

INICIATIVAS SOBRE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DURANTE EL PERIODO DE VIGENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1925*

Sergio Carrasco Delgado

Profesor de Historia Constitucional de Chile y de Derecho Constitucional, y Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de Concepción.

SUMARIO

El presente trabajo proporciona antecedentes sobre los temas de la descentralización administrativa y de la regionalización durante el período de la Constitución Política de la República de Chile de 1925, explicándose los diferentes criterios que sobre el tema existieron durante la elaboración del Texto Fundamental, los propósitos e iniciativas para concretarlos, el distinto alcance que adquirieron y la actividad al respecto de las Convenciones de las Provincias. Se analizan los proyectos de reforma constitucional que, entre 1938 y 1966, se refirieron a ambas materias. Todo lo anterior permite extraer conclusiones que demuestran el difícil curso de ambas instituciones y también su vinculación con las normas posteriores.

A. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LA ELABORACION DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 1925

Considerando la realidad nacional, el propósito, si bien no denominado entonces así, de *modernización del Estado* y la conveniencia expresada de establecer una descentralización administrativa¹, en la Constitución Política promulgada el 18 de septiembre de 1925 –innovando respecto de la Carta Fundamental de 25 de mayo de 1833– se dispuso dentro del Capítulo VIII, Gobierno Interior del Estado, artículos 88 a 107, lo siguiente:

Artículo 94: “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

Artículo 107: “Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior.

* Derivado del proyecto de investigación N° 1930466 de FONDECYT-CONICYT.

¹ Estas materias fueron consideradas en las sesiones de la subcomisión de reformas constitucionales N°s: 14^a, 20^a, 21^a, 22^a, 29^a y 33^a, de fechas 1, 10, 15 y 16 de junio, 10 de julio y 3 de agosto de 1925, respectivamente. Ver en Ministerio del Interior “Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisión encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República”, 1925, pp. 166-168, 177, 265-268, 272-297, 370-381 y 520-525.

“Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes.

“En todo caso, la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al Presidente de la República”.

“Este artículo (el 107) es completamente nuevo y su objeto es concretar la aspiración por muchos sentidos de alcanzar *cierta descentralización* en el manejo de la administración pública”².

Durante la elaboración de la Constitución Política de 1925, el tema de la descentralización administrativa estuvo vinculado principalmente al régimen de las provincias —entonces 23—; a las posibles atribuciones de las Asambleas Provinciales, órganos suprimidos en 1828 y restablecidos en 1925, y al régimen de los servicios públicos.

El propósito no fue, entonces, variar el régimen unitario ni modificar el sistema presidencial también restablecido. O sea, no fue señalar una “descentralización política”, sino que propender a una “descentralización administrativa” así considerada³.

Expresión, por lo demás, del *criterio mayoritario de los constituyentes* de 1925, que “...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 fisca-

² GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925*, 1929, pp. 506-507. En página 508 consigna que, no obstante el centralismo, propio del período correspondiente a la Constitución de la República Chilena de 25 de mayo de 1833, se buscó cumplir el propósito de descentralizar por medio de la organización municipal y también por medio de una semiautonomía de ciertos servicios públicos. Cita los casos del servicio judicial (ley de 9 de enero de 1879), de la instrucción secundaria y superior y de los ferrocarriles del estado (Ley N° 2.846, de 26 de enero de 1914).

Señala el profesor Guerra, también integrante de la subcomisión de reforma, que se autorizó “la creación de zonas administrativas”, ya establecidas en leyes anteriores, para que se descentralizaran los servicios públicos. Correspondiendo al Intendente la fiscalización de los servicios de la provincia y al Presidente de la República la vigilancia superior.

Agregaba, en obra citada, p. 511: “Por consiguiente, el Intendente de la Provincia volverá a ser el Presidente chico que creó la Constitución de 1833, que anuló la ley municipal en 1891, y que resucitó la reforma constitucional de 1925”.

³ Ver en DANIEL A., Manuel, *La organización administrativa en Chile. Bases fundamentales*, p. 87: “El sistema de descentralización se genera como consecuencia del crecimiento de la función administrativa y la expansión de la actividad del Estado”.

Sobre la descentralización administrativa se considera como “...aquella situación organizativa que afecta a un solo Poder del Estado: al Ejecutivo, quien es el que administra y gobierna el Estado... En virtud de esta descentralización existen, además del órgano central de la Administración del Estado, que en Chile es el Presidente de la República, otros órganos que son titulares de la potestad administrativa, pero restringida a un territorio o a una materia, o a ambas que gozan de personalidad jurídica distinta del fisco, tienen patrimonio propio y, por tanto, cierta autonomía financiera, autonomía de origen, y competencias propias o compartidas con la autoridad central. Todo ello dentro de la ‘Unidad del Estado’, pues el Presidente de la República (órgano central) mantiene la potestad, la amplia potestad, de supervigilancia sobre todos aquellos órganos descentralizados”, dentro del concepto que señala VERGARA BLANCO, Alejandro, *La descentralización en la organización administrativa y estatal. Logros pendientes*, en Corporación para la Regionalización de Chile, “Las Regiones... ahora”, X Jornadas Nacionales de Regionalización, 1993, p. 75.

lizadoras 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 ley⁴.

Las *principales opiniones* expresadas al respecto demuestran la existencia de discrepancias importantes y de la falta de claridad anotada.

Así, por ejemplo, en la *Subcomisión de Reforma* intervinieron decididamente en favor de la descentralización los integrantes Héctor Zañartu Prieto y Ramón Briones Luco. Serias reservas al respecto expresaron los miembros Guillermo Edwards Matte y Francisco Vidal Garcés, mientras que Eliodoro Yáñez Ponce de León y el Presidente Arturo Alessandri Palma se situaron en lo que se estimó una posición intermedia.

Señaló Héctor Zañartu P.: "...para llegar a la descentralización administrativa es indispensable la *división del territorio en grandes provincias*⁵, que formen entidades de importancia por su riqueza y población, y que tengan comunidad de intereses, por la calidad de su producción y actividades, vías fáciles que las unan entre sí, etc. ...Para hacer esto sería necesario quitar a algunas de las actuales Direcciones Generales parte de sus atribuciones para entregarlas a la provincia"⁶.

Para Ramón Briones L., quien recordó su propia iniciativa en 1916, sobre creación de las Asambleas Provinciales, "las razones que lo movieron a presentar ese proyecto fueron los *anhelos de descentralización* de casi todas las provincias, especialmente de las del norte. Tomó la idea de la Constitución del año 28 (1828), persiguiendo el principio de la descentralización administrativa dentro de la unidad política y su idea fue bien recibida en casi todo el país"⁷.

Para Guillermo Edwards M.: "...se deben tener mayores precauciones. Las Asambleas que se quieren crear tenderán en el futuro a transformarse en pequeños Congresos, que aspirarán a tener mayores facultades que las constitucionales, y que, en todo caso, serán *campo propicio para los que intenten crear dificultades al Gobierno Central, a fin de obligarlo a ceder ante la presión de los descontentos con la política de la capital*"⁸.

Francisco Vidal G., declarándose partidario de la descentralización, intervino, no obstante, para consignar que "...para ciertos efectos de administración superior, aceptaba la creación de grandes provincias, propuesta por el señor Zañartu, pero le han hecho fuerza las razones que se han dado en orden a que *ese régimen podría conducirnos a un exceso de regionalismo, a un federalismo disimulado...*"⁹.

⁴ BULNES DE GRANIER, LUZ, *La regionalización y sus antecedentes jurídicos*, en BULNES, LUZ; ERÁZURIZ, MAXIMIANO; GODOY, HERNÁN; VARAS, JUAN IGNACIO y VILLALOBOS, SERGIO, "La Regionalización", 1988, p. 6.

⁵ Aunque con otra denominación, hay aquí una clara y perceptiva referencia de Héctor Zañartu Prieto a las regiones.

⁶ "Actas Oficiales...", sesión 21ª, 15 de junio de 1925, p. 273.

⁷ "Actas Oficiales...", sesión 21ª, 15 de junio de 1925, p. 275.

⁸ "Actas Oficiales...", sesión 21ª, 15 de junio de 1925, p. 274.

⁹ "Actas Oficiales...", sesión 21ª, 15 de junio de 1925, p. 279.

Enrique Oyarzún, también integrante de la subcomisión de reforma, se opuso a dar a las Asambleas Provinciales un rol mayor que el meramente asesor, sosteniendo que incluso sólo debían tenerlo cuando el Intendente lo estimara necesario. Ver lo citado, p. 281.

Dentro de los criterios generalmente aprobados estuvo el de Eliodoro Yáñez P. de L.: "Se reconoce por todos que hay que llegar a la descentralización administrativa, pero no hay que olvidar que *no es posible obtenerla de golpe y de una manera perfecta*. El proyecto que se discute importa un tránsito conveniente entre la situación actual y la que se desea crear y deja a la ley la amplitud necesaria para ir la aumentando"¹⁰.

Criterio también sostenido por el Presidente Arturo Alessandri P.: "Somos el país más centralista del mundo, y es natural que, para pasar de este régimen al de descentralización, empecemos por someter al país a una transición. *Ensayemos la personalidad de la provincia*, démosle los medios para que aprenda a gobernarse a sí mismo, y si al cabo de algún tiempo este ensayo representa un progreso se producirá naturalmente la ampliación del sistema, e irá naciendo sola la provincia grande"¹¹.

Reiterándolo públicamente al defender el proyecto constitucional: "...se establece la descentralización administrativa en la mejor forma que es posible hacerlo. Lo único que no se ha querido determinar, y por lo cual algunos protestan, es dividir el país en una especie de provincias distintas de las actuales... Acepto la descentralización administrativa, pero manteniendo las actuales provincias, dándoles sí mayor autonomía para que puedan desarrollarse con entera libertad. *A este efecto se crea la Asamblea Provincial...*"¹².

Pareciera que la apreciación, en 1929, del miembro de la Subcomisión de Reforma de 1925, José Guillermo Guerra, en cuanto que el espíritu de la Constitución era que se procediera en la materia "...en una forma *mesurada y cautelosa*"¹³ fue exacta acerca de la finalidad del texto en estas materias.

Agregaba: "A nuestro juicio, dentro de las ideas de parsimonia y oportunismo que lleva envueltas en sí el adverbio 'paulatinamente' (artículo 107), 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*"¹⁴.

B. LOS PROPOSITOS DE EFECTIVA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. SU INAPLICABILIDAD. INICIATIVAS FAVORABLES

Las normas constitucionales elaboradas en 1925, cuyos antecedentes se han reseñado precedentemente, hayan o no definido la descentralización administrativa, no lograron evitar que —en el período 1925-1973— no pudiera ésta verdaderamente concretarse.

Más bien, constituyó *un propósito de difícil cumplimiento*.

Los *motivos* de esta verdadera inaplicabilidad de las normas fundamentales no son solamente jurídicos, sino que también han dependido de numerosas otras

¹⁰ "Actas Oficiales...", sesión 21ª, 15 de junio de 1925, p. 278.

¹¹ "Actas Oficiales...", sesión 21ª, 15 de junio de 1925, p. 281.

¹² "Actas Oficiales...", "Versión oficial de la conferencia dictada por S.E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el día viernes 3 de julio de 1925", p. 717.

¹³ GUERRA, José Guillermo, obra citada, p. 509.

¹⁴ GUERRA, José Guillermo, obra citada, p. 510.

razones, económicas, políticas y sociológicas¹⁵, que pertenecen a la historia del período.

Se puede, sí, consignar que, en la materia, las moderadas previsiones descritas en el párrafo anterior *ni siquiera llegaron a concretarse*, porque, al dictarse la ley sobre funcionamiento de las Asambleas Provinciales, establecidas en los artículos 94 y siguientes de la Constitución de 1925, tales normas pasaron a ser un mero programa del constituyente. Es más, por la Ley N° 7.164, de 3 de febrero de 1942, sus atribuciones legales se trasladaron al Intendente de la Provincia, agente natural e inmediato del Presidente de la República y su directo representante (artículo 89 de la C.P.).

En cuanto al contenido del artículo 107 de la Constitución, más de veinticinco años después, en 1957, se consignaba categóricamente que "la realidad ha venido a dejar sin aplicación el artículo aludido, porque las leyes que se han dictado en los últimos años han ido entregando las atribuciones de los órganos administrativos locales a las autoridades centrales, agudizando cada día más el problema de la centralización que domina nuestro régimen administrativo; se ha procedido, como decíamos, como si el artículo 107 no existiera"¹⁶.

Similares conceptos se manifestaban en 1988, ya cerrado años antes el ciclo de la Constitución de 1925. "...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 provinciales 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"¹⁷.

La existencia, durante el período en estudio, de una Administración territorialmente descentralizada constituida por las Municipalidades, y de una funcionalmente descentralizada en que se ubicaban las instituciones autónomas y las empresas del Estado¹⁸ no alteraron la conclusión precedentemente transcrita.

No obstante, hubo *iniciativas favorables*, dirigidas a desarrollar criterios descentralizadores. Así, durante el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del

¹⁵ Ver CARRASCO D., Sergio, "El Centralismo Político en Chile. La Mentalidad Centralista", en XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público, *La Dignidad de la Persona*, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, 1994, Tomo II, pp. 281-302.

También ver de FLORES SIERRA, Luis, *La Constitución de 1925. Vacíos constitucionales. Disposiciones constitucionales incumplidas. Disposiciones constitucionales controvertidas*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1960.

¹⁶ BERNASCHINA G., Mario, *La Constitución Chilena*, 1957, p. 126.

¹⁷ AYLWIN A., Arturo, profesor de Derecho Administrativo, comentario transcrito por Bulnes de Granier, Luz, en obra citada, p. 9.

Ver también amplios antecedentes en 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", pp. 191-197, 199-227 y 231-254, respectivamente.

Ver DANIEL A., Manuel, *La Organización Administrativa en Chile*, p. 50: "...pero las Municipalidades sí que constituyeron un régimen de descentralización con órganos de autonomía y representación comunal".

Y de OVIEDO S., Tarcisio, *El régimen municipal chileno. Un sistema de descentralización territorial*, 1993.

¹⁸ Ver en DANIEL A., Manuel, *La organización administrativa de Chile. Bases fundamentales*, pp. 55, 131-132.

Campo (1927-1931), en que se continúa el crecimiento de la Administración Pública, se suprimen algunas provincias, disminuyéndose a 16, buscándose establecer *zonas más amplias*. Posteriormente, el Presidente Arturo Alessandri Palma, en su segunda administración (1932-1938), insistió en crear mecanismos de *descentralización en base a las Asambleas Provinciales*, y el Presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) establece los *Subsecretarios Regionales*, en cuatro zonas, para la coordinación entre las necesidades propias de una región y las generales del país, pero "...la carencia de base legal para esta innovación inteligente y bien inspirada la esteriliza al poco tiempo"¹⁹.

Los distintos gobernantes del período, en general insistieron, v.gr., en los Mensajes del 21 de mayo de cada año, al inaugurar el período de legislatura ordinaria de sesiones del Congreso Nacional, en la conveniencia de concretar mecanismos de descentralización administrativa²⁰.

También deben señalarse la reestructuración del Ministerio de Economía, transformado luego en Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; de la Corporación de Fomento de la Producción; y la creación de los *Consejos Provinciales de Desarrollo* (Coprode), en 1961, durante el gobierno del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), y la creación de la *Oficina de Planificación Nacional* (Odeplan) y el establecimiento de Oficinas Regionales de Planificación (Orplan) durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

C. EL SECTOR PRIVADO. LAS CONVENCIONES DE LAS PROVINCIAS

La organización de las Asambleas Nacionales de Centros para el Progreso de las Provincias, de la década de los años 1940, y de otros entes similares, fueron, durante el período de vigencia de la Constitución Política de 1925, constantes recuerdos del propósito de descentralización. También la formación en diversas provincias y ciudades de Centros para el Progreso, Juntas de Adelantos, Corporaciones y otras similares insistieron en la necesidad de un desarrollo nacional armónico.

Entre los principales medios de *participación del sector privado*, las denominadas *Asambleas Nacionales* o *Convenciones de las Provincias*, pueden señalarse la Primera, que fue la más importante, efectuada en Valparaíso durante los días 26 al 28 de septiembre de 1946, y la Segunda, en Concepción entre los días 15 a 17 de enero de 1948.

La indicada *Primera Convención*, de 1946, presidida por el Dr. Guillermo Munnich, se realizó en la Universidad Federico Santa María, de Valparaíso, y fue inaugurada por el entonces candidato triunfante Gabriel González Videla. Sus principales *conclusiones* y *acuerdos* tienen interés, por cuanto en éstos se manifestó la voluntad de atender los aspectos de descentralización y de regionalización.

¹⁹ DURÁN B., Florencio, *El Partido Radical*, p. 112.

²⁰ Así, en *Mensajes del Presidente de la República*, al inaugurar el período ordinario de sesiones del Congreso Nacional. En Boletines de Sesiones correspondientes de 21 de mayo de 1927, 1928, 1929 y 1930 (Carlos Ibáñez del C.); 1936, 1937 y 1938 (Arturo Alessandri P.); 1941 (Pedro Aguirre Cerda); 1953 y 1956 (Carlos Ibáñez del C.); 1960 (Jorge Alessandri R.); 1965 (Eduardo Frei M.) y 1973 (Salvador Allende G.).

Así, se consignó: "...la necesidad urgente de *descentralizar orgánicamente la administración pública*, reconociendo a las provincias el derecho a resolver sus propios problemas administrativos... que las *divisiones territoriales tengan una base geográfica con extensión de riquezas suficientes*, para atender sus propias necesidades... que la división administrativa actual no ha tenido existencia, *sino en la letra de la Constitución*, entre otras razones, porque no corresponde a la división natural del territorio... que la división que se establezca para los fines de administración debe estar regida en los problemas de esta índole por un *organismo auténticamente regional* y que sea genuinamente representativo de la zona"²¹.

Entre los acuerdos de esta Primera Convención está el de pedir al Gobierno que requiriera del Congreso Nacional una inmediata *reforma de la Constitución Política en base a las siguientes ideas*:

a) La división del territorio nacional en *zonas o regiones y éstas en comunas*. Las regiones agruparían las provincias que formarían naturalmente entre sí una unidad geográfico-económica;

b) La administración de las regiones por *Asambleas Regionales*, organismos de base netamente funcional, en que estuvieran representadas todas las comunas de la zona y las denominadas "fuerzas vivas" (agricultura, minería, industrias, comercio, profesiones, actividades educacionales, obreros y empleados); y

c) El otorgamiento de *atribuciones* a estas Asambleas Regionales, en la iniciativa de proyectos de ley en materias de interés regional, de inversión de rentas y de descentralización de servicios administrativos. También en el estudio y resolución de obras públicas regionales y en la de remoción de los jefes zonales o provinciales de servicios de manifiesta incompetencia, negligencia o falta de probidad.

Estas ideas tuvieron importancia, tanto porque indican la expresión combinada de *criterios de descentralización y de regionalización* como porque —como se verá— serían la *base de prácticamente todos los proyectos de reformas constitucionales* sobre la materia, posteriores a 1946.

La Segunda Convención, de 1948, presidida por don Gastón Ossa, aunque menos impactante que la primera²², también recomendó "...ratificar el criterio de *descentralización administrativa* sobre la base del reconocimiento de las *regiones naturales del país*"²³.

Se acordó efectuar una Tercera Convención de las Provincias, en la ciudad de La Serena, el año 1949, consignándose con esperanza, desmentida por los hechos: "...época en que *ya estaría aprobada* la reforma constitucional"²⁴.

D. PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIAS DE DESCENTRALIZACION Y DE REGIONALIZACION

Además de lo consignado, es de interés señalar que durante el período correspondiente a la Constitución Política de 1925 hubo *ocho proyectos de refor-*

²¹ Diario "El Mercurio", 28 de septiembre de 1946, p. 27.

²² Ver informaciones en diario "El Mercurio", Santiago, ediciones de 16, 17 y 18 de enero de 1948, pp. 21, 23 y 29, respectivamente.

²³ Diario "El Mercurio", Santiago, 18 de enero de 1948, p. 29.

²⁴ Diario "El Mercurio", Santiago, 17 de enero de 1948, p. 23.

ma constitucional, tres de iniciativa del Presidente de la República y cinco de iniciativa de miembros del Congreso, que se refirieron a materias de descentralización y, crecientemente, de regionalización, si bien no todos —como se verá— lo hicieron en forma exclusiva.

En una *primera etapa*, que termina hacia 1940, se continúa insistiendo en las Asambleas Provinciales ya referidas, como medio adecuado para la descentralización. Especialmente el Presidente Arturo Alessandri P., en su segundo gobierno, insistirá en ello, presentando incluso un proyecto de reforma constitucional.

En una *segunda etapa*, que se inicia en la década de los años 1940 y que se prolonga hasta fines de la vigencia de la Constitución de 1925, insistiendo en la finalidad de descentralización administrativa, se va a comenzar a poner énfasis en criterios de "*regionalización*" o, al menos, en la conveniencia de reconocer mayor importancia a todos los sectores de la población y del territorio nacional. En su mayor parte los proyectos de reforma constitucional, que se explicarán, están orientados por tales criterios. Con la excepción del presentado por el senador Florencio Durán Bernal, de mayor originalidad, los proyectos derivan de los acuerdos de la Primera Convención de las Provincias, de 1946.

Debe desde ya consignarse que *ninguno* de los proyectos de reforma constitucional sobre la materia fue aprobado, algunos ni siquiera mayormente discutidos. Pero, sin embargo, no deben omitirse por ser hitos en el extenso camino del régimen interior de Chile.

Los *proyectos de reforma constitucional sobre estas materias*, presentados durante el período correspondiente al de la Constitución Política de 1925, fueron:

1. *De 15 de enero de 1938, por el Presidente de la República Arturo Alessandri Palma*

El Presidente Arturo Alessandri P. había insistido durante su segunda administración (1932-1938) en la dictación de las leyes que posibilitaran el funcionamiento de las Municipalidades, en la forma dispuesta por la Constitución, y de las Asambleas Provinciales.

Lo primero se obtuvo sin mayores dificultades y el 3 de abril de 1935 se efectúa la primera elección general de regidores bajo la vigencia de la Constitución de 1925. Pero, en cuanto a las Asambleas Provinciales, el proyecto presentado encontró dificultades en el Congreso, no fue despachado.

Esto motivó que el 15 de enero de 1938 el Presidente Arturo Alessandri P. presentara un proyecto de ley y otro, con el carácter de previo de aquél, de reforma constitucional por el cual determinaba para las *Asambleas Provinciales* un número fijo de representantes, miembros genuinos de asociaciones organizadas de la producción y del trabajo. Estas entidades tendrían la facultad de disponer de fondos propios y con atribuciones suficientes para producir una real descentralización administrativa²⁵.

²⁵ Textos completos en Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1937-1938, pp. 979-989.

Ver, en sentido favorable a estos proyectos, intervenciones de Luis Urrutia Ibáñez, diputado por Valdivia, La Unión, Río Bueno y Osorno, en Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", de 20 de diciembre de 1937 y de 26 de enero de 1938, pp. 832-833 y 2106-2107, respectivamente.

El proyecto no encontró acogida y las Asambleas Provinciales, junto con las normas del artículo 20 de la Constitución, sobre indemnización por error judicial, y del artículo 87, sobre Tribunales Administrativos, conformaron el trío de “disposiciones programáticas”, o sea, incumplidas absolutamente de la Carta Fundamental.

2. De 9 de septiembre de 1940, del senador Florencio Durán Bernales

Se trata éste de un proyecto global de reformas presentado por el senador por la agrupación provincial de O'Higgins y Colchagua y Presidente del Senado (1941-1944), Florencio Durán Bernales. Se refiere, especialmente, a las funciones del Estado, derechos sociales, estructura del Congreso, elecciones de los senadores, unos por zonas económicas geográficas y otros por las funciones de Estado, creación del Consejo de Economía Nacional, modificación del régimen político, creación de un Consejo de Administración, juicio político y de residencia, organización de la vida social y económica, etc.

En su finalidad esencial, el proyecto se dirige a cambiar la democracia liberal por una orgánica y a sustituir el régimen presidencial por fórmulas parlamentarias.

Pero también contiene proposiciones sobre administración interior. Así, se propuso *dividir el territorio nacional en regiones o zonas* en atención a las características geográficas y a los intereses económicos de las diversas regiones del territorio de la República; las regiones, en provincias y éstas en comunas. La ley señalaría el número de zonas o regiones geográficas²⁶.

Las *zonas económico-geográficas* en que el senador Durán proponía dividir el territorio eran seis: 1. Zona minera del norte (Tarapacá, Antofagasta, Atacama); 2. Zona minera-agrícola (Coquimbo, Aconcagua); 3. Zona agrícola-industrial del centro (Valparaíso, Santiago); 4. Zona agrícola del valle central (O'Higgins, Colchagua, Talca, Linares, Maule); 5. Zona carbonífera-industrial-triguera-maderera del sur (Ñuble, Concepción, Arauco, Malleco, Bío-Bío, Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue), y 6. Zona agrícola-ganadera-pesquera-ballenera (Chiloé, Aysen, Magallanes y Antártica). Todas administradas por *Consejos Zonales de Administración*, constituidos funcionalmente. “Sin rehusar la tradición de la provincia, ni desconectarla del Poder Central, a través de la autoridad respectiva, la Zona Económico-Geográfica la excluye, como eje de la división administrativa. A su vez, tiende a conservar y vigorizar la soberanía a lo largo del territorio, menoscabada como efecto del centralismo”²⁷.

Si bien el proyecto no fue acogido, debe destacarse que es el *primero* del período en que se plantea la *Región*, correspondiente a una identidad real y suficientemente amplia, como base territorial de la descentralización.

3. De 30 de enero de 1945, de los diputados Pedro Bórquez Oberreuter, Jorge Salamanca y Fernando Maira Castellón

Se trata de un extenso proyecto de reforma sobre Estado, gobierno y soberanía, nacionalidad y ciudadanía, garantías constitucionales, Congreso Nacional

²⁶ Texto del proyecto en Cámara de Senadores, “Boletín de Sesiones Ordinarias”, 1940, Tomo III, pp. 2187-2204.

²⁷ DURÁN B., Florencio, obra citada, p. 113.

y sus atribuciones, formación de las leyes, ministros, Tribunal Calificador de Elecciones, Poder Judicial, Gobierno Interior y reforma de la Constitución²⁸.

No obstante su extensión, la finalidad del proyecto se refiere a proponer un texto que es casi la reproducción del vigente con cambios, principalmente, en la composición del Congreso, proponiendo crear la décima agrupación provincial para la elección del Senado. No obstante, en lo pertinente, se modifica la norma del artículo 41 en términos que las diez agrupaciones provinciales que fije la ley lo serían "en atención a las características e intereses de las diversas regiones del territorio de la República".

4. *De 10 de junio de 1947, de los senadores Salvador Allende Gossens, Carlos Alberto Martínez Martínez, Eliodoro Domínguez y Alfonso Bórquez Pérez*

Por este proyecto se reproduce el anteproyecto de la Primera Convención de las Provincias, efectuada en Valparaíso en septiembre de 1946 y, por lo tanto, se propone modificar las normas de los artículos 93 a 100 de la Constitución Política, sobre el régimen administrativo interior, dividiendo el territorio nacional para estos efectos en no más de diez zonas o regiones y éstas en comunas, creándose las Asambleas Regionales, encargadas de la administración de cada región o zona y que se compondrían por representación funcional de las diversas actividades de la respectiva zona²⁹.

La finalidad de esta proposición, acogiendo el planteamiento formulado por las provincias, era hacer coincidir la división administrativa con las correspondientes zonas geográficas y dar a éstas un órgano local de gobierno, acentuando la descentralización administrativa.

5. *De 5 de enero de 1948, por el Presidente de la República Gabriel González Videla*

Este proyecto de reforma del régimen administrativo interior estuvo basado en el anteproyecto aprobado por la Primera Convención de las Provincias de Chile, efectuada en Valparaíso en septiembre de 1946³⁰.

²⁸ Texto del proyecto en Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1945, Tomo III, pp. 2095-2107.

²⁹ Texto del proyecto en Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1947, Tomo I, pp. 445-448.

³⁰ Mensaje del proyecto, en Cámara de Diputados, Boletín de Sesiones Extraordinarias Nº 32*, 6 de enero de 1948, p. 1362: "...este reforma constitucional es la expresión de un anhelo vivamente sentido por todas las provincias de Chile; anhelo que los representantes de las diversas actividades que en ellas se desarrollan manifestaron concretamente en su Primera Convención, celebrada en la ciudad de Valparaíso el año 1946, al aprobar, por unanimidad, un anteproyecto sobre esta materia que más tarde fue entregado al Presidente de la República y que mi Gobierno hizo revisar por una comisión especial del Consejo de Economía, integrada por profesores de Derecho Administrativo, de las Universidades de Santiago y Valparaíso. Aquel proyecto... que más tarde sometí a la aprobación del Consejo Nacional de Economía y que mereció la más amplia aprobación de su parte, es el que tengo el honor de presentar ahora a vuestra consideración".

El Presidente Gabriel González V. había asistido a dicha Convención y también lo hizo a la Segunda, efectuada en Concepción en 1948, donde manifestó su apoyo a la descentralización requerida, pero dejando constancia que ello no podría significar el debilitamiento de la estructura administrativa y económica central.

Por lo tanto, la *finalidad esencial* del proyecto era la de hacer corresponder la división administrativa de Chile a la realidad geográfica y económica del territorio, estimándose que la efectuada en el artículo 93 de la Constitución Política no correspondía a la división natural que tiene regiones geográfico-económicas bien definidas.

Se proponía *agrupar las provincias afines en las regiones* que naturalmente forman, dotándolas de un órgano propio y autónomo de administración, que sería la *Asamblea Regional*, en sustitución de la Asamblea Provincial.

La base de las Asambleas Regionales sería *funcional*, teniendo representación en éstas las Municipalidades de la región, la agricultura, la industria, la minería, el comercio y las actividades educacionales públicas y privadas. El número de sus integrantes no bajaría de trece ni subiría de veinticinco.

Reiterándose "...especialmente que una de las ideas fundamentales de la reforma es la descentralización administrativa sobre base regional"³¹, se proponía que los servicios públicos de la Administración Central se estructurarían de acuerdo a la regionalización propuesta.

Este proyecto no fue aprobado, pero puede concluirse que tuvo la importancia de ser una de las primeras iniciativas, la primera de procedencia del Presidente de la República, para efectuar una reforma constitucional que incorporara las "*regiones*", dotadas de órganos de administración propios y autónomos.

6. De 26 de agosto de 1959, del senador Guillermo Izquierdo Araya

Se trata esta iniciativa de un proyecto global de cambios de la Constitución Política de 1925, especialmente en cuanto al reconocimiento de las realidades políticas, económicas y sociales como los partidos políticos y a los Poderes Públicos, variando la composición del Senado. También se refería al período presidencial, coincidencia de elecciones con las de parlamentarios, descentralización administrativa y Consejo Económico.

En lo principal, la finalidad del proyecto del senador por Tarapacá y Antofagasta, Guillermo Izquierdo, era introducir modificaciones que representarían "una revisión constitucional extensa"³² conforme criterios más bien corporativos.

El proyecto es el *más completo* sobre la materia presentado durante todo el período, con antecedentes históricos y datos al respecto. Iniciado a partir de la afirmación que consideraba "...impostergable la solución de nuestro permanente problema de descentralización administrativa. La Constitución de 1925 consagró la aspiración de la descentralización en el artículo 107, en una disposición sin eficacia alguna; además, volvió al sistema de las Asambleas Provinciales que había creado la Constitución de 1828, como una concesión al fracasado sistema del federalismo de Infante y que la revisión constitucional de 1833

Ver ALVEZ M., Amaya, *Hacia una nueva forma jurídica de Estado en Chile*, Seminario de Titulación, Universidad de Concepción, 1995, p. 152: "Había entonces una preocupación por el tema, pero manteniéndose siempre en la esfera del Estado unitario".

³¹ Cámara de Diputados, Boletín de Sesiones Extraordinarias N° 32^a, 6 de enero de 1948, p. 1363.

³² Texto en Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1959, Tomo II, pp. 1526-1548.

suprimió, porque resultaba incompatible con el sistema por ella creado³³ sostuvo el senador Izquierdo que, si bien la "Provincia" se justificaba y explicaba como unidad política, no se explicaba como realidad económica. Lo que sí ocurría con las zonas o regiones.

En base a tal convicción, se proponía, para los efectos de Administración Interior, dividir el territorio nacional *en diez "regiones"* y éstas en comunas.

En lo central, proponía establecer en la Constitución: "*La Región es la unidad geográfico-económica que, por sus características naturales determinadas por la geografía y las manifestaciones climatéricas, tiene una producción en parte diferenciada de las otras zonas del país y, por lo mismo, condiciones materiales peculiares en su población y en sus actividades laborales, que son determinantes de los intereses económicos y necesidades regionales. La ley señalará el número de las zonas o 'Regiones' en que pueda dividirse el territorio nacional en atención a las características geográficas determinantes de los intereses materiales y económicos regionales y determinará las provincias que deben integrar cada 'Región' por reunir dichos caracteres análogos*"³⁴.

En cuanto a la administración de cada región, ésta residiría en la *Asamblea Regional, de base funcional*, cuyo número de integrantes —denominados representantes— fijaría la ley y elegidos de manera muy similar al anteproyecto de la citada Primera Convención de las Provincias.

El proyecto, si bien no aprobado, tiene importancia por cuanto define con exactitud lo que, años después, se denominará la "*regionalización*".

7. *De 30 de noviembre de 1964, por el Presidente de la República Eduardo Frei Montalva*

Dentro del primer mes de su período, el Presidente Eduardo Frei M. envió al Congreso Nacional un proyecto global de reformas constitucionales, principalmente vinculadas a los temas de derechos sociales y de propiedad, Contraloría General de la República, elaboración de la ley, facultades del Presidente de la República, descentralización administrativa y atribuciones para concurrir a la constitución de organismos supranacionales³⁵.

Se reiteraba un concepto generalmente expresado, al señalar que "la descentralización administrativa constituye un viejo anhelo de la mayoría de los chilenos y una necesidad impostergable para la atención eficiente y oportuna de las necesidades públicas. Aunque la Constitución vigente se propuso, hace ya casi cuarenta años, descentralizar el régimen de la Administración chilena, los mecanismos que para ella ideó no resultaron operantes ni se han materializado hasta ahora"³⁶.

Con el propósito manifestado de dar una mayor autonomía a las regiones y provincias, proponía dividir el territorio nacional en *no más de diez zonas o regiones* y éstas en comunas, determinando la ley los límites de cada región y su

³³ Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1959, Tomo II, pp. 1529-1530.

³⁴ Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1959, Tomo II, p. 1544.

³⁵ Texto en Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", sesión 5ª, 1º de diciembre de 1964, pp. 280-293.

³⁶ Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", sesión 5ª, 1º de diciembre de 1964, p. 284.

ciudad cabecera y señalando también las comunas comprendidas dentro de tales límites.

Las autoridades de cada zona o región serían un *Intendente Zonal*, agente natural e inmediato del Presidente de la República; un *Consejo de Administración Regional*, integrado por los Intendentes de las provincias de la región; los jefes zonales de los servicios públicos y las demás autoridades que señalara la ley, y una *Junta Representativa de la Comunidad*, integrada por delegados de las Municipalidades, de los intereses económicos y sociales de la zona y por las demás personas que señalara la ley.

Este proyecto de reforma fue aprobado, en general, por la Cámara de Diputados, enviándose al Senado el 1° de septiembre de 1965, donde se formó una Comisión especial de "Reformas Constitucionales" que funcionó con dificultades³⁷. En definitiva, sólo se aprobó lo correspondiente al derecho de propiedad, por medio de la Ley N° 16.615, de 20 de enero de 1967, que posibilitó el proceso conocido como de reforma agraria. Cuando, posteriormente el 17 de enero de 1969, el gobierno del Presidente Eduardo Frei M. presentó un nuevo proyecto global de reformas, que fue en gran parte la Ley N° 17.284, de 23 de enero de 1970, no incluyó en éste el tema de la descentralización administrativa ni el de la división regional.

8. De 5 de enero de 1966, del senador Hermes Ahumada Pacheco

En representación del Partido Radical, el senador por O'Higgins y Colchagua, Hermes Ahumada P., propuso diversas modificaciones a la Constitución Política de 1925, principalmente sobre derecho de propiedad, derechos sociales, Congreso Nacional y división administrativa³⁸.

La finalidad del proyecto fue formular la opinión general acordada por el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Radical respecto del proyecto de reforma constitucional del gobierno del Presidente Eduardo Frei M., referido en el párrafo precedente y entonces en tramitación en el Congreso.

En lo pertinente a la materia, se proponía dividir el territorio nacional en *no más de diez zonas o regiones* y éstas en comunas, determinando la ley los límites regionales, que, en lo posible, deberían corresponder a agrupaciones senatoriales completas, señalando su ciudad cabecera, tomando en cuenta principalmente sus características naturales, población, producción, medios de comunicaciones y posibilidades de desarrollo. También la ley determinaría el número de comunas.

La administración de la zona o región correspondería a un *Intendente Zonal*, agente natural e inmediato del Presidente de la República, asesorado por un *Consejo de Administración Regional*, integrado por los Intendentes de las provincias que formarían la región y por los jefes zonales de los servicios públicos que determinara la ley.

Este último proyecto, de iniciativa parlamentaria, sobre los temas de descentralización y regionalización³⁹ no fue mayormente considerado.

³⁷ Ver antecedentes en PIEDRABUENA R., Guillermo, *La Reforma Constitucional*, 1970, pp. 56-57.

³⁸ Texto en Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1965-1966, Tomo III, pp. 3024-3034.

³⁹ Otros cuatro proyectos de iniciativa parlamentaria, tangencialmente vinculados a los temas de descentralización y de regionalización, son:

E. CONCLUSIONES

Del estudio realizado pueden, en síntesis, consignarse las siguientes conclusiones:

1. Que la descentralización administrativa si bien fue una finalidad original de la Constitución Política de 1925, *su alcance no fue claramente percibido* en la época de la elaboración del texto. Es más, el constituyente fue en extremo reacio de consagrar mecanismos que dieran reales atribuciones a las provincias.
2. La descentralización establecida se vinculó inicialmente, por lo tanto, casi de modo exclusivo a la *posibilidad de existencia de las denominadas Asambleas Provinciales* que, por no dictarse la ley correspondiente, formaron parte de las disposiciones programáticas de la Constitución de 1925.
3. Durante el período correspondiente a la Carta de 1925, el curso de la descentralización administrativa fue, por lo tanto, *atenuado*, produciéndose por factores económicos, poblacionales, políticos y sociológicos una tendencia favorable —*en los hechos*— a la práctica del centralismo.
4. No obstante, hubo *manifestaciones favorables* de diversa procedencia, tanto de gobernantes, hombres públicos y del sector privado, en cuanto a la necesidad de acentuarla⁴⁰.
5. Es destacable la actividad del *sector privado*, reunido en las *Convenciones de las Provincias*, la Primera de 1946 en Valparaíso, que tuvo especial *importancia*, al orientar el contenido de los proyectos de reforma constitucional posteriores a ese año.
6. Desde la década de los años 1940, el tema de la descentralización administrativa comienza a vincularse crecientemente a *una base ya no provincial, sino que regional*, idea que muy aisladamente incluso había sido sostenida por algunos de los constituyentes de 1925.

a) De 7 de septiembre de 1944, del diputado Pedro Opitz, que propone que las provincias con más de 15.000 habitantes eligieran un diputado (Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1944, Tomo III, p. 2655. Aparece como ley interpretativa);

b) De 22 de agosto de 1961, del senador Julio von Mühlenbrock L., que propone crear una décima agrupación provincial en el país, para los efectos de la elección de senadores, la de Llanquihue, Chiloé, Aisén y Magallanes, con la finalidad de reconocer el desarrollo de los territorios australes, lo que no ocurría a la dictación de la Constitución Política de 1925, idea que concluyó aprobándose por Ley N° 16.672, de 2 de octubre de 1967 (Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1961, Tomo III, pp. 2035-2045);

c) De 18 de junio de 1963, del senador Exequiel González Madariaga, que propuso que las provincias que no reunieran el mínimo de población exigido por la Constitución eligieran, no obstante, un diputado, relativo a considerar la situación de la provincia de Aisén, importante económicamente, aunque entonces de escasa población (Cámara de Senadores, "Boletín de Sesiones Extraordinarias", 1963-1964, Tomo III, pp. 3163-3165, y

d) De 30 de junio de 1964, del diputado Luis Papic, que propuso que la provincia de Aisén eligiera dos diputados, atendida la situación de postergación de ésta. (Cámara de Diputados, "Boletín de Sesiones Ordinarias", 1964, Tomo I, p. 976).

⁴⁰ En sentido crítico, ver VILLALOBOS R., Sergio, *Conformación histórica del centralismo*, en BULNES de GRANIER, LUZ y otros autores, obra citada, p. 125: "Los planteamientos regionalistas de épocas posteriores han sido limitados y han quedado reducidos a intenciones cerebrales inseguras, a pesar del tono declamativo circunstancial".

7. Entre los años 1938 y 1966 hubo *ocho proyectos de reforma constitucional* que directamente se refirieron al tema de la *descentralización administrativa* y *siete de éstos al de la regionalización*, si bien no todos tuvieron como única finalidad estas materias.

En todo caso, de seis proyectos de reforma de iniciativa de los Presidentes de la República que hubo en total durante el período correspondiente a la vigencia de la Constitución Política de 1925, en tres (el 50%) se hace referencia a estas materias, y en uno de éstos la referencia es exclusiva. Y de 83 proyectos de reforma que hubo de iniciativa de parlamentarios, en cinco (el 6%) se hace igual referencia, también sólo en uno de modo exclusivo.

8. *Ninguno* de los proyectos de reforma constitucional sobre descentralización y regionalización fue, en su oportunidad, aprobado. No obstante, en las normas constitucionales, legales y administrativas posteriores y propias del período de la *Constitución Política de la República de Chile de 11 de septiembre de 1980*, es posible reconocer *influencias de conceptos y de términos* de algunas de las proposiciones de personas e instituciones, y también de algunas de estas iniciativas de modificaciones, que dan *continuidad al propósito de modernización del Estado*.

9. Las iniciativas de mayor importancia que durante el período correspondiente de la Constitución Política de 1925 procuraron concretar los propósitos de descentralización administrativa y de regionalización *no se vincularon a la descentralización política*, como temieron algunos constituyentes de 1925.

Tal planteamiento ha sido formulado más recientemente, en especial por las tendencias "regionalistas"⁴¹.

⁴¹ Ver, v.gr., de BIDART H., José, "Los principios y fines del Estado de derecho constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del estado unitario por la regional", en XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público, *La Dignidad de la Persona*, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, 1994, pp. 263-280.