

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

1°.- Es innegable que a través de todo el territorio nacional se percibe un sentimiento unánime de desagrado frente a las tendencias que prevalecen en la capital de la República cuyas orientaciones van casi siempre contra la opinión y el interés de las provincias.

Elas contemplan que las entradas nacionales se invierten de modo desproporcionado en Santiago, donde se concentra una cantidad de empleados públicos y de reparticiones, mientras en las demás ciudades el número indispensable de funcionarios vive de paso cumpliendo todas las órdenes, aún las más insignificantes, que parten desde aquí. La buena pavimentación de las calles y de los caminos que la rodean contrasta con la pobreza de las regiones apartadas que no disponen de medios de colocar un mal pavimento en sus sitios más céntricos y cuyas calles y caminos llenos de barro o apenas trazados presentan un triste aspecto de incultura y de miseria. Los viejos caserones coloniales que forman hoy todavía el único adorno de las desoladas poblaciones, da pena compararlos con los flamantes rascacielos metropolitanos. Y lo que es más de sentir es que estas costosas obras de embellecimiento y de agrado que abundan en la capital, fuera de no corresponder a las dimensiones y recursos del país, distraen fuertes cantidades de dinero que producirían resultados mucho más positivos y benéficos si se destinaran a tonificar con ellos actividades realmente productivas.

Peores son todavía los ejemplos que desde Santiago se dá a las provincias en cuanto a normas de moral colectiva. Se derrochan aquí con suma facilidad los medios que con tanto trabajo se logra reunir afuera; se lleva una vida de placer y de lujo que otras regiones están lejos de conocer; se gozan de comodidades que ellas no pueden disfrutar; se vive, en fin, en un ambiente de riqueza y alegría que las hiere frente a la modestia y soledad en que se desarrolla su existencia.

Son estas razones, y muchas otras que resultaría largo anunciar en este breve comentario, las que han provocado a lo largo del país un movimiento que día a día adquiere mayor importancia y desarrollo y que reclaman con energía la descentralización administrativa porque es de elemental justicia.

Para que se vea hasta qué punto es efectiva la concentración anormal de



la vida del país en la metrópoli y en su zona de atracción, hemos confeccionado un cuadro en que colocamos respecto de cada provincia su superficie y su población, el valor de la propiedad raíz y el rendimiento de los impuestos en 1933. Comprendemos que se pueden tomar muchos otros puntos de comparación para llegar a conclusiones más precisas y científicas; pero creemos que basta el cuadro que sigue para apreciar hasta qué punto alcanza la absorción del país por la capital.

Provincia	Superficie Kms. <sup>2</sup>	Población Calculada en 1933	Rendimiento Impuestos 1933	Valor propiedad (Millones de pesos)
Tarapacá	55.287	76.725	\$ 7.222.570,04	706.15
Antofagasta	123.063	141.075	14.739.955,02	1.785,9
Atacama	79.883	68.009	3.237.126,90	207.0
Cochinbo	39.889	252.045	8.976.251,41	349.6
Aconcagua	15.022	496.180	99.903.351,13	2.427,1
Santiago	16.988	1.052,588	175.195.867,96	5.643,3
Colchagua	15.977	302.847	16.462.377,20	928.8
Talca	15.377	207.834	13.299.053,08	600.9
Maule	15.446	186.427	8.713.325,08	482.9
Ñuble	14.211	228.598	7.566.145,29	459.4
Concepción	11.457	333.695	31.351.473,55	907.5
Bío-Bío	15.945	157.318	5.464.941,96	472,5
Cautín	27.245	415.129	13.092.030,89	903.4
Valdivia	27.801	231.593	15.282.242,09	706.4
Chiloé	32.988	202.834	3.864.102,90	299.1
Aysen	99.770	8.804	118.363,48	15,7
Magallanes	135.418	39.764	10.501.034,90	670,9
	<u>741.767</u>	<u>4.403.465</u>	<u>429.990.212,88</u>	<u>17.546,9</u>



De este cuadro pueden deducirse muchas interesantes conclusiones. Así, por ejemplo, la provincia de Santiago que ocupa el dos por ciento, es decir la quincuagésima parte de la superficie del país concentra el 23,9%, casi la cuarta parte de la población total; el 32,1%, casi la tercera parte del valor de la propiedad raíz, y de ella recibe el Estado por impuestos el 36% del total pagado por el país.

De ese mismo cuadro se desprende que, uniendo las provincias de Santiago y de Aconcagua, que encierran las dos más grandes ciudades del país, la capital y su puerto, en la vigésima quinta parte de la superficie, se encuentra más de la tercera parte de la población, de ella proviene cerca de la tercera parte de las entradas fiscales y corresponde alrededor de la mitad del valor de la propiedad raíz de todo el país.

Tratemos de precisar algunos conceptos sobre estos términos tan vulgarizados ya de descentralización administrativa.

2º.- Cabe distinguir los conceptos de gobierno y de administración. El gobierno se relaciona con la soberanía del Estado y se lo puede definir como la forma en que esta soberanía se encuentra organizada. El gobierno, es, pues, la potestad de mando que se ejerce sobre los gobernados. En este sentido, Gobierno no debe ser tomado en el significado restringido de designar con esta expresión únicamente al Poder Ejecutivo sino que a todos los poderes públicos que integran el Estado, que se define a su turno en el lenguaje del derecho público como la organización política de la nación.

Esta soberanía o poder de mando puede ejercerse en toda su amplitud sobre todo el territorio de un país, caso en el cual la organización de su Estado es unitaria, o bien, ella puede no ejercerse tan ampliamente sobre todo el ámbito territorial, en razón de que éste se encuentra dividido en diversas acciones o zonas geográficas con el nombre de provincias, estados, etc., cuyos organismos directivos detienen parte de la soberanía, y entónces el Estado es federal.

Pero el Estado no sólo manda en la sociedad, sino que también presta una multitud de servicios a los asociados o, en otros términos, el Estado no sólo gobierna, sino que además administra. La administración pública se relaciona, pues, con la prestación de los servicios que el Estado hace a los ciudadanos. Dichos servicios son de la más diversa índole y su número e importancia va creciendo día a día junto con el predominio de las teorías intervencionistas en sus



varios matices. Hoy por hoy, el Estado no se limita, en efecto, a la prestación de los servicios sociales esenciales que explican su existencia sino que ensancha su radio de acción hacia los horizontes que parecen más alejados de su tarea fundamental. El servicio público abarca, por ejemplo, la instrucción, el fomento de la industria, de la minería y de la agricultura, el transporte ferroviario y aéreo, el telégrafo, el crédito en sus diversas formas, etc. etc.

Así como en el orden político, un régimen es unitario o federal según que los poderes integrantes de la soberanía estén concentrados en el Poder Central o distribuidos entre éste y las diversas secciones territoriales del Estado, del mismo modo también en el orden administrativo los servicios públicos pueden ser prestados por organismos que reúnen todas las facultades, ubicados en la ciudad capital, y los cuales nombran simples delegaciones sin importancia en las diversas divisiones regionales, o bien y sin perjuicio de la lógica correlación general, por organismos que distribuyen su objetivo en instituciones con asiento en diversas zonas, que gozan de autonomía para decidir por sí mismas las cuestiones que a cada cual interesan.

No es lo mismo, en consecuencia, régimen unitario que régimen centralizado, ni régimen federal que descentralizado, porque en el primer término se hace una distinción política y en el segundo se oponen dos conceptos administrativos. Se concibe, pues, la existencia de un Estado unitario en su constitución fundamental y descentralizado en su régimen administrativo. Y esta observación es de trascendental importancia porque cuando se defiende la descentralización administrativa no se trata de propiciar la descentralización en el terreno político, o sea, un sistema federal de gobierno, que está lejos de conformarse con nuestra realidad y con las conveniencias nacionales.

3°.- En nuestro país existe centralización administrativa porque la generalidad de los servicios públicos, fiscales y semifiscales, se prestan por instituciones que tienen en la capital el asiento de su dirección y de sus consejos, con atribuciones amplísimas para conocer y resolver los varios problemas que atañen a la respectiva repartición en todo el territorio, constituyendo, por excepción, algunas de ellas simples agencias tramitadoras en algunos puntos del país.

Los inconvenientes de este sistema de absoluta centralización en el campo administrativo son numerosas y graves. Hay demora en la resolución de los asuntos que no pertenecen a la oficina central a causa del papaleo que debe producir



se entre diversos funcionarios; hay desconocimiento de la verdadera naturaleza de los problemas que deben resolverse por parte de las autoridades que ignoran el medio en que se suscitan, de modo que las resoluciones no se ajustan al modo de ser social y geográfico en que deben ejecutarse; concentran un personal excesivo en la oficina central y dejan el número inferior posible para el desarrollo del servicio en el resto del país; contribuyen a crear en la metrópoli un exceso de población y de actividades que no corresponde a la importancia de las demás ciudades y de la nación entera. Y estas no son observaciones puramente teóricas sino conclusiones que se desprenden con igual claridad del estudio de nuestra realidad nacional. Compárase el estado sanitario de la capital y de las provincias; sus obras de recreo y ornato; la pavimentación de sus calles y caminos; el estado de la instrucción pública; las bibliotecas y museos; etc, etc.

Al consignarse los defectos del excesivo centralismo de los servicios públicos, justo es admitir al mismo tiempo las ventajas que el sistema reporta en el sentido de la unidad y homogeneidad que de este modo se obtiene en su prestación, ya que permite estudiar soluciones que se apliquen uniformemente en todo el territorio; pero, como hemos dicho, consiste en ésto el principal inconveniente porque las órdenes no se adaptan a la diversidad de las situaciones y de los lugares.

4°.- En la descentralización administrativa, a la inversa, se logra que los servicios que directa o indirectamente presta el Estado a los ciudadanos se repartan, sin perjuicio de una lógica supervigilancia general, por medio de organismos similares que se localizan en las diversas secciones territoriales y que disponen de las facultades y de los medios indispensables para decidir las cuestiones que afectan el ámbito geográfico respectivo. No se puede hablar de descentralización administrativa cuando los organismos centrales constituyen simplemente delegaciones encargadas de facilitar un tanto la tramitación y mantener algún contacto con la zona en que se efectúa el trabajo correspondiente, pero que no disponen ni de las atribuciones ni de los recursos que les permitan desenvolver una política propia. Para que pueda hablarse de una descentralización realmente efectiva se requiere que las oficinas que corren a cargo de un servicio en una división territorial determinada gocen, de acuerdo con las bases de su organización interna, de la autonomía e independencia que las habilite para estudiar por su cuenta las cuestiones



que afectan a dicha región, para escoger con plena libertad entre los caminos que se presentan el que parezca más adecuado en relación con el ambiente de que se trata, para disponer de los medios administrativos y económicos suficientes a la efectiva aplicación de la decisión tomada, y para mantener con estabilidad y permanencia un personal de funcionarios que tengan conocimientos y experiencia de la región en que se desarrollan sus oficios.

Así entendido el régimen de descentralización, sus ventajas fluyen naturalmente. Mejor adaptación del servicio a las necesidades que está destinado a satisfacer; supresión de las demoras que la distancia y la intervención de diversos funcionarios provocan y, en consecuencia, decisión más rápida y eficaz; más directa fiscalización del trabajo por sus beneficiarios; formación de empleados técnicos en los asuntos que atañen a la región en que sirven; mayor actividad en todas las ciudades asiento de los servicios; formación en las diversas localidades de ciudadanos preparados en los problemas políticos y administrativos; una distribución más justa de los recursos nacionales en relación con las fuentes geográficas que los producen y con las necesidades que deben satisfacer, etc. etc.

5°.- Las ventajas del régimen de centralismo, que tan ampliamente hemos aplicado, respecto del sistema de descentralización administrativa, ha venido siendo reconocida desde hace largos años y la reforma en este sentido se encuentra incorporada ya en los programas de casi todos los partidos. Los constituyentes de 1925 reconocieron esta aspiración y la consagraron en el Artº 107 de la Carta Fundamental. Es interesante conocer la discusión que al respecto se suscitó en la Comisión redactora de la Constitución y en especial el proyecto a ella presentado por don Héctor Zañartu, todo lo cual se encuentra en las Actas oficiales de sus reuniones que han sido publicadas.

6°.- Los deseos de los Constituyentes de 1925 han estado léjos de convertirse en realidad aún. Un estudio superficial de la gestión gubernativa del señor Ibañez bastaría para llegar a la conclusión de que durante este período, sobre todo por medio de la creación de numerosas Direcciones Generales con fuertes atribuciones, la centralización administrativa llegó a su punto más acentuado y las cuantiosas sumas que entonces se invirtieron se destinaron en forma injusta y desproporcionada en beneficio de la capital. En las postrimerías de este régimen, en uso de la última ley de facultades extraordinarias, se dictó un decreto con fuerza de ley que promulgaba el adjunto Código de Régimen Interior, el cual en el hecho no fué inserto en el Diario Oficial. En la Presidencia del señor Montero por mensaje gubernativo se sometió a la aprobación del



Congreso una colección de leyes de esta clase, en cuya iniciativa incidió una moción modificatoria del diputado señor Opitz. Por último, la Administración del señor Alessandri quiso también realizar en la práctica los deseos consignados en la ley fundamental y, al efecto, fuera de normalizar el régimen comunal, - lo que está ya en cierto modo conseguido, - presentó un proyecto de constitución de las Asambleas Provinciales, el cual ha quedado suspendido en su tramitación porque provocó numerosas resistencias cuyo origen y naturaleza conviene estudiar. Por último, también, en este sentido de cumplir la disposición del artículo 107 y de propender al desarrollo de las corporaciones profesionales en el país, don Agustín Edwards presentó un proyecto en la Convención Liberal de Talca en Mayo de 1934. El actual gobierno ha anunciado un nuevo proyecto que expresa estar decidido a transformar en ley.

Cualquiera que sea la manera de realizarla, debe tenerse en cuenta que cuando las provincias claman por la descentralización administrativa quieren encontrar un remedio a los graves males que hemos esbozado. Aspiran a que los recursos se repartan en proporción a las fuentes de donde emanan y a las verdaderas necesidades de las diversas regiones; que no se dedique a construir obras de puro ornato en la capital lo que debe invertirse en otros fines productivos; que se le conceda mayor autonomía en la dirección de los servicios públicos de cada zona; que la política nacional no sea dirigida exclusivamente desde Santiago para satisfacer las aspiraciones de la clientela electoral que reside en el centro del gobierno; que se establezca de una vez por todas la paz pública que deje reconstituir nuestra economía y formar el capital propiamente chileno.

A esta tarea, inmensamente difícil, porque es necesario vencer hábitos inveterados, costumbres hondamente arraigadas en el pasado nacional, pero de suma urgencia y de evidente justicia colectiva, debe darse especial importancia, porque tiende al engrandecimiento nacional.



1.- Cabe distinguir los conceptos de gobierno y de administración.

<sup>E</sup>  
El Gobierno se relaciona con la soberanía del Estado y se lo puede definir como la forma en que esta soberanía se encuentra organizada. El gobierno es, pues, la potestad de mando que se ejerce sobre los gobernados. En este sentido, Gobierno no debe ser tomado en el significado restringido de designar con esta expresión únicamente al Poder Ejecutivo sino que a todos los poderes públicos que integran el Estado, que se define a su turno en el lenguaje constitucional como la organización política de la nación.

Esta soberanía o poder de mando puede ejercerse en toda su amplitud sobre todo el territorio de un país, caso en el cual la organización de su Estado es unitaria, o bien, ella puede no ejercerse tan ampliamente sobre todo el ámbito territorial, <sup>en razón de que</sup> ~~porque~~ éste se encuentra dividido en diversas secciones o zonas geográficas con el nombre de provincias, estados, etc., cuyos organismos directivos detienen parte de la soberanía, y entonces el Estado es federal.

Pero el Estado no sólo manda en la sociedad, sino que también presta una multitud de servicios a los asociados, o en otros términos, el Estado no sólo gobierna, sino que además administra. La administración pública se relaciona, pues, con la prestación de los servicios que el Estado hace a los ciudadanos. Dichos servicios son de la más diversa índole y su número e importancia va creciendo día a día junto con el predominio de las teorías intervencionistas <sup>(en sus varios matices)</sup> ~~de toda clase~~. Hoy por hoy, el Estado no se limita, en efecto, a la prestación de los servicios sociales esenciales que explican su existencia sino que ensancha su radio de acción hacia los horizontes que parecen más alejados de su tarea fundamental. El servicio público abarca, por ejemplo, la instrucción, el fomento de la industria, de la minería <sup>1ª</sup> y de la agricultura,



el transporte ferroviario y aéreo, el telégrafo, el crédito en sus diversas formas, etc, etc.

Así como en el orden político, un régimen es unitario o federal según que los poderes integrantes de la soberanía estén concentrados en el Poder Central o distribuidos entre éste y las diversas secciones territoriales del Estado, del mismo modo también en el orden administrativo los servicios públicos pueden ser prestados por organismos que reúnen todas las facultades, ubicados en la ciudad capital, *y los cuales nombran* ~~y que constituyen~~ *sin un poder* simples delegaciones ~~tramitadoras~~ en las divisiones regionales, o bien y sin perjuicio de la lógica correlación general, por organismos que distribuyen su objetivo en instituciones con asiento en diversas zonas, que gozan de autonomía para decidir por sí mismas las cuestiones que a cada cual interesan.

No es lo mismo, en consecuencia, régimen unitario que régimen centralizado, ni régimen federal que descentralizado, porque en el primer término se hace una distinción política y en el segundo se oponen dos conceptos administrativos. Se concibe, pues, la existencia de un Estado unitario en su constitución fundamental y descentralizado en su régimen administrativo. Y esta observación es de trascendental importancia porque cuando se defiende la descentralización administrativa se está lejos de propiciar la descentralización en el terreno político, o sea, un sistema federal de gobierno, que está lejos *de* con nuestra realidad y con las conveniencias nacionales.

2.- En nuestro país existe centralización administrativa porque la generalidad de los servicios públicos, fiscales y semifiscales, se prestan por instituciones que tienen en la capital el asiento de su dirección y de sus consejos, con atribuciones amplísimas para conocer y resolver todos los problemas ~~mixtos~~ que atañen a la respectiva repartición en todo el territorio, constituyendo algunas de ellas simples agencias tramitadoras en algunos puntos del país.

Los inconvenientes de este sistema de absoluta centralización en el campo administrativo son numerosos y graves. Hay demora en la resolución de los asuntos que no pertenecen a la oficina central a cau-







mitación y mantener algún contacto con la zona en que se efectúa el trabajo correspondiente, pero que no disponen ni de las atribuciones ni de los ~~mejores~~ recursos que les permitan desenvolver una política propia. Para que pueda hablarse de una descentralización realmente efectiva se requiere que las oficinas que corren a cargo de un servicio en una división territorial determinada gozen, de acuerdo con las bases de su organización interna, de la autonomía e ~~independencia~~ independencia que las habilite para estudiar por su cuenta las cuestiones que afectan a dicha región, para escogitar con plena libertad entre los caminos que se presentan el que parezca más adecuado en relación con el ambiente <sup>de</sup> ~~de~~ que se trata, para disponer de los medios administrativos y económicos suficientes a la efectiva aplicación de la decisión tomada, y para mantener con estabilidad y permanencia un personal de funcionarios que tengan conocimientos y experiencia de la región en que desarrollan sus oficios.

Así definido el régimen de descentralización, sus ventajas fluyen naturalmente. Mejor adaptación del servicio a las necesidades que está destinado a ~~servir~~ satisfacer; supresión de las demoras que la distancia y la intervención de diversos funcionarios provocan y en consecuencia decisión <sup>más directa</sup> más rápida y eficaz; ~~mejor~~ fiscalización del trabajo por sus beneficiarios; formación de empleados técnicos en los asuntos que atañen a la región en que sirven; mayor actividad en todas las ciudades asiento de los servicios; formación en las diversas ~~ciudades~~ localidades de ciudadanos preparados en los problemas políticos y administrativos; una distribución más justa de los recursos nacionales en relación con las fuentes geográficas que los producen y con las necesidades que deben satisfacer; ~~etc., etc.~~ etc, etc.

4.- Estas <sup>des</sup> ventajas del régimen de ~~centralismo~~ <sup>decentralización</sup>, que tan ampliamente hemos aplicado, <sup>respecto del</sup> ~~sobre~~ el sistema de descentralización administrativa, ha venido siendo reconocida ~~durante~~ <sup>desde</sup> a ~~través~~ desde hace largos años y la reforma en este sentido se encuentra incorporada ya en los programas <sup>(de casi todos los países)</sup>. Los constituyentes de 1925 reconocieron esta aspiración y la consagraron en el artículo 107 de la Carta Fundamental