

Nº 212
Volumen I
Año LXX
Julio-Diciembre 2002
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

CONSTITUCION POLITICA DE 1980. FINALIDADES Y APLICACION SOBRE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y REGIONALIZACION DE CHILE*

SERGIO CARRASCO DELGADO
Universidad de Concepción

Para mí no existe la imagen infantil de la región como una de las vértebras o como uno de los miembros de la patria. Mejor me avengo, para dar metáfora al concepto, con aquellos que los ocultistas de la Edad Media llamaban el microcosmos y el macrocosmos. La región contiene a la patria entera y no es su muñón, su cola o su cintura. El problema del país, aunque parezca que no interesa a tal punto, retumba en él.
(Gabriela Mistral).

1. SINTESIS DE ANTECEDENTES HISTORICOS

El centralismo político y administrativo constituyó, ya desde la monarquía (1541-1810), y proseguida por la república, una secular y característica tradición chilena.

Salvo las breves etapas del gobierno de la Real Audiencia de Concepción (1565-1673) y de los gobernadores del primer tercio del siglo XVII, siempre la capital, Santiago del Nuevo Extremo, y casi únicamente ésta, fue el centro político y administrativo. Esta situación no varió con la Ordenanza de Intendentes (1786) y su consiguiente división en dos provincias, que hacia 1925 se transformaron en veintitrés, ni tampoco con algunas disposiciones como aquéllas contenidas en

* Derivado del Proyecto de Investigación Fondecyt-Conicyt N° 1010906.

la Constitución Política de la República de Chile de 8 de agosto de 1828 (artículos 108, 109 y 115)¹.

En la Constitución Política de la República de Chile de 18 de septiembre de 1925 (artículo 107 incisos 1º y 2º) se estableció: "Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales, las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo anterior. Los servicios generales de la nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes".

Con tal disposición, que sin duda constituyó novedad en su época, se reflejó una tendencia –aunque muy tímida– en cuanto señalar el propósito de alcanzar cierta descentralización en el manejo de la administración pública². No se quiso con aquella variar ni el régimen unitario ni el sistema presidencial; tampoco señalar una "descentralización política", sino que únicamente propender a una "descentralización administrativa".

Expresión, por lo demás, del criterio de los constituyentes de 1925, quienes "... si bien demuestran una marcada tendencia a buscar mecanismos que liberen al país de un excesivo centralismo, se muestran renuentes a la creación de entes locales con atribuciones propias y, aunque todos ansiaban una descentralización, no existía claridad de conceptos en cuanto al significado exacto de lo que buscaban. Se pensaba en delegación de atribuciones fiscalizadoras a los entes locales, en la creación de asambleas provinciales con la función de asesorar al intendente, pero en ningún momento se consideró, como se haría más tarde, la creación de entes locales personificados con atribuciones propias emanadas directamente de la ley"³.

Pareciera que la apreciación, en 1929, de José Guillermo Guerra, miembro

¹ Ver Godoy U., Hernán, "El proceso de regionalización en Chile: enfoque sociológico", en Luz Bulnes, Maximiano Errázuriz, Hernán Godoy, Juan Ignacio Varas y Sergio Villalobos, *La regionalización*, pág. 56: "El desarrollo de Chile fue un caso de desarrollo centralizado". También ver, del mismo autor, "Factores ideológico-culturales", obra citada, págs. 58 a 59.

Los primeros intendentes fueron, de Santiago, Ambrosio de Benavides, también Gobernador y capitán general y, de Concepción, Ambrosio O'Higgins. Debe consignarse, además, que no obstante la división territorial indicada, durante la monarquía Chiloé dependió provisionalmente del Virrey del Perú y Valdivia tuvo un gobernador, designado por el Rey.

² Guerra, José Guillermo, *La Constitución de 1925*, 1929, págs. 506 y 507.

³ Bulnes de Granier, Luz, "La regionalización y sus antecedentes jurídicos", en Luz Bulnes, Maximiano Errázuriz, Hernán Godoy, Juan Ignacio Varas y Sergio Villalobos, obra citada, pág. 6. En pág. 9: "La descentralización administrativa queda así incorporada solamente como una norma programática de la Constitución Política de 1925".

de la Subcomisión de reforma de 1925, en cuanto que el espíritu de la Constitución era que se procediera en la materia "... en una forma mesurada y cautelosa"⁴ fue exacta acerca de la finalidad de la Constitución en esta materia. Agregaba: "A nuestro juicio, dentro de las ideas de parsimonia y oportunismo que lleva envueltas en sí el adverbio 'paulatinamente', el legislador podrá otorgar a ciertas asambleas provinciales y a ciertas municipalidades, nominativa o genéricamente designadas, atribuciones que no conceda a las demás corporaciones de la misma naturaleza"⁵.

Puede concluirse, además, que en la materia ni siquiera se llegó a concretar tal previsión, porque al no dictarse la ley sobre funcionamiento de las asambleas provinciales, las normas constitucionales pertinentes pasaron a formar parte de las denominadas "disposiciones programáticas" de la Constitución.

La descentralización, bien haya sido entendida en un sentido amplio o de un modo más restringido, constituyó –entonces– un propósito de difícil cumplimiento.

Así, y como excepcionales iniciativas –de algunos gobernantes, parlamentarios o entidades– en cuanto a concretarla, durante el período de vigencia de la Constitución Política de 1925 (1925 a 1973) pueden destacarse como principales las siguientes:

a) Durante el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del C. (1927 - 1931), en que se suprimen siete provincias (el 30% de las entonces existentes), procurando establecer zonas territorialmente más completas.

b) El Presidente Arturo Alessandri P., en su segunda administración (1932-1938), propició establecer mecanismos de descentralización vinculados a la estructuración de las asambleas provinciales para lo cual presentó –el 15 de enero de 1938– un proyecto de reforma constitucional⁶, el cual no encontró acogida.

c) Durante el gobierno del Presidente Pedro Aguirre C. (1938-1941) se establecieron en forma experimental subsecretarios regionales en cuatro zonas del país, medida sobre la cual no se legisló y que no perduró en el tiempo.

d) El senador Florencio Durán B., el 9 de septiembre de 1940, presentó un proyecto de reforma constitucional –el primero en que se plantea la región como base territorial amplia– para dividir el territorio nacional en seis regiones

⁴ Guerra, José Guillermo, obra citada, pág. 509.

⁵ Guerra, José Guillermo, obra citada, pág. 510.

⁶ Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1937-1938, págs. 979 a 989.

o zonas⁷, que serían administradas por los Consejos Zonales de Administración, representativos de diversas funciones.

e) Las generadas mediante la actividad de las Asambleas Nacionales o Convenciones de las Provincias de Chile, principalmente de las tres primeras efectuadas los años 1946, 1948 y 1949 en Valparaíso, Concepción y La Serena, respectivamente. En estas asambleas se definió un claro propósito de concretar la descentralización sobre la base de reconocer las regiones naturales de Chile. Incluso de la Primera Convención surgió un proyecto de reforma constitucional que dividía el territorio nacional en zonas o regiones, administradas por organismos funcionales denominados Asambleas Regionales, dotadas de atribuciones. La referida actividad provincial tuvo importancia e, incluso, el gobierno del Presidente Gabriel González V. oficializó la presentación al Congreso Nacional –el 5 de enero de 1948– del proyecto de reforma constitucional⁸ de la Primera Convención, texto que no tuvo acogida.

f) El senador Guillermo Izquierdo A., el 26 de agosto de 1959, presentó un completo proyecto de reforma constitucional, según el cual el territorio nacional se dividiría en no más de diez zonas regiones (y éstas en comunas), definidas como unidades geográfico-económicas, administradas por Asambleas Regionales, de base funcional. Proponía, asimismo, la creación de un Consejo Nacional de Coordinación y Descentralización Administrativa⁹.

g) Las reestructuraciones del Ministerio de Economía, transformado por la Ley N° 14.171, de 26 de octubre de 1960, en el de Economía, Fomento y Reconstrucción, de la Corporación de Fomento de la Producción, así como la creación de los Consejos Provinciales de Desarrollo (Coprode), en 1961, durante el gobierno del Presidente Jorge Alessandri R. (1958-1964); y

h) La presentación, por el gobierno del Presidente Eduardo Frei M. (1964-1970), del proyecto de reforma constitucional, de 30 de noviembre de 1964¹⁰, que para los efectos del régimen administrativo interior propuso la división del territorio de Chile en no más de diez zonas o regiones y éstas en comunas. Las

⁷ Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1940, págs. 2187 a 2204. Las seis regiones o zonas propuestas fueron: minera del norte; minera-agrícola; agrícola-industrial del centro; agrícola del valle central; carbonífera-industrial-triguera y maderera del sur y la agrícola, ganadera, pesquera y ballenera del sur.

⁸ Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1948, págs. 1362 y sgtes.

⁹ Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1959, págs. 1526 a 1548. Las no más de diez zonas o regiones se señalarían por la ley.

¹⁰ Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", sesión 5ª, 1 de diciembre de 1964, págs. 280 a 292.

regiones serían regidas por un intendente zonal, un consejero de Administración Regional y una Junta Representativa de la Comunidad, manteniendo al intendente zonal como el agente natural e inmediato del Presidente de la República y proponiendo derogar el artículo 107 sobre descentralización administrativa. Y también durante el mismo gobierno, en 1965, la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).

Sin perjuicio de todo lo anterior, y de lo señalado en una numerosa bibliografía de la época¹¹, es del caso consignar como conclusión lo señalado por el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile Arturo Aylwin Azócar: "Contrariamente a lo programado por la Constitución de 1925, con el transcurso de los años el país se fue centralizando cada vez más, de tal manera que las autoridades fueron perdiendo poder efectivo, al mismo tiempo que las municipalidades languidecían por falta de recursos y facultades. Por vía de excepción, en territorios determinados o sólo respecto de materias puntuales, se pusieron en operación instrumentos de planificación o de desarrollo de carácter territorial (Junta de Adelanto de Arica, Corporación de Desarrollo del BíoBío y otras, oficinas de planificación en algunas provincias)"¹².

2. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980. ANTECEDENTES INMEDIATOS Y FINALIDADES

Con motivo de la crisis del régimen político constitucional, desencadenada en 1973 y el advenimiento del gobierno militar, durante la administración del Presidente Augusto Pinochet U. (1973-1989) se creó una nueva división territorial, sistema denominado "Regionalización", o sea, la efectiva división de todo el territorio de Chile en regiones –trece en total–, con lo cual se reemplazó la anterior división político administrativa.

Para tal efecto se creó, primeramente, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)¹³, y luego se dictaron los Decretos Leyes 573 y 575,

¹¹ Ver de Urzúa V., Germán y García B., Anamaría, Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969), 1971, especialmente los capítulos "Conclusiones generales" y "Análisis crítico de la estructura jurídica de la administración" y síntesis de "Prensa y administración pública chilena", págs. 191 a 197, 199 a 227 y 231 a 254, respectivamente. También, de Daniel A., Manuel, "La organización administrativa en Chile", 1982.

¹² Aylwin A., Arturo, "El proceso de descentralización administrativa: creación de una antigua aspiración", en Revista Política.

¹³ Decreto Ley N° 212, publicado en el Diario Oficial de 26 de diciembre de 1973. Se señaló, entre sus atribuciones, la de "estudiar y programar medidas tendientes a hacer una adecuada regionalización administrativa del país".

de 1974¹⁴. Por medio del primero se establecieron las normas de "Gobierno y Administración del Estado", reemplazando el texto original de la Constitución Política de 1925. De tal forma se dio comienzo al proceso de regionalización, al establecerse la división territorial en regiones.

Los propósitos de estas importantes decisiones se dirigieron hacia obtener un equilibrio en el aprovechamiento de los recursos, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, una participación mayor de la población en sus destinos y una igualdad de oportunidades de ésta, criticándose la concentración del poder político y económico y la centralización "asfixiante" de la administración pública¹⁵.

El territorio nacional se dividió en trece regiones –I de Tarapacá, II de Antofagasta, III de Atacama, IV de Coquimbo, V de Valparaíso, VI del Libertador Bernardo O'Higgins, VII del Maule, VIII del Bío-Bío, IX de la Araucanía, X de los Lagos, XI de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, XII de Magallanes y de la Antártica Chilena y, sin número, la Región Metropolitana. Y todas éstas en provincias. Se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE); se estableció la desconcentración de los ministerios y un sistema general de planificación. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividieron en comunas, dirigidas por el alcalde y con un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO)¹⁶.

En su aplicación, los decretos leyes 573 y 575 establecieron, en cuanto a la consagración de los nuevos conceptos y organismos, la política de gradualidad. Ello posibilitó la aplicación conjunta de criterios matemáticos, geográficos, administrativos, económicos, políticos y sociológicos¹⁷.

¹⁴ Publicados en el Diario Oficial de fechas 12 y 13 de julio de 1974, respectivamente. El primero tuvo rango constitucional. Corresponde, asimismo, consignar los Decretos Leyes N° 937, de 19 de marzo de 1975, sobre Desconcentración y Sistema de Planificación Regional y N° 1.263, de 21 de noviembre de 1975, sobre Sistema de Administración Financiera.

¹⁵ "Fundamentos y objetivos de la regionalización". Discurso del Presidente de la República Augusto Pinochet U., 11 de julio de 1974.

¹⁶ Las regiones I, II, III, IV y VI se dividieron en tres provincias cada una; la V, en siete; las VII, VIII, XI y XII en cuatro; la IX, en dos, la X, en cinco y la Región Metropolitana, en seis. Con un total de 51 provincias.

En el artículo 22 del Decreto Ley 575 se estableció que "el presupuesto nacional se elaborará sectorial y regionalmente", agregando sí, en el artículo 23, que "la ejecución presupuestaria a nivel regional se atenderá a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda". También se creó el Fondo Nacional de Desarrollo y se regularon las Secretarías Regionales Ministeriales. Posteriormente, por Decreto Ley 1.289, de 1976, se dio forma a la "Ley Orgánica de Municipalidades", la cual ha sido modificada, siendo su texto actual el correspondiente a la N° 18.695, refundido en el Diario Oficial de 11 de enero de 2000.

¹⁷ Ver, en Alvez M., Amaya, "Hacia una nueva forma jurídica de Estado en Chile", 1995, págs. 175 y 176. Primeramente, y a contar del 1 de agosto de 1974, se establecieron cinco regiones-piloto, las N° I, II, VIII, XI y XII. Las N° III, IV, V, VI, VII, IX y X se constituyeron el 1 de enero de 1976 y la Región Metropolitana lo hizo el 1 de abril de 1980.

Ya en los primeros antecedentes de la elaboración de la Constitución Política de 1980 se había consignado: "Sin perjuicio del carácter unitario del Estado, la Constitución propenderá a la descentralización regional, tanto en lo relativo a la adopción de decisiones cuanto al manejo de recursos, para lo cual procurará configurar zonas de condiciones geopolíticas y socioeconómicas similares. La descentralización regional, que es una antigua y justa aspiración de las provincias, no sólo constituye una forma de hacer efectiva la participación de sus habitantes, sino que es factor importante para su desarrollo"¹⁸.

En la elaboración del anteproyecto constitucional de la Comisión de Estudio, en estas materias fue fundamental el anteproyecto de regionalización presentado por CONARA, extensamente analizado en las sesiones efectuadas durante el año 1978¹⁹. Lo así elaborado fue confirmado sin mayores observaciones

¹⁸ En "Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República", Actas de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política del Estado, sesión N° 18, de 22 de noviembre de 1973, pág. 25.

En sesión 48ª, de 25 de junio de 1974, pág. 3, el integrante de la Comisión de Estudio Jorge Ovalle Q. señaló: "...porque la división del territorio en regiones es una realidad que se constata en cualquier momento".

Las sesiones de la Comisión de Estudio (hasta la N° 245, denominada Constituyente), principalmente pertinentes a la regionalización y descentralización, son la 2ª, de 25 de septiembre de 1973 (pág. 5); 3ª, de 26 de septiembre de 1973 (pág. 4); 9ª, de 23 de octubre de 1973 (pág. 6); 16ª, de 13 de noviembre de 1973 (págs. 2 a 3 y 11 a 12); 18ª, de 22 de noviembre de 1973 (pág. 25); 23ª, de 14 de marzo de 1974 (págs. 2 a 9 y 17 a 36); 25ª, de 25 de marzo de 1974 (págs. 2 a 22); 26ª, de 26 de marzo de 1974 (pág. 29); 27ª, de 28 de marzo de 1974 (pág. 14); 29ª, de 4 de abril de 1974 (págs. 2 a 23); 30ª, de 9 de abril de 1974 (págs. 2 a 36); 31ª, de 11 de abril de 1974 (págs. 2 a 33); 37ª, de 2 de mayo de 1974 (pág. 3); 40ª, de 14 de mayo de 1974 (págs. 9 a 18 y 22 a 23); 48ª, de 25 de junio de 1974 (pág. 3); 271ª, de 5 de enero de 1977 (págs. 620 a 648); 373ª, de 23 de mayo de 1978 (pág. 2609); 375ª, de 24 de mayo de 1978 (págs. 2649 a 2666); 376ª, de 24 de mayo de 1978 (págs. 2670 a 2682); 377ª, de 30 de mayo de 1978 (págs. 2684 a 2703); 378ª, de 30 de mayo de 1978 (págs. 2706 a 2722); 380ª, de 6 de junio de 1978 (págs. 2744 a 2759); 381ª, de 7 de junio de 1978 (págs. 2775 a 2778); 385ª, de 25 de junio de 1978 (págs. 2836 a 2855); 386ª, de 20 de junio de 1978 (págs. 2859 a 2878); 387ª, de 21 de junio de 1978 (págs. 2880 a 2896); 390ª, de 28 de junio de 1978 (págs. 2944 a 2964); 391ª, de 28 de junio de 1978 (págs. 2966 a 2982); 398ª, de 11 de julio de 1978 (págs. 3116 a 3118); 402ª, de 14 de julio de 1978 (págs. 3190, 3204, 3205, 3212); 404ª, de 18 de julio de 1978 (págs. 3248 a 3251); 409ª, de 10 de agosto de 1978 (pág. 3406) y 417ª, de 5 de octubre de 1978 (págs. 3672 a 3676). Los temas se trataron, así, en 32 sesiones, o sea, en el 8% del total de reuniones efectuadas.

También pueden señalarse, referidas especialmente al régimen municipal y a la administración interior, las sesiones 12ª, de 6 de noviembre de 1973; 14ª, de 8 de noviembre de 1973; 15ª, de 12 de noviembre de 1973; 19ª, de 20 de diciembre de 1973; 20ª, de 15 de enero de 1974; 28ª, de 2 de abril de 1974; 32ª, de 16 de abril de 1974; 108ª, de 20 de marzo de 1975; 109ª, de 25 de marzo de 1975; 144ª, de 7 de agosto de 1975; 145ª, de 14 de agosto de 1975; 158ª, de 14 de octubre de 1975; 269ª, de 3 de enero de 1977; 270ª, de 4 de enero de 1977 y 336ª, de 10 de enero de 1978.

¹⁹ Ver Actas de la Comisión de Estudio, sesión 375ª, pág. 2649, en que el integrante Raúl Bertelsen da cuenta de que en reunión del 23 de mayo de 1978, con CONARA "se les entregó el proyecto de regionalización del país, que contiene la experiencia de casi cuatro años de aplicación del proceso, con la finalidad de que la Comisión lo discuta y lo consagre en el texto".

por el Consejo de Estado, salvo que respecto del Fondo de Nacional de Desarrollo Regional se precisó que éste sería un porcentaje no inferior al 5% del total de los ingresos de la Ley de Presupuestos de la Nación, con lo cual se evitaría el carácter meramente programático de la disposición respectiva²⁰. Ello, por cuanto resulta evidente que para la real adopción de decisiones en los niveles regionales es indispensable la autonomía en la disponibilidad y manejo de los recursos.

En cuanto a las normas fundamentales, después de lo dispuesto en el Acta Constitucional N° 2, de 13 de septiembre de 1976, referida a las bases esenciales de la institucionalidad chilena, la Constitución Política de la República de Chile de 1980 consagró, en tal texto fundamental, el avance ya producido en materia de regionalización. Las normas, inicialmente propuestas por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, se mantuvieron –así– en el texto definitivo de la Constitución Política²¹.

Luego de disponer que el territorio de Chile se divide en regiones, lo desarrolla en el Capítulo XIII, “Gobierno y Administración Interior del Estado” (artículos 99 a 111)²², debiendo agregarse las reformas constitucionales de 1989, 1991 y 1997²³, así como la dictación y reforma de las leyes orgánicas constitucionales²⁴, en particular

²⁰ Principalmente en Actas del Consejo de Estado, sesiones 56ª, de 28 de noviembre de 1978 (pág. 346); 92ª, de 9 de octubre de 1979 (págs. 654 a 655) y 103ª, de 29 de enero de 1980 (pág. 729) y 110ª, de 1 de julio de 1980 (pág. 770). En el texto de la Constitución de 1980, finalmente aprobado, se restituyó la norma propuesta por la Comisión de Estudio, eliminándose la mención al porcentaje preciso del 5%.

²¹ Ver en Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno. Transcripciones y antecedentes de la Constitución de 1980. Decretos leyes 3.464 y 3.465.

²² Verdugo M., Mario, Pfeffer U., Emilio y Nogueira A., Humberto, “Derecho Constitucional”, Tomo II, 1997, pág. 334: “El número de regiones en Chile está señalado en la Constitución, curiosamente en el artículo 45, que establece la composición del Senado, determinando las circunscripciones senatoriales ‘en consideración a las trece regiones’”.

²³ Ley de reforma constitucional N° 18.825, publicada en el Diario Oficial de 17 de agosto de 1989, N° 47, según la cual la modificación de los límites de las regiones, la creación, modificación o supresión de las provincias y comunas, así como la fijación de las capitales de regiones y provincias, serán materia de ley de quorum calificado.

Ley de reforma constitucional N° 19.097, publicada en el Diario Oficial de 12 de noviembre de 1991, artículos 7° y 10° sobre establecimiento de Consejos Regionales y elección popular de alcaldes y concejales. (Por Ley N° 19.174, publicado en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1992, se interpretó que el plazo contemplado para la elección de los Consejos Regionales se contaría desde que se hubiesen instalado todos los concejos municipales). Otra Ley de reforma constitucional N° 19.448, publicada en el Diario Oficial de 20 de febrero de 1996, aplazó por tres meses las elecciones municipales y el período de los concejales que estaban en ejercicio.

Ley de reforma constitucional N° 19.526, publicada en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1997, sobre atribuciones y organización de la administración comunal.

²⁴ Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1986 y sus modificaciones, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 2001.

la de gobierno y administración regional, de 1992, todo lo cual acentuó el contenido normativo del proceso gradual de descentralización regional por medio de los gobiernos regionales dotados de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y atribuciones constitucionales y legales.

3. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980. SITUACION EFECTIVA EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION. DIFICULTADES EXISTENTES Y MENTALIDADES

No obstante que, como se infiere de lo precedentemente referido, la situación constitucional y legal se vincula decididamente a la descentralización y regionalización, ello no resulta concordante con los hechos²⁵.

Debe destacarse que en los recientes veinte años entidades regionalistas de importante actividad, organizadas principalmente en Concepción y Valparaíso, ya en 1984 como Corporación para la Regionalización del Bío-Bío (Corbióbío) han formulado reiterados planteamientos y sostenido criterios en materia de conocimiento de necesidades regionales, expresadas en Jornadas Nacionales de Regionalización, publicaciones de textos y formando la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE), constituida como corporación de derecho, universidades y personas naturales.

Ley Orgánica Constitucional N° 18.605, de los Consejos Regionales de Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de 6 de abril de 1987.

Ley Orgánica Constitucional N° 18.695, de Municipalidades, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1988, y sus modificaciones, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con fuerza de ley N° 1/19.704, publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 2002.

Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial de 11 de noviembre de 1992, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por Decreto Supremo N° 291 (con alcance de la Contraloría General de la República en cuando este texto no constituye un decreto supremo, como formalmente se indica sino que un Decreto con fuerza de ley), publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1993.

²⁵ Para un estudio del tema, además de la bibliografía ya citada en este trabajo, ver –entre otros– Gelsner E., Hagen, Centralismo en Latinoamérica y descentralización en Chile, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile, Sede Regional Talcahuano, Chile, 1988; Boissier, Sergio, Territorio, Estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional, Editorial Pehuén, Santiago, 1990; Centro de Investigaciones de la Realidad Social, Descentralización y regionalización, Santiago, 1993; Senado-Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Proyecciones hacia una nueva administración interior del Estado, Ediciones Universitarias, Valparaíso, 1995; Mideplan, Ministerio del Interior, Subdere, Pnud, Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile, Santiago, 1998, y Fernández S., Guillermo, El extravío histórico chileno, Ediciones Cerro Negro, Concepción, 1999.

Una amplia recopilación bibliográfica: VIII Región del Bío-Bío, y listado de autores, de Fliman Grinberg, Ximena, bibliotecaria, en Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile, Universidad de Santiago de Chile, "La Región del Bío-Bío. V Jornadas Territoriales", Colección Terra Nostra N° 18, Santiago, 1990, págs. 275 a 324.

Los criterios expresados en tal entidad han insistido en que la “regionalización” o “crecimiento armónico del territorio nacional” es un proceso indispensable de concretar para el desarrollo nacional. Así, sobre la base de definir como grandes tareas nacionales las de superar la pobreza, modernizar el Estado y lograr un desarrollo sustentable, han propiciado principalmente los siguientes cambios:

“1º) En el sistema jurídico y político administrativo: leyes descentralizadoras; gobiernos regionales modernos, eficientes y eficaces; facultades normativas; elección directa de autoridades; personalidad jurídica; recursos propios; capacidad para negociar con otras regiones del país o del extranjero; proyecto político regional y capacidad normativa.

2º) En el sistema económico, financiero, productivo y comercial: recursos y capacidad de gestión local, radicación de jerarquías, gerencias y direcciones generales que deciden inversiones en la región. Romper itinerancia Santiago-región-Santiago. Bases tributarias diferentes.

3º) En el sistema educativo, cultural, científico y tecnológico: identidades locales y regionales; perfiles de la región; patrimonio natural, histórico y cultural; capacidad de investigación científica y tecnológica.

4º) En el sistema comunicacional informativo: medios dotados de tecnología, recursos y apoyos; capaces de convocar a la población regional y local, y de proyectarse nacionalmente, sin dependencia de cadenas centralizadas”²⁷.

Respecto de lo señalado sobre el sistema jurídico y político administrativo, se han formulado críticas reiteradas tanto en lo relativo al contenido de los

²⁶ Personalidad jurídica por Decreto Supremo N° 833, Ministerio de Justicia, de 21 de julio de 1988. Conforme sus estatutos, tiene como objetivo: “promover la regionalización y la descentralización del país para lograr un desarrollo armónico y justo de Chile, analizando, impulsando y planteando, ante las autoridades que correspondan, las inquietudes de la comunidad sobre dicho proceso”.

²⁷ Revista Tiempo Regional, Concepción, N° 37, septiembre 1994, págs. 30 a 31.

Entre algunas otras iniciativas concretas se encuentra la presentación, con ocasión del proyecto de reforma constitucional sobre gobiernos regionales y administración comunal, en 1991, la presentación de uno alternativo, del cual fue autor el doctor en derecho Alejandro Vergara B. Ver en Alvez M., Amaya, Hacia una nueva forma jurídica de Estado en Chile, Concepción, 1995, pág. 259: “Este proyecto avanzaba de manera directa hacia la efectiva y real regionalización, razón por la cual nos parece no fue considerado”.

Recientemente, de tal entidad puede mencionarse la que motivó que el 100% de los senadores y el 82% de los diputados, electos en el año 2002, suscribieran el compromiso titulado “Yo voto por las regiones”, con diez proposiciones de medidas sobre regionalización.

En críticas al respecto, ver entrevistas a Claudio Lapostol, presidente de Corchile, y de Heinrich von Baer, presidente del Consejo Nacional para la Descentralización y Regionalización, Conarede, en diario El Sur, Concepción, edición de 14 de diciembre de 2003, pág. 3: “Si bien reconoce que la iniciativa en esta materia la tenía el gobierno, criticó la falta de consecuencia de quienes, voluntariamente, prometieron apoyar la regionalización y, en la práctica, no han demostrado una voluntad clara en tal sentido”.

textos vigentes cuanto por la estimación de faltar modificaciones que se estiman indispensables para que existan verdaderamente la descentralización y la regionalización, como, por ejemplo, entre otras, la elección directa de los intendentes y consejeros regionales, reconocimiento de los territorios especiales del país y la creación de servicios públicos regionales.

Así, "la puesta en marcha de esta nueva estructura gubernamental ha tenido diversos problemas. Uno de los más complejos ha sido el funcionamiento de los consejos regionales. Además de las dificultades que presenta el curioso mecanismo de designación de sus integrantes, estos organismos carecen de recursos materiales y apoyo técnico para cumplir las funciones que les encomienda la ley. Al mismo tiempo la circunstancia que sean presididos por el representante directo y de la exclusiva confianza del Presidente de la República, crea una situación de ambigüedad que ha hecho muy difícil su funcionamiento"²⁸.

Respecto de lo anterior, se ha anunciado un Proyecto sobre reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, elaborado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que se concretaría en el año 2003.

Una Versión Preliminar de dicho texto, bajo el epígrafe "Proyecto Chile Armónico. Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, Conarede", fue dada a conocer extraoficialmente en julio de 2003, y se encuentra dividida en 8 títulos, sobre Naturaleza y objetivos del Gobierno Regional, Ambitos de funciones y atribuciones del Gobierno Regional, Organos del Gobierno Regional, Estructura administrativa y régimen de personal, Patrimonio y sistema de financiamiento, título final y disposiciones transitorias, respectivamente, con un total de 44 artículos²⁹.

Por otra parte, el incumplimiento del requisito de residencia en las respectivas regiones por los candidatos a parlamentarios, la reducción en el plazo mínimo de tal residencia respecto del establecido en el texto original de la Constitución de 1980, así como la tendencia a trasladar de hecho la sede del Congreso desde Valparaíso a Santiago, acrecentada en los años recientes, se orientan en un mismo sentido centralizador.

²⁸ Alvez C., Hernán, *Centralismo y desarrollo regional en Chile*, Talcahuano, 1999, pág. 36.

²⁹ Sobre éste, a fines del año 2003, el ministro secretario general de Gobierno señalaba que "el proyecto que reforma la gestión de los gobiernos regionales" está entre las 59 leyes priorizadas por el Gobierno. Ver en diario *El Sur*, de Concepción, edición de 30 de noviembre de 2003, pág. 6: "Hoy, la reforma regional pasa por una situación límite. Vocero del gobierno adelantó que el proyecto que modifica la gestión de los gobiernos regionales será ley antes del 21 de mayo próximo".

En cuanto al texto constitucional, en el extenso debate constitucional de los años recientes sobre proyectos de modificaciones a la Carta Fundamental, el tema de la regionalización sólo se ha planteado recientemente en cuanto, por una parte, a las iniciativas de creación de regiones mediante no ya una reforma constitucional sino que sólo por ley de quorum calificado, vinculada así a un eventual aumento del número de integrantes del Senado³⁰ y, por otra, a la modificación de la integración del Consejo Regional por los senadores y diputados electos por la respectiva región y por dos consejeros por cada agrupación senatorial, elegidos por los alcaldes y concejales de las respectivas comunas de entre sus miembros³¹.

Posteriormente, el Presidente de la República Ricardo Lagos E. firmó el mensaje del proyecto de reforma constitucional con doce propuestas, entre éstas la que suprime el número de trece regiones y posibilita la creación de otras nuevas sólo por ley. También sobre la elección por voto universal de los consejeros regionales, el otorgamiento de mayores competencias a los gobiernos regionales, eliminación del requisito de residencia en la región para intendentes y gobernadores y en cuanto eleva a rango constitucional las atribuciones del gobernador³².

Atendido lo anterior, respecto de la definición práctica de los propósitos regionalizadores y descentralizadores, constituye una correcta percepción la ya consignada por el profesor Osvaldo Oelckers C., en cuanto que "...la débil decisión de trasladar mayores competencias a las regiones, la dependencia de las autoridades regionales, e incluso locales, además de grandes facultades de control impiden que la regionalización logre una consolidación de la necesaria autonomía decisional que requería el sistema"³³.

Pero, lo más decidor se encuentra en indicadores de importancia que acreditan la existencia de un creciente centralismo y de un consiguiente deterioro del desarrollo regional. Señalaré aquí sólo los más importantes.

³⁰ Son dos indicaciones al artículo 99 de la Constitución Política, presentadas por los senadores Marcos Carlola y Gabriel Valdés y por el Ejecutivo, respectivamente. La primera fue aprobada por la unanimidad de la Comisión y la segunda fue desechada por 2 votos a favor y tres en contra. Antecedentes y debate en República de Chile. Senado, "Reforma a la Constitución Política de la República de 1980". Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Noviembre de 2001; págs. 440 a 445.

³¹ Proposición de los senadores Manuel A. Matta, Rafael Moreno, Hossain Sabag y José Antonio Viera-Gallo. Desechada unánimemente por la Comisión y la segunda fue desechada por 2 votos a favor y tres en contra. Antecedentes y debate en República de Chile. Senado, "Reforma a la Constitución Política de la República de 1980". Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Noviembre de 2001; págs. 445 a 447.

³² Ver, en diario El Mercurio, edición de 13 de diciembre de 2003, C-pág. 6.

³³ Oelckers C., Osvaldo, "Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan", en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XVIII, 1996, pág. 340.

a) Población del país. En 1910, la capital, Santiago, tenía el 10% de la población y el resto del país (provincias, hoy regiones), el 90%. En 1920, los porcentajes de población eran del 12% y 88%, respectivamente. En 1970, el 35,75% vivía en Santiago y el 64,25% en el resto del país. En 1980, tales datos eran del 38,4% y 61,6%, respectivamente y, en 1992, eran del 39,4% y 60,6%, respectivamente. En el año 2002, los porcentajes correspondientes eran del 40,1% y 59,9%, respectivamente. Si a Santiago se suman las regiones del Bío-Bío –12,3%– y de Valparaíso –10,2%–, los porcentajes de población en los tres grandes centros son de 62,6%, mientras que los habitantes de las restantes diez regiones llegan, en conjunto, al 37,4%. Una proyección hacia los años 2010-2015 prevé cerca de un 50% de la población en la capital (Región Metropolitana) y la otra mitad en las demás doce regiones.

La tasa anual de crecimiento de la población, en 1992, era del 1,8% en la Región Metropolitana y del 1,55% en el resto del país. El crecimiento de la población, acumulado entre los años 1982 y 1992 era de 19,7% y 16,8%, respectivamente, variando al 15,3% y 11,9%, también respectivamente.

La mortalidad infantil, en la Región Metropolitana se situaba en el 12,8‰ y en el resto del país en el 14,3‰; las defunciones eran del 5‰ y 5,4‰, respectivamente. El 40% de los médicos residía en Santiago.

b) Superficie y densidad de población. Los datos precedentes cobran especial valor si se considera que la Región Metropolitana sólo abarca el 2,04% de la superficie total del territorio, en tanto que el resto del país ocupa el 97,96%, lo que hace que la densidad de habitantes por kilómetro cuadrado sea en 2002 –por región– la siguiente:

I. Tarapacá: 7,2; II. Antofagasta: 3,9; III. Atacama: 3,4; IV. Coquimbo: 14,8; V. Valparaíso: 94,1; VI. O'Higgins: 47,2; VII. Maule: 29,8; VIII. Bío-Bío: 50,0; IX. Araucanía: 27,2; X. Los Lagos: 15,8; XI. Aisén: 0,8; XII. Magallanes: 1,1 y Región Metropolitana: 392,1, la cual –en los diez años que van de 1992 a 2002– aumentó en 50,7 habitantes por kilómetro cuadrado.

c) Población urbana y rural. En 1865 eran el 21,98% y el 78,11%, respectivamente. En 1884, el 34,19% y el 65,18%, también respectivamente. Ya en 1940 vivía en las ciudades el 50,75% de la población y en el campo el 49,25%. El año 1992, el 83,46% vivía en las ciudades concentrándose, a la vez, en Santiago y sólo el 16,54% en el campo. Hacia el año 2002 las cifras son de 15.116.435 habitantes, o sea, el 86,60% en las ciudades y 2.026.322, esto es, el 13,40% en los campos.

d) Población joven, entre 15 y 24 años de edad. En cifras globales, el 70% se concentra en la Región Metropolitana y el 30% en las demás regiones.

e) Población debajo de la línea de pobreza. En cifras de 1998, mientras del 15,4% de la población de la Región Metropolitana se encontraba en tal condición, en el resto del país se llegaba al 23% y, en más de siete regiones, se llegaba a porcentajes fluctuantes entre el 22,7% y 34,3% (IX, de la Araucanía).

f) Participación en el Producto Interno Bruto. En datos del año 2000, la participación regional es la siguiente: I. Tarapacá: 3,2; II. Antofagasta: 7,7; III. Atacama: 2,1; IV. Coquimbo: 2,6; V. Valparaíso: 9,1; VI. O'Higgins: 4,4; VII. Maule: 3,8; VIII. Bío-Bío: 9,4; IX. Araucanía: 2,8; X. Los Lagos: 4,9; XI. Aisén: 0,6; XII. Magallanes: 1,4 y Región Metropolitana: 48,0.

g) Inversión que es de decisión regional. Para el año 2004, la inversión proyectada representa el 37,6% de la inversión del gobierno central, porcentaje similar al de los años anteriores³⁴ según cifras señaladas por el Instituto Libertad y Desarrollo en los últimos años.

h) Consumo. Un 55% corresponde a la Región Metropolitana y un 45% al resto del país.

i) Gasto público general. Estimado en el 85% en la Región Metropolitana y el 15% en las demás regiones, con una decisión sobre tal gasto del 90% en el gobierno central y el 10% en intendencias y municipalidades.

j) Matrículas. Tratándose de educación parvularia, en el año 2001 la Región Metropolitana tenía el 37,2% y el resto del país el 62,8%. En cuanto a educación universitaria, los porcentajes eran del 49,96% y 50,04%, respectivamente.

k) Gasto en ciencia, tecnología y cultura. El 73,1% de los proyectos Fondecyt, durante el decenio 1982-1992, correspondía a Santiago y el 26,9% al resto del país. El gasto público cultural estimado es del 70% y 30%, respectivamente. La disponibilidad de libros, el 60% y 40%, respectivamente, si bien la cifra de lectores es del 32,4% y 67,6%, respectivamente.

l) Operaciones económicas y financieras. Las colocaciones bancarias son del 82,5% en la Región Metropolitana, 4,3% en V Valparaíso, 3,9% en VIII Bío-Bío, 2,4% en X Los Lagos y el 6,9% en las restantes nueve regiones. Similares son los datos correspondientes a donaciones con descuento tributario.

De las operaciones de mercado de valores, un 98% corresponde a la Región Metropolitana y un 2% al resto del país.

Las inversiones extranjeras directas correspondieron, en el período 1974-

³⁴ Ver en Instituto Libertad y Desarrollo, Temas Públicos, N° 647, de 10 de octubre de 2003, págs. 5 y 6: "Se debe tener presente que específicamente el Ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección de Vialidad es la que mantiene una mayor proporción de inversiones de decisión del gobierno central, no cediéndole mayores espacios a los gobiernos regionales".

2002, en cuanto a la autorizada, el 28,86% en la Región Metropolitana y el 71,14% en las demás regiones y, en cuanto a la materializada, eran el 32,91% y el 67,09%, respectivamente.

m) Tasa de desocupación. Sobre una media del 8,5% que era en febrero-abril de 2003, el 8,9% en la Región Metropolitana e igual en la VIII Región. Los índices mayores se encontraban en las regiones III, con el 13,1% y V, con el 11,6%; los menores en las regiones VI, con el 4,3% y XII, con el 5,9%.

n) Viviendas y construcción. Las cifras eran, en 1992, de 62,6% considerando Santiago, Valparaíso y Bío-Bío y 27,4% en las demás regiones y, en el año 2002, las cifras eran de 61,7% y 38,3%, respectivamente. En cuanto a los subsidios habitacionales pagados, en el período 1991-1998 el 51% se otorgaron en la capital y el 49% en las regiones.

o) Programa de Bicentenario, a cumplirse hacia el año 2010. De un total de US\$ 5.700.000.000 destinados a las obras públicas, US\$ 3.800.000.000, o sea, el 66,7% se ejecutarían en Santiago y US\$ 1.900.000.000, esto es, el 33,3% en las demás regiones del país³⁵.

Como muchos de estos datos corresponden a políticas o decisiones públicas, que no han tenido un categórico y masivo rechazo colectivo, cabe válidamente preguntarse si es tan cierto el rechazo de la población hacia el centralismo, muchas veces calificado como agobiante pero que –en los hechos– parece día a día acentuarse, dándose, así, la preocupante situación de un discurso público descentralizador y regionalizador y, por otra parte, de decisiones y mentalidades en un sentido visiblemente opuesto, lo que lleva a considerar que existe un factor cultural no resuelto. Más bien que existe una “mentalidad centralista”³⁶ que lleva a aceptar –como indiferentemente– la dependencia constante y estrecha de un poder central, consagrándose un apocamiento profundamente dañino, esperándose todo del centro y produciéndose en éste un verdadero desdén por lo que se estima falta de capacidad de decisión de los externos a tal centro, todo lo cual lleva, inevitablemente, a acrecentar las diferencias y a consagrar una siempre injustificable falta de equidad³⁷.

³⁵ Ver algunos de estos datos en Von Baer, Heinrich, “Descentralización y desarrollo regional”. Tarea imperativa en el escenario de globalización. 2001; Banco Central de Chile, Información e Investigación Estadística; obra citada; Instituto Libertad y Desarrollo, “Temas públicos”, octubre de 2003; Colección Estrategia, “Informe sobre Chile 2003”, y Benavente M., Diego, *Diario Austral*, Temuco.

³⁶ Ver de Carrasco D., Sergio, “El centralismo político en Chile. La mentalidad centralista”, en XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, 1994, págs. 281 a 302.

³⁷ Sobre este punto, ver de Oviedo S., Tarcisio, “La centralización administrativa. ¿Un sistema obsoleto?”, en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 191, enero-junio de 1992.

La interrogante respecto de la actitud de la población nacional es válida y su respuesta compleja³⁸. Pero sólo ésta puede explicar la dicotomía entre lo que se dice en los textos escritos en materia de descentralización y regionalización y lo que efectivamente se hace.

Por otra parte, no es una cuestión menor la insatisfacción de la población en cuanto a la calidad de vida que conlleva el centralismo. No se trata, en esto, únicamente de los niveles de desaliento o desencanto más o menos normales. O de desencuentros en la percepción de la vida social, sino que existen consecuencias psicológicas negativas del centralismo. Así, datos³⁹ sobre porcentajes de pacientes en consultorios de atención primaria con síntomas de desorden psicológico señalan que éstos llegaban en Santiago al 50%, siendo la media mundial de aproximadamente el 25%.

O sea, hay claramente una insatisfacción, una falta de felicidad y armonía colectiva que es una situación indispensable de considerar seriamente.

La conclusión que plantea la falta de descentralización y de regionalización es, de acuerdo a lo que se ha analizado, un alejamiento –en cuanto a su real y desarrollada aplicación– de las finalidades expresadas al elaborarse la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

La percepción de este alejamiento histórico cobra especial acogida. “Luego de mirar el país desde la región, nos asiste la seguridad de que hemos caminado en el sentido inverso al que debíamos. No sólo hemos destruido sistemáticamente las ventajas sociales con que contábamos a consecuencia de nuestra particular evolución histórica, y que eran las que nos distinguían del resto de los países latinoamericanos, sino que cultivamos con igual perseverancia nuestras desventajas, hasta que eliminamos esa diferencia. Y lo que es peor, todo ello con la apariencia grata y engañosa de lo contrario, por lo que hemos reiterado permanentemente tales errores”⁴⁰.

A la vez, y en lo sustancial, hay claramente una insatisfacción, una falta de felicidad y armonía colectiva que es una situación indispensable de considerar seriamente, lo que hace que la falta de descentralización y de regionalización es

³⁸ Sobre lo mismo, Oelckers C., Osvaldo, obra citada, pág. 356: “...una verdadera regionalización tiene que ser impulsada por la región misma, lo que se produce en la medida en que esa comunidad tenga clara conciencia de un destino común para su región... Unir a la comunidad en tareas concretas que hacen crecer a la región, que desarrollan su potencial industrial, comercial, minero, agrícola, cultural o turístico, en que todos cooperan y todos ganan, debe ser el objetivo último de nuestro proceso de regionalización”.

³⁹ Ver, en Von Baer, Heinrich, texto citado.

⁴⁰ Fernández S., Guillermo, obra citada, pág. 129.

un problema no sólo político o administrativo sino que también, por cierto, importantemente sociológico y humano⁴¹, debiendo entonces consignarse que “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”⁴².

⁴¹ Pacheco Barrera, Alfredo, Premio Nacional de Periodismo, en Ponencias, comentarios y conclusiones del Foro sobre descentralización y regionalización del país. Concepción, 26 de julio de 1984: “...la regionalización no puede alcanzarse por decreto. La regionalización es el fruto de un esfuerzo y de una acción meditada. Es menester tener en cada región ...un sentido de responsabilidad respecto de lo que significa el ejercicio de una mayor parte del poder en lo administrativo, de las decisiones en que lo que respecta a la inversión fiscal y de la selección en lo que toca al desarrollo cultural y artístico. Es la cultura la que crea un sentido localista o regionalista, la que señala los más altos objetivos del desarrollo, la que crea las imágenes y símbolos del crecimiento físico, la que opera como elemento anclador de la población y evita la emigración hacia la capital, la que en fin prepara el ambiente para que prospere un polo de desarrollo capaz de lograr una cuota ponderable de desincentivación de crecimiento de la capital”.

⁴² Constitución Política de la República de Chile, artículo 1º, inciso 4º.