El Presidente Aylwin y la democracia regional y local

Manuel Tobar Leiva[1]

Resumen

El artículo analiza el papel del gobierno de Patricio Aylwin en el proceso de descentralización y democratización territorial en Chile durante la transición a la democracia. A partir de una revisión de la institucionalidad heredada del régimen militar —altamente centralizada y con escasa autonomía regional y comunal—, se examinan las propuestas de la Democracia Cristiana y de la Comisión de Estudios Constitucionales, que concibieron la descentralización como una derivación del principio democrático más que como una demanda regionalista.

El texto destaca cuatro ejes del pensamiento de Aylwin: la descentralización como expresión de la democracia, la mantención del Estado unitario, el fortalecimiento del municipio como núcleo básico de participación y un enfoque gradualista de las reformas. Asimismo, se estudian los acuerdos políticos entre gobierno y oposición que permitieron la reforma constitucional de 1991 y la posterior promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), que otorgó personalidad jurídica y competencias a los gobiernos regionales.

Finalmente, el artículo sostiene que el legado de Aylwin radica en haber iniciado un proceso inédito de descentralización administrativa en Chile, transformando un Estado unitario centralizado en uno descentralizado, mediante un enfoque prudente, progresivo y compatible con la estabilidad democrática. Este proceso sentó las bases para el desarrollo posterior de una institucionalidad regional más autónoma y participativa.

[1] Manuel Tobar Leiva, licenciado en asuntos públicos e internacionales y diplomado en ciencias políticas en la Universidad Católica de Lovaina. Fundador y presidente de los CORES de Chile, autor del Tratado de Derecho y Administración Regional, Tomo II, Thomson Reuter, 2010. Prologado por el expresidente Patricio Aylwin Azócar.

Situación de las regiones al asumir el gobierno de don Patricio Aylwin

Para entender el alcance histórico que tiene la intervención del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin en relación con la descentralización regional y comunal resulta imprescindible recordar sumariamente la institucionalidad existente al momento del retorno a la democracia.

En esa perspectiva, vale distinguir la historia de la división político administrativa de las instituciones que la contenían. Así, en cuanto a la delimitación territorial los historiadores destacan las propuestas de Héctor Zañartu en la Constitución del 25. Pero los geógrafos identifican a Elías Almeyda como uno de los fundadores del regionalismo.[2] Más cerca de nuestros tiempos, Sergio Boisier subraya que en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva se postuló un proyecto de ley que definía 12 regiones que fuera rechazado por el Senado y que posteriormente la CONARA asumió como propio, instaurando en el régimen militar una división política administrativa de 13 regiones.[3]

En cambio, la institucionalidad regional tiene su origen en los decretos leyes 573, 574 y 576 del régimen militar. En efecto, el DL 573 en su artículo 5º le asigna las responsabilidades constitucionales a los Intendentes: "Corresponderá al Intendente Regional formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca ese desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos. La ley determinará la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades y la superior dirección que, para estos efectos, le corresponderá sobre todos los servicios de la administración del Estado de carácter civil existentes en la región. En todo caso, ejercerá la supervigilancia y fiscalización de los mismos servicios, y velará por su debida coordinación…".

El mismo DL en su artículo 7º, disponía que en cada región hubiera un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el intendente regional, e integrado por los gobernadores provinciales, dos representantes de las municipalidades de la región designados por los alcaldes; un representante del Ministerio de Defensa Nacional; el director regional de CORFO; tres

[2] Manuel Tobar Leiva. Ver Tratado de derecho y administración regional. Parte histórica. Página 179.
[3] Sergio Boisier. "La vocación regionalista del gobierno militar."

representantes del sector empresarial privado de la región; tres representantes del sector laboral de la región. Dos representantes de la confederación de colegios profesionales de Chile o de los colegios profesionales, en el caso que la confederación no exista en la región; dos representantes de las cooperativas de la región y un representante de los bancos privados de la región. La mitad de los representantes señalados eran designados por el Intendente a propuesta de ternas que confeccionaban las organizaciones correspondientes. En el caso de los alcaldes, eran también designados por el gobierno central y los demás representantes igualmente. Es evidente concluir que, dada la influencia en las designaciones, los representantes tenían un escaso margen de independencia del nivel central.

El Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) tenía por función participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales en la forma que determinara la ley. El COREDE actuaría como órgano "asesor" del intendente regional y podría tener facultades decisorias en los casos y formas que la ley estableciera. La estructura fue dicotómica, pues el órgano asesor también tenía facultades resolutivas. Recuérdese que esta misma redacción se usó para definir a las Asambleas Provinciales en la Constitución de 1925.

En cuanto a las municipalidades, son instituciones de una historia más larga que las regiones, pero el esquema orgánico es más menos el mismo. El alcalde es designado por el COREDE, a propuesta de una terna del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). El Intendente tenía derecho a veto, por una sola vez (108 CPR 1980). Este Consejo era presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna (109 CPR 1980). El CODECO al igual que el COREDE tenía la misión de asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad local (110 CPR 1980).[4]

En definitiva, esa institucionalidad diseñada por la dictadura militar se centraba en el poder máximo del Presidente de la República, quien estaba en la punta de la pirámide del poder. El intendente, fue el agente natural e inmediato del Presidente, era su representante en el territorio

[4] La Constitución chilena. Tomo I CEAL .Neville, Nogueira y otros

de la región y tenía por ese hecho el monopolio de las potestades resolutivas. Tanto el COREDE como el CODECO fueron órganos colegiados desconcentrados de la administración central, asesores del alcalde o el intendente, sin una real capacidad de autonomía.

La posición de la DC y los acuerdos del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24)

El propósito de recuperar la democracia se venía gestando desde hacia tiempo y una figura transcendental en ese objetivo, era Patricio Aylwin Azócar, quien, en conjunto con otros actores, como Alejandro Silva Bascuñán y Jaime Castillo Velasco, tendrían la idea de generar una institucionalidad que originara un proyecto de Constitución alternativo capaz de concitar el apoyo de la mayoría de los chilenos. Esta voluntad dio origen al Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24), en el que Patricio Aylwin sería su vicepresidente. En esa instancia se concibe una propuesta alternativa, que en el tema regional planteaba lo siguiente:

"Cada región dispondrá de un Estatuto Regional enmarcado en la Constitución Política de la República. Este fijará las normas fundamentales de cada región correspondiéndoles su elaboración a los parlamentarios que representan la región. Habrá una Asamblea Regional constituida por representantes elegidos por los ciudadanos y con competencias para dictar reglamentos, establecer el plan de desarrollo, aprobar el presupuesto. El ejecutivo sería un gobernador fiscalizado por la asamblea y designado según las normas constitucionales y legales. Sus atribuciones están caracterizadas por el poder de iniciativa y proposición de todas las competencias asignadas a la administración regional".[5]





[5] *La Constitución y la democracia en las proposiciones del Grupo de los 24*. Páginas 79, 80 y 81. Enero 1985

Por otra parte, en su 4to congreso ideológico, la DC con la presencia del Presidente Aylwin, señalaba a título de diagnóstico: "El Gobierno dictatorial estableció un sistema de administración y ordenamiento territorial, de centralización del poder político, compatible con el estilo decisional vertical y jerárquico, así como la creación de órganos de representación corporativa a nivel territorial en reemplazo de los órganos de carácter democrático".

"Nuestro objetivo es posibilitar un sistema de gobierno y administración del Estado que permita gobiernos comunales, provinciales y regionales descentralizados y eficientes, participativos y emprendedores, que estén en condiciones de satisfacer las necesidades económicas, sociales, políticas y culturales de los chilenos".[6]

En el programa de gobierno de Patricio Aylwin, en su capítulo de modernización del Estado, se sellaba: "Impulsaremos un proceso efectivo de descentralización administrativa y de fortalecimiento de las regiones". Entonces, quedaba meridianamente claro que la finalidad del Gobierno de Aylwin fue abrirle paso a la descentralización administrativa efectiva —ya que si bien las constituciones aludían a ese propósito, lo cierto es que el artículo 107 de la Constitución del 25 solo fue programático — y a la democracia regional y local. En el mismo programa de gobierno se establece un compromiso explícito; "Impulsaremos la democratización de los gobiernos comunales y el fortalecimiento de la administración regional". Para Aylwin la descentralización era parte del proceso democratizador.



Patricio Aylwin, profesor de derecho administrativo en la Universidad de Chile

[6] *Política y Espíritu,* 4to Congreso PDC, Pensando en Chile, noviembre de 1991.

El ex Presidente Patricio Aylwin Azócar, tenía un conocimiento muy profundo sobre la organización del sistema político, el régimen político y el Estado, en razón de que fue profesor de derecho administrativo en la Universidad de Chile. Por consiguiente, los conceptos de descentralización, municipios, Estado unitario, etc., no le eran ajenos; al contrario tenía una posición acabada frente a la teoría y práctica de la gestión del Estado. De sus opiniones y escritos podemos reconocer cuatro aspectos de su pensamiento:

a. **Descentralización como consecuencia de la democracia**. Aylwin no plantea la descentralización como reivindicación regionalista, sino como derivación del principio democrático. Su visión se explica porque en Chile no había una demanda de la sociedad civil en torno a la regionalización, no obstante que las regiones y su institucionalidad fueron concebidas a partir de 1974, es decir ya tenían 15 años de historia. Aun cuando había un incipiente movimiento regionalista, integrado por corporaciones de desarrollo, y COREDES que efectuaban congresos y acciones en favor de la regionalización, tenían restricciones para desarrollarse. Al respecto, recuérdese que para la crisis de 1982, en que las regiones se vieron muy afectadas por los ajustes económicos, los intendentes, —en su mayoría uniformados— le representaron al general Pinochet sus efectos perjudiciales**,** y este los increpó señalándoles: "Recuerden señores intendentes que ustedes son representantes del Presidente de la República en la región y no representantes de las regiones ante el Presidente". Qué quedaba para las organizaciones de la sociedad civil…

   Agreguemos que en la filosofía política se ha estudiado la experiencia de los sistemas políticos totalitarios donde operan dictaduras de derecha o izquierda, su proyecto siempre se haya amenazado por lo alternativo, por lo que su tesis es excluyente del que se opone a su hegemonía. Conformemente su gestión será centralizada en base al principio de la homogeneidad. En cambio, en los sistemas democráticos, la alteridad, la diferencia y el pluralismo es asumido como la característica esencial de las sociedades pluralistas y por lo tanto la lógica de sus instituciones amparará la ruta de la dispersión del poder político, su devolución a la sociedad o la descentralización del poder central.[7]

[7] Michel Schooyans, Profesor UCL. *Democratie et liberación chretiene*. Edition Lesycomore. Pág. 84.

b. **Continuidad del Estado unitario**. Como se recuerda en la literatura histórica, la élite chilena quedó marcada a fuego por el fracaso del intento federalista impulsado por José Miguel Infante en 1826. La autonomía territorial y el empoderamiento constitucional de las provincias tuvieron como resultado conflictos por los límites provinciales que llegaron a las armas; la desigualdad de la gestión administrativa; y por sobre todo la desigualdad económica de las provincias que de a poco se rindieron ante Santiago. Desde ahí todos los ensayos constitucionales han confirmado la idea que Chile solo se aviene con un Estado Unitario, con un solo centro de poder con provincias supeditadas a las normas de un estado de derecho.

   Esta cultura de Estado Unitario se asumió como propia y en la conformación de la institucionalidad regional se tuvo precauciones, incluso temores, que las regiones pudieran convertirse en bastiones de un reclamo de independencia, o pretender retomar las ideas federalistas. Frente a tales temores para el presidente Aylwin la prioridad era consolidar la democracia y evitar tensiones institucionales en plena transición. Fue contrario a la fragmentación del poder político, y sin duda, anti federalista.

   En definitiva, el Presidente Patricio Aylwin con la colaboración de su hermano Arturo Aylwin y del reputado constitucionalista Francisco Cumplido, adoptaron la tesis que el Estado Unitario era compatible con la ruta de la descentralización administrativa. Cabe insistir que ningún Presidente de la República, desde las Constituciones de 1833 y hasta la del 80, había adoptado concretamente la descentralización administrativa. Es dable concluir que se materializó una reforma que cambio el Estado Unitario centralizado por un Estado Unitario Descentralizado.[8]

c. **Municipio como núcleo básico**. En múltiples documentos (programa 1989 y discursos previos), el énfasis está en el municipio más que en la región. Este planteamiento es

[8] Reforma constitucional N°19.097 de 1991.

coherente con la tradición democratacristiana: comunidad organizada, subsidiariedad en clave socialcristiana, participación local y fortalecimiento municipal.[9]

d. **Gradualismo institucional**. En los textos previos a 1991 no aparece: un lenguaje rupturista, una crítica estructural al Estado Unitario, ni propuestas de autonomía fiscal regional. Sí aparece en los discursos de Aylwin un vocabulario incremental: "Perfeccionar," "Fortalecer", "Modernizar". La idea de una descentralización gradual y responsable. Un Desarrollo regional con equidad.

Los acuerdos entre Gobierno y la Oposición en el ámbito de la descentralización

Luego del triunfo de Patricio Aylwin en las elecciones presidenciales, Gonzalo Martner, subsecretario de Desarrollo Regional, destaca que uno de los primeros proyectos de reforma constitucional presentados por el Ejecutivo tuvo el propósito de permitir la elección de autoridades municipales. El mensaje respectivo fue enviado por el Ejecutivo en mayo de 1990 y fue aprobado por la Cámara de Diputados en noviembre de dicho año. Sin embargo, el Senado lo rechazó en enero de 1991 al no reunirse el quórum necesario para su aprobación; la oposición exigía incluir la institucionalidad regional.[10] Esa institucionalidad, tal como fue concebida por CONARA, se conservó en la práctica hasta octubre de 1992, en la estructura municipal y hasta abril de 1993, en lo que se refiere a la estructura regional. Pero tal situación no podía esperar mucho tiempo, dado el hecho que se avecinaban las fechas para la designación de alcaldes en las diferentes municipalidades y el gobierno quería elecciones para decidir democráticamente esas autoridades municipales. Tras el impasse en el Senado, se iniciaron las conversaciones entre Gobierno y Oposición para acordar la reforma del Capítulo XIII de la Constitución Política.

Fruto de esas negociaciones se suscribe un acuerdo el 21 de agosto de 1991, entre los representantes del Gobierno encabezados por el ministro del Interior, Enrique Krauss, y de la oposición, Andrés Allamand y Julio Dittborn, más otros personeros de todo el arco partidario.[11]

[9] IV Congreso PDC. Pág. 57 y 58.
[10] La oposición proponía incluir el tema regional, con la idea que ganarían en las elecciones de CORES.
[11] Ver: Ver Gonzalo Martner, *Descentralización y modernización del Estado en Transición*. LOM ediciones, 1993, páginas 168-175. Pero en el Congreso, ya en junio de 1991, se sabía que había acuerdo.

Consignemos que en dicho acuerdo se establece la necesidad de trabajar paralelamente en el estudio de las leyes orgánicas constitucionales de Municipalidades y de Gobierno Regional, "de tal modo que cuando se promulgue la reforma constitucional, dichas leyes tengan un rápido despacho". Tras el acuerdo logrado, la ley de reforma constitucional N°19.097 que crea los gobiernos regionales con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, fue publicada el 12 de noviembre de 1991.[12]

Historia de la reforma constitucional N°19.097 del Gobierno de Aylwin

La reforma constitucional N°19.097 contiene 12 artículos y 3 disposiciones transitorias. Los artículos modifican completamente el Capítulo XIII. El programa de gobierno del Presidente Aylwin contemplaba una reforma constitucional en materia de regiones, específicamente se proponía un gobierno regional compuesto por un intendente y un Consejo Regional. En el artículo 111 inciso tercero, el proyecto contemplaba la integración del gobierno regional, y se establecía que**: "**Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio**".** Considérese que en la institucionalidad establecida durante el régimen militar por los D.L. N°s. 573 y 575, confirmada en la Constitución de 1980, el gobierno regional nunca gozó de personalidad jurídica, requisito que la doctrina establece como esencial para reconocer al órgano público la categoría de descentralizado.

Efectivamente, la personificación del gobierno regional constituye el más importante avance en este último siglo respecto de la descentralización administrativa. Se consagra una administración con atribuciones instauradas en la Constitución, y completadas en una ley orgánica constitucional, con la misión de propender al desarrollo económico, social y cultural de la región, y para actuar como sujeto de derechos y obligaciones se le concede la personalidad jurídica de derecho público, distinta de la personería del Estado central.

[12] Historia de la ley 19.097. Página 623.

Historia de la LOCGAR N°19.175 propuesta por el Presidente Patricio Aylwin

Poco después de la publicación de la reforma constitucional contenida en la ley Nº19.097, el año 1991, conforme al acuerdo político alcanzando entre gobierno y oposición, se inició el trámite legislativo de la correspondiente ley. De tal forma que, el 6 de enero de 1992, el gobierno despachó a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), el que luego de su aprobación por el Congreso y la sentencia del Tribunal Constitucional, se publicó en el Diario Oficial con el Nº19.175, el 11 de noviembre de 1992.

Los antecedentes que se tuvieron en vista en la redacción de esta Ley Regional son, primeramente, las normas constitucionales, especialmente aquellas establecidas en el Capítulo XIV, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, que fue modificado casi íntegramente por la Ley de Reforma Constitucional Nº19.097, así como también por el artículo 3º dispuesto en el capítulo sobre las Bases de la Institucionalidad. También los redactores tuvieron a la vista la ley orgánica de los COREDE, Nº18.605 de 1987 pues, no obstante de que su composición e integración es muy diferente a la actual, había otros elementos que fueron de continuidad.

Considérese igualmente en estos antecedentes la opinión del jurista Francisco Cumplido, quien sostuvo anticipatoriamente la fórmula para estructurar el gobierno regional, sosteniendo que el esquema de la regionalización de Pinochet era una base que serviría en tiempos de democracia. En la exposición del mensaje del proyecto, el Presidente de la República, Patricio Aylwin Azócar, expresa que el gobierno "ha buscado afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización en el país". Lo anterior, señala el mensaje, resulta fundamental: "1. Por los requerimientos propios del sistema democrático; 2. Por las demandas que plantea la expansión económica en varias zonas del territorio; 3. Por las exigencias que se derivan de la modernización de la administración pública; y 4. Como respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales". El jefe de Estado le da una connotación especial y señera: "Se trata de una iniciativa que innova significativamente en esta esfera y abre surcos en un camino extenso, por el que debemos transitar de modo prudente, pero decidido. Los instrumentos y competencias que aquí se establecen plantean a las regiones del país, a todas ellas, un desafío extraordinario. En forma progresiva y gradual, compatibilizando estos avances

e innovaciones con nuestra tradición institucional y jurídica de Estado Unitario, podremos afianzar una positiva evolución en favor de la descentralización del país, acaso si uno de los desafíos principales de la Nación, de cara al siglo XXI".

El proyecto, indica el mensaje, "contempla nuevas funciones y atribuciones a cargo de los gobiernos regionales, y les asigna los recursos para ejercerlas. Se inscribe, por tanto, en la idea de una progresiva transferencia de responsabilidades a esos nuevos entes". El Presidente Aylwin se refiere especialmente a los aspectos políticos de su reforma administrativa, aclarando el desacuerdo con la oposición en esta materia: "Se procura avanzar en el logro de una mayor participación ciudadana como elemento consustancial a una descentralización de raíz democrática, si bien las negociaciones que precedieron al acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del Gobierno Regional, como era el propósito del Gobierno Nacional".[13]

La LOCGAR comprende tres títulos: el título primero se refiere al gobierno de la región y contiene tres capítulos: Del intendente; del gobernador y disposiciones comunes a intendentes y gobernadores (provinciales).

El título segundo de la ley regional, contiene siete capítulos: naturaleza y objetivos del gobierno regional; funciones y atribuciones del gobierno regional; órganos del gobierno regional; de la estructura administrativa del gobierno regional y de otros órganos de la administración pública en las regiones; del patrimonio y del sistema presupuestario regional; de la elección del Consejo Regional y del asociativismo regional. Se establece que la administración de la región estará radicada en un gobierno regional, el que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la misma. Se consagra así una innovación de gran alcance para nuestro derecho, al estatuir que los gobiernos regionales serán personas jurídicas de derecho público, dotadas de patrimonios propios e investidos de las funciones y atribuciones que la propia ley les confiere. Se previene a continuación que los gobiernos regionales ejercerán preferentemente funciones de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural en la región. Se afirma que el ejercicio de estas funciones deberá inspirarse en los principios de equidad, de eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos

[13] D.O N°8, de 11 de noviembre 1992, N°34.413. Ley 19.175, Página 3.

públicos, así como de impulso a la participación de la comunidad organizada y de preservación y mejoramiento del medio ambiente.

El título final comprende los artículos 105 al 112 y una disposición transitoria.

Homenaje a Patricio Aylwin en el V Congreso del PDC y la condecoración del Gobierno Regional de Valparaíso

a. V Congreso de la Democracia Cristiana

En esta parte reproduzco el informe de Héctor Vergara a su comunidad. "En mi calidad de congresal del Partido Demócrata Cristiano, vengo en informar a la comunidad andina, algunos acuerdos adoptados en la comisión, 'Descentralización, Gobiernos Regionales y Comunales'" del V Congreso ideológico del PDC 2007".[14]

"La comisión le solicitó a Manuel Tobar Leiva, uno de los líderes del movimiento regionalista chileno y consejero regional de nuestra región, exponer los acuerdos en el pleno del congreso. Tobar inició su intervención rindiendo homenaje a dos figuras emblemáticas del partido que a su juicio debieran ser reconocidas por los regionalistas: El ex Presidente Patricio Aylwin Azócar, —presente en el salón— puesto que en su gobierno se promulgó la ley que creó los gobiernos regionales, iniciándose con ello, un camino inédito de descentralización regional, y a su padre, Armando Tobar García, quien fuera el primer regidor elegido por la Falange Nacional en 1942 en la comuna de Cartagena, con lo cual se abre la vinculación institucional del partido con los municipios de Chile".

Ratificando el informe de Vergara, participé activamente en dicha comisión abogando por la elección directa del intendente y los consejeros regionales. Mi postura, junto a la de otros camaradas, ganó y los miembros de la comisión me solicitaron que redactara el informe. En ese momento se me ocurrió que en la plenaria del congreso con la asistencia del ex Presidente Aylwin debíamos hacer un gesto de reconocimiento a su gobierno por la creación de los gobiernos regionales. Además, estaba el tema municipal siempre muy priorizado por la DC, me

[14] Héctor Vergara, en esa época dirigente de la DC en la provincia de Los Andes.

vino a la memoria que mi padre Armando Tobar García, falangista de la primera hora en Cartagena, había sido regidor en 1942, uno de los primeros elegidos por la Falange Nacional. Entonces decidí también recordar a mi padre destacando al municipalismo.

Pero había un trasfondo detrás de estos homenajes. Ocurrió que en 1949 se postularon dos candidaturas a diputados por el 4to distrito de Santiago, que comprendía la zona mediterránea de San Bernardo y Melipilla, que presentaba a Patricio Aylwin, y una zona costera, San Antonio, Cartagena que presentaba a Armando Tobar García. El problema consistió que el cupo de la Falange era solo para un candidato, pero ninguno se bajó y ambos perdieron la diputación del 4to distrito. Desde luego, esto generó un impasse que permaneció en el tiempo. Por ello vislumbré frente al congreso un reencuentro simbólico, de amistad cívica y fraternidad humana.

Pasaron los años y en el 2010 nuevamente me encontré con don Patricio. Él, como profesor emérito de derecho administrativo y ya con más de 90 años, me prologó mi *Tratado de Derecho y Administración Regional* que coordinó el profesor Rolando Pantoja Bauzá, tiempo en que recordamos esa historia pasada ya restañadas las huellas del incordio ocurrido. ¿Quién lo hubiera pensado?



En su casa analizando el prólogo del *Tratado de Derecho Administrativo Universidad de Chile*.



Saludo en homenaje CORE Valparaíso.



Lanzamiento del *Tratado de Derecho Administrativo Universidad de Chile*.

b. Homenaje del gobierno regional de Valparaíso con la medalla de honor

"El 7 de febrero de 1994, en el Salón de Honor y ante la presencia de numerosas autoridades regionales, se realizó una sesión solemne del Consejo Regional de Valparaíso, en la cual, por decisión unánime del Consejo Regional, se aprobó entregar al Presidente de la República don

Patricio Aylwin Azócar la Medalla de Honor "Gobierno Regional de la V Región de Valparaíso".

Vale recordar que el 23 de abril de 1993 se instaló materialmente el Consejo Regional[15] presidido por el intendente regional de Valparaíso, Juan Andueza Guzmán, y actuando como secretario ejecutivo René Lúes Escobar, quien a continuación describe la ceremonia y resume las palabras del Presidente Patricio Aylwin.

"El acto tuvo un fuerte contenido republicano e institucional, simbolizando el tránsito desde un Estado altamente centralizado hacia una nueva arquitectura territorial, con mayores espacios de autonomía, participación y responsabilidad regional". Consiguientemente hizo uso de la palabra el intendente Juan Andueza y el presidente de la comisión de régimen interior del CORE, ambos destacaron la labor del Presidente y las razones que se tuvieron en consideración para entregar esta valiosa condecoración. Posteriormente le correspondió el uso de la palabra al homenajeado.

El Presidente de la República Patricio Aylwin Azócar comenzó agradeciendo al Consejo Regional de Valparaíso el honor conferido, señalando que lo recibía no como un reconocimiento personal, sino como una distinción al esfuerzo colectivo realizado por el país en un período particularmente complejo de su historia. Subrayó que la promulgación de la ley que creó los gobiernos regionales fue el resultado de una convicción profundamente arraigada: que la democracia solo puede consolidarse plenamente cuando el poder del Estado se distribuye de manera más equilibrada en el territorio y se acerca efectivamente a la ciudadanía. En tal sentido, el proceso de regionalización es parte integral del proyecto democrático iniciado tras el retorno a la democracia.

Indicó que la descentralización del poder es una condición necesaria para profundizar la democracia, mejorar la eficiencia del Estado y fortalecer la cohesión nacional. Reafirmó que los gobiernos regionales no solo eran un mecanismo de administración territorial, sino una expresión del principio de participación y corresponsabilidad en el desarrollo del país.

El Presidente sostuvo que la excesiva centralización histórica del país había generado desequilibrios persistentes, tanto en el desarrollo económico como en la cohesión social, y que

[15] Los consejos regionales (CORES) se instalaron en esa fecha en todo el país.

uno de los desafíos centrales del período de transición democrática era precisamente corregir esas asimetrías. En ese sentido, afirmó que la regionalización no debía entenderse únicamente como una reforma administrativa, sino como una opción política y ética, orientada a reconocer la diversidad territorial de Chile y a fortalecer la participación de las comunidades regionales en la toma de decisiones públicas.

Destacó que la creación de los gobiernos regionales respondía a una visión de Estado de largo plazo, en la cual las regiones dejan de ser meros espacios de ejecución de decisiones centrales para convertirse en actores del desarrollo, con capacidad de deliberación, planificación y responsabilidad política. Señaló que la institucionalidad regional naciente representaba un paso decisivo hacia una democracia más profunda, en la que el ejercicio del poder se construye desde distintos niveles y no se concentra exclusivamente en el centro del país.

En su reflexión, el Presidente hizo especial énfasis en que la regionalización debía ir acompañada de un proceso gradual y responsable de transferencia de competencias y recursos, advirtiendo que la descentralización no podía ser improvisada ni desprovista de los resguardos necesarios para asegurar la unidad del estado y la correcta administración de los recursos públicos. Recalcó que fortalecer a las regiones no significaba debilitar al Estado nacional, sino, por el contrario, hacerlo más sólido, más eficiente y más cercano a las personas**.**

Asimismo, vinculó el proceso de regionalización con los valores fundamentales que habían inspirado la recuperación de la democracia: el respeto a la dignidad de las personas, la participación ciudadana, la justicia territorial y la búsqueda del bien común. Enfatizó que la democracia no se agota en los actos electorales, sino que se expresa cotidianamente en la forma en que el Estado escucha, dialoga y responde a las necesidades reales de las comunidades locales.

El Presidente señaló que el fortalecimiento de los gobiernos regionales abría nuevas oportunidades para una planificación del desarrollo más coherente con las realidades productivas, sociales y culturales de cada región, permitiendo diseñar políticas públicas más pertinentes y eficaces. En ese marco, destacó el rol que los consejos regionales estaban llamados a cumplir como espacios de deliberación democrática, plural y representativa de los intereses territoriales.

Al cerrar su intervención, el Presidente reiteró su agradecimiento por la distinción recibida, afirmando que la medalla debía entenderse como un símbolo del compromiso del Estado con la descentralización y como un estímulo para perseverar en el camino iniciado. Expresó su convicción de que el proceso de regionalización continuaría profundizándose en el tiempo, más allá de los gobiernos de turno, con mayor transferencia de competencias y recursos a las regiones, y manifestó su esperanza de que las futuras generaciones consolidaran un país más equilibrado, más justo y más integrado desde sus regiones.

Concluyó señalando que el verdadero sentido de la regionalización no radica únicamente en la creación de nuevas estructuras, sino en la capacidad de estas para mejorar la vida de las personas, fortalecer la democracia y construir una comunidad nacional que reconozca y valore plenamente la riqueza de sus territorios".[16]

Ver video del acto.

Legado del Presidente Aylwin en materia de descentralización del Estado

En el contexto de una transición a la democracia, previo a una experiencia autoritaria que había instalado una estructura político administrativa obediente al poder central, no era fácil reconducir el proceso hacia instituciones de raigambre democráticas. Tampoco la historia proveía innovaciones tan radicales, al contrario, conocido es el hecho que las asambleas provinciales de la constitución del 1925, nunca se implementaron.

Por ello el Presidente Aylwin sostenía que su proyecto caminaría por *terra ignota*. Para él y su gobierno era fundamental pavimentar el camino a la democracia con estabilidad y gobernabilidad. Entonces, siguiendo el principio de gradualidad se consumó una metamorfosis que consistió en reemplazar la institucionalidad desconcentrada de Pinochet por una institucionalidad regional descentralizada y democrática.

Vale recordar que en las negociaciones -siguiendo las propuestas del Grupo de los 24, la posición de la DC y el programa de gobierno- se abogaba por CORES electos directamente por la comunidad. Esa postura no fue consensuada por la derecha. Sin embargo, esa voluntad

[16] Acta del Consejo Regional, consignada por su ministro de fe, el secretario ejecutivo René Lúes Escobar.

política inicial fue decisiva para que los gobiernos de la concertación que le siguieron cristalizaran el objetivo de la democratización de los gobiernos regionales.

Han pasado casi 33 años desde la instalación de los gobiernos regionales en 1993, ahora con gobernadores y CORES elegidos directamente por la comunidad regional. La LOCGAR N°19.175 los ha dotado de competencias en desarrollo productivo, social y de ordenamiento territorial para cumplir la finalidad del desarrollo regional. Los Gobiernos de Frei, Lagos, Bachelet y Piñera han continuado perfeccionando esta institucionalidad creada por el presidente Patricio Aylwin. Por ello, justo es reconocer que el profesor de derecho administrativo y Presidente de Chile dio luz verde a un proceso democratizador de la sociedad chilena, inédito en lo regional y de continuidad con nuestra historia municipal.[17]

[17] Justo es también reconocer que el Presidente Aylwin fue un líder que se acompañó en esta materia, no obstante conocerla a fondo, de un movimiento democratizador regional partiendo por su hermano Arturo Aylwin, Edgardo Boeninger, Enrique Correa, Francisco Cumplido, Enrique Krauss, Luis Lira, José Abalos y Sergio Galilea, entre otros colaboradores.