ Resultante de los proyectos de 1823 en adelante la Constitución de 1833, respecto al proyecto de reforma de Estado de Balmaceda será el “parlamentarismo a la chilena”, para la asamblea constituyente de 1924 será la Constitución de 1925.

- La descentralización fiscal fue menor, en la única figura que tuvo tintes de “gobierno subnacional” (el municipio), los esfuerzos se ciñeron a definir materias de ingresos, cobro de contribuciones, posibilidad de solicitar empréstitos, auxilio fiscal, uso y venta de bienes públicos, entre otros. En algunas ocasiones los representantes del ejecutivo (intendente, gobernador) tuvieron atribuciones interventoras sobre las rentas municipales. La lucha por obtener recursos fue un tema generalizado entre las demandas gremiales municipales (Consejo Permanente Local, Unión de Municipalidades, CONAM).
- Las divisiones política-administrativas se sostuvieron en las figuras de intendencia, provincia, departamento, delegación y otras de mayor detalle. La división territorial del país fue foco de múltiples fraccionamientos ante la creación y eliminación de provincias (desde 9 en 1833 a 25 en 1940) y departamentos.
- No se ha logrado definir una regionalización desde abajo hacia arriba (bottom-up)⁶⁷, sino más bien ha seguido la lógica Top-Down, dadas diferentes contingencias y enfoques sobre el desarrollo del país.
- El período de dictadura marcó una definición y organización que se mantiene vigente y con algunas modificaciones (regionalización, entes y consejos subnacionales, instrumentos de planificación y financiamiento).
- Se propone estudiar las reformas de 1992 y del siglo actual para obtener una mirada más amplia sobre el proceso de descentralización del país.

Es de interés para el autor concluir con una reflexión dada la discusión sobre la postergación o puesta en marcha de la primera elección democrática de Gobernadores Regionales. Cabe considerar la larga y vasta historia del país ante el nuevo escenario democratizador, si bien el Gobierno Regional y Consejo Regional actuales no son un ejemplo homologable a lo que fuese el Gobierno Provincial o Asamblea Provincial del primer período relatado, es necesario tener en cuenta sus principales problemas y desafíos,⁶⁸ algunos tales como: coordinación y mecanismos de arbitraje y resolución de conflictos, financiamiento, capacitación de personal calificado,

67 Destacan los intentos de 1826 donde se les brindó competencia a provincias para que acordasen aspectos limítrofes, anexiones, no lográndose mayores acuerdos.

68 Recientemente el Contralor ya ha delineado ciertos puntos y desafíos para tener en cuenta. Para más detalle, véase en:

Vergara, P. (15/07/2020). El contralor y la inteligencia de los nuevos gobiernos regionales. *El Mostrador*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/07/15/el-contralor-y-la-inteligencia-de-los-nuevos-gobiernos-regionales/>

participación e instrucción a la ciudadanía, así como las transferencias y descentralización condicionadas a una ley (caso de la Constitución de 1925).

El camino que se abre es inédito, más aún ante la posible redacción de una Constitución en democracia mediante un pacto integral, óptimo y representativo de los territorios.

“Quién olvida su historia está condenado a repetirla”

JORGE SANTAYANA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aninat, I., Casielles, I., Irrarrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., & Rodríguez, J. (2020). Contexto de la descentralización en Chile. En *Mas allá de Santiago: Descentralización Fiscal en Chile*. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2020/07/Mas-alla-de-Santiago_CEP-CentroUC.pdf
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Estudios Geográficos*, 70(266), 11–39. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0444>
- Baeza, J. (2012). Élités, path dependency y la falta de un pacto constitucional estable en Chile y Argentina: Un análisis comparativo-histórico. *Revista de Ciencia Política*, 50(2), 63–86.
- Barría Traverso, D. (2018). La Reforma Constitucional y Financiera de Balmaceda durante la crisis política Chilena, 1890-1891. En *Revista chilena de derecho* (Vol. 45, pp. 571–596). scielocl .
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26, 81–107.
- Cartes, A. (2016). Ensayos de poder colegiado: Las asambleas provinciales en la organización republicana. *Tiempo Histórico*, 12, 33–58.
- Cartes, A. (2018). De época maldita a epopeya liberal: Una revisión historiográfica de la anarquía chilena (1823-1830). *Illes i Imperis*, 20, 19–45. Disponible en: <https://doi.org/10.31009/illesimperis.2018.i20.02>
- Cartes, A. (2020). *Región y nación: la construcción provincial de Chile: Siglo XIX*. Universitaria.
- Convención Nacional de Provincias. (1946). Primera Convención Nacional de Provincias. *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, 57, 449–465.
- CORFO. (1962). *Geografía Económica de Chile* (4th ed.). Disponible en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:121980>
- CORFO. (1950). *Geografía Económica de Chile* (I). Disponible en: <http://repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/10156/GeografiaEconomicadeChile.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

- Correa Sutil, S. (2015). Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente. *Estudios Públicos*, 137, 43–85. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137228/Correa-Los-procesos-constituyentes-en-la-historia-de-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cristi, R., & Ruiz-Tagle, P. (2006). *La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*. LOM.
- De Ramón, A. (2003). *Historia de Chile: desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*. Catalonia.
- Enriquez, L. (2018). *Historia Memoria y olvido del 12 de febrero de 1818. Los pueblos y su declaración de la independencia de Chile*. Prohistoria.
- Enriquez, L. (2017). Las intendencias y el gobierno interior de Chile entre 1810 y 1833. *Caravelle*, 19, 161-178. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/caravelle.2505>
- Espinoza, E. (1987). *Jeografía descriptiva de la República de Chile: arreglada según las últimas divisiones administrativas, las más recientes exploraciones i en conformidad al censo jeneral de la República levantado el 28 de noviembre de 1895*. Imprenta y Encuadernación Barcelona. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/mc0007790.pdf>
- Estefane, A. (2017). Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. In I. Jaksic & F. Rengifo (Eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010* (II). Fondo de Cultura Económica.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Revista de Ciencias Sociales*, 46, 317–351.
- Fernández, J. (2014). De la colaboración con el Estado a la protesta regionalista: la Junta de Minería de Copiapó desde las Reformas Borbónicas hasta la Guerra Civil de 1859. *Revista de Historia y Geografía*, 31, 19–46.
- Gargarella, R. (2011). Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En C. Rodríguez (Ed.), *El derecho en América Latina*. Siglo Veintiuno.
- Góngora, M. (2003). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (8°). Editorial Universitaria.
- Grez, S. (2014). *De la “Regeneración del Pueblo” a la Huelga General*. Ril Editores.
- Heiss, C. (2018). La constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile. In *Ciudadanía para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI* (pp. 49–62). Ariadna Ediciones. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/159339>
- Hernández, L. (1993). La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 20, 535–555. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/14572/000176983.pdf?sequence=1>
- Irarrázaval, I., & Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. In *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 175–205). En Consorcio para la Reformas de Estado.

- Larrañaga, O. (2010). *El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010* (No. 2). Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_estado_bienestar_2010.pdf
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 03–24. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31), 433–462.
- Navarrete, B. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 66, 179–202.
- Nazer, R. (1999). Las Finanzas Municipales Chilenas 1833-1887. *Historia*, 32, 265–314. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/rhis/article/view/15967/13041>
- Núñez, A. & Osses, P. (2013). La geografía económica de Chile: El conocimiento de los recursos naturales como guía del desarrollo de Chile. In *Geografía Económica de Chile* (TOMO I). CCHC, DIBAM, PUC.
- Nogueira, H. (2019). El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento. In Heinrich Von Baer y Nicolás Bravo (Ed.), *Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos*. Ediciones Universidad de La Frontera. Disponible en: <http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2019/08/Desarrollo-territorial-colaborativo-LIBRO-FINAL.pdf?fbclid=IwAR38FIQYj8IAK4oOgO9xF-ChAZKMSdKktvjhb8sqYLq-ezLAMPQy7U8XbxVk>
- Rojas, A. (2020). *El Fracaso de la Comuna Autónoma en Chile (1891-1924)*. RIL.
- Salazar, G. (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile (1820-1816)*. Universitaria.
- Salazar, G. (1994). Luis Emilio Recabarren y el municipio popular en Chile (1900–1925). *Revista de Sociología*, 9, 61–82. Disponible en: <https://revistasociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27644/29311>
- Sanhueza, M. (2008). La primera división política administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia*, 41, 447–493. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942008000200005>
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón Tecnócratas y política en Chile*. Universidad Diego Portales.
- Tagle, M. (1985). Notas históricas sobre el centralismo institucional chileno. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 12, 163–169.
- Valdebenito, A. (1973). *Evolución jurídica del Régimen Municipal de Chile (1541-1971)*. Editorial Jurídica de Chile.
- Vargas, V. (2015, Agosto). Gabriel Salazar: «El Estado fue construido desde Santiago, por Santiago y para Santiago». *El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/2015/08/02/gabriel-salazar-el-estado-fue-construido-desde-santiago-por-santiago-y-para-santiago/>
- Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. *Diálogo Sobre La Descentralización Municipal En Argentina y Chile*. Disponible en: <https://ichem.uautonoma.cl/las-municipalidades-y-su-papel-en-el-contexto-institucional-en-chile-2/>

Westermeyer, F. (2011). Derecho indiano y Derecho patrio en las “memorias” de los ministros de Justicia de Chile (1839-1873). *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 33, 533–581. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552011000100016> %0A

CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA

Convención Nacional Constituyente. 1822. “Constitución Política de 1822 del Estado de Chile”.

Congreso Nacional Constituyente. 1823. “Constitución Política del Estado de Chile”.

Asamblea Constituyente. 1828. “Constitución Política de la República de Chile”. Gran

Convención de Chile. 1833. “Constitución Política de 1833”.

Ministerio del Interior. 1925. “Constitución Política de 1925”.