



UNIVERSIDAD  
SAN SEBASTIÁN

**UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SEDE SANTIAGO**

## **DESARROLLO HISTÓRICO DE LA REGIONALIZACIÓN**

**CHILENA:**

### **EL CASO DE LA REFORMA DE 1974**

Tesina para optar al grado de Licenciado en Ciencias de la Administración  
Pública y al Título Profesional de Administrador Público.

Profesor guía: Diego Jiménez Cabrera  
Dr. en Estudios Americanos y Mg. en Estudios Internacionales  
**Estudiante (s):** Gisselle Rojas Solis  
Andrea Valdés Fernández

**© Rojas Solis Gisselle Andrea y Valdés Fernández Andrea Lorena.**

**Se autoriza la reproducción parcial o total de esta obra, con fines académicos, por cualquier forma, medio o procedimiento, siempre y cuando se incluya la cita bibliográfica del documento.**

**Santiago, Chile**

**2023**

## TABLA DE CONTENIDO

Resumen.....	Pág. III
Introducción.....	Pág 1
Capítulo 1: Antecedentes generales.....	Pág. 17
Capítulo 2: Factores previos a la propuesta de regionalización.....	Pág. 27
Capítulo 3: Períodos y respuestas.....	Pág. 38
Conclusiones.....	Pág. 42
Bibliografía.....	Pág. 45

## ÍNDICE

Tabla 1: Tabla comparativa distribución de regiones.....	Pág. 27
--	---------

## **Resumen**

La distribución político-administrativa del Estado Chileno nos dejó comprender el proceso histórico de implementación de la reforma de regionalización desde los años 1974 a 1990. En este trabajo buscamos exponer los hechos que llevaron a la reforma del año 1974, y se analizaron diversos puntos de vista, en donde esperamos dilucidar las variables que llevaron a la descentralización orientada a la regionalización.

Palabras claves: Regionalización - Estado - descentralización - distribución - administración.

## **Abstract**

The political-administrative distribution of the Chilean State allows us to understand the historical process of implementation of the regionalization reform from 1974 to 1990. In this work we seek to expose the facts that led to the 1974 reform, and we will analyze different points of view, where we hope to elucidate the variables that led to the decentralization oriented to regionalization.

Key words: Regionalization - State - decentralization - distribution - administration.

## **Introducción**

La descentralización en Chile es un tema que ha estado presente desde los inicios de la República, así como también ha estado presente en la discusión en la mayoría de los países de América Latina (Daughters R. y Harpers L. en Henríquez, 2020). En Chile, la descentralización conducente a la regionalización puede describirse de manera histórica, como también desde el punto de vista de las distintas repercusiones que tiene un Estado Regional. El punto de vista de este trabajo es de la línea de este último, en cuanto una investigación histórica de la regionalización es aporte a la discusión que se ha reflatado en el contexto de la reforma constituyente y las alternativas de reorganización territorial. El poder indagar en los aspectos administrativos y de contexto en la historia de esta reforma es descrita con precisión en su utilidad por Osvaldo Henríquez en su análisis sobre el cambio del modelo de administración regional dentro del territorio nacional:

La correcta descripción del modelo de descentralización territorial lleva a revisar la historia del proceso, en particular sobre la creación y conformación del nivel intermedio en Chile. En el país, dicho nivel corresponde a la región que pasa a formar parte de la nueva división político-administrativa creada en el año 1974 a través de la publicación de los decretos DL 573 y 575. (Henríquez, 2020)

En el marco de la administración pública, es de alto interés el estudio de esta reorganización hacia un Estado regional, dado que una de las preocupaciones fundamentales de la administración es el mejor manejo, eficiente y eficaz de los recursos públicos, buscando también satisfacer las necesidades de la población. Es necesario revisar de manera histórica para, a partir de la experiencia de momentos y resoluciones relevantes para el país, entregar respuesta a problemas que hoy se enmarcan en el aspecto distributivo de los recursos. Todo

esto, en el contexto de la discusión de reorganización al alero del debate de una nueva carta rectora para el país.

La reforma de 1974 nace de las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) que buscaba mejorar la gestión administrativa del Estado para una mayor productividad y eficacia en las tareas del gobierno. CONARA fue el órgano creado por el gobierno militar para aplicar los lineamientos de la regionalización para que rigiera el país, a partir del año 1974, y en sus documentos<sup>1</sup> de trabajo se expone que uno de los factores para poder comprender a fondo el proceso de regionalización impulsado en el país es la tradición del país y su historia, en cuanto a la identidad nacional que propiciaba un Estado unitario, celoso de su soberanía y respetuoso de los derechos de autodeterminación de su pueblo.

En las últimas décadas se ha observado una desconcentración y/o descentralización para lograr mayor desarrollo local y democratización en las regiones que son parte del territorio de Chile, y la descentralización territorial se ha efectuado, en la práctica, como una redistribución de recursos de unos actores hacia otros. Esto ha levantado movimientos sociales que buscan implantar autonomía en sus propios territorios, y corregir el fuerte centralismo que se ha desarrollado en el territorio, concentrado en la región Metropolitana del país.

Con respecto a la regionalización y el proceso de descentralización asociado a la “política de descentralización”, Boisier (2006) declara que “la notable variación geográfica del territorio y los cambios sociales vinculados a ella, ha generado una demanda esporádica de descentralización”. Además, sostiene que “políticamente, el Estado chileno se ha construido a sí mismo en el marco de un paradigma centralista y autoritario que no ha acogido la demanda por un arreglo político/administrativo diferente y más inclusivo” (Boisier, 2006:18).

Con respecto a la descentralización propiamente tal en el marco de la reforma propiciada en el año 1974, ésta responde a que las regiones se convierten en espacio propio del

---

<sup>1</sup> Visión Geopolítica de la Regionalización Chilena. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Julio Canessa Robert, Ministro Presidente de CONARA. Junio de 1979.

gobierno militar, y no al contrario. Esto, según lo expone el ex General Augusto Pinochet respecto de la función de los Intendentes, señalando que “son representantes del Presidente de la República en las regiones y no representantes de las regiones antes el Presidente” (Boisier, 2000). Su función, en el marco de la reforma en estudio, fue creada para delinear de manera explícita la labor que antes cumplían los intendentes provinciales, regulados en las Constituciones anteriores a la reforma, y lo distintivo es que se expresó que esta función debía contar con la confianza del Presidente de la República. Lo anterior desentraña uno de los propósitos de la puesta en marcha de una reforma de tales características: la representación efectiva del gobierno militar en cada región.

El proceso de regionalización tiene que disponer de instrumentos que consideren la dimensión espacial en el territorio a través de una planificación efectiva, en la cual el Intendente se propone en este contexto como la figura administrativa propicia de efectuar en los territorios la estructura de la ejecución de un gobierno de poder jerarquizado, como es de interés de la Junta de Gobierno de aquel entonces.

El programa de descentralización chilena del año 1974 viene a responder a algunos de los problemas de la centralización, que Boisier (2000) resume de manera sucinta en 5 elementos:

1. El modelo borbónico de concepción de la soberanía y, en consecuencia, de la organización del Estado y de la administración pública. En este sentido, la creación de la figura del Intendente es importante dado que implanta en el territorio un brazo efectivo del poder central, figura no contemplada antes de la reforma ni asimilable en forma.
2. La situación de guerra que casi en forma permanente afectó a Chile desde la Conquista hasta fines del siglo XIX. Esto es relevante, en cuanto esta situación afectaba a la priorización de los recursos que se realizaba desde el gobierno central hacia los territorios.
3. Influencia del Ministro Diego Portales a partir de los años treinta del siglo XIX, considerado el “forjador del Estado-Nación”, y forjador intelectual y práctico de “un gobierno fuerte, centralizador” (Portales a Cea, 1822), lo cual ya no respondía a la realidad territorial extensa del país y diversa en necesidades.

4. Modernización decimonónica<sup>2</sup> a partir de la década de los sesenta.
5. El proceso de migración rural/urbana en los treinta, cuarenta y cincuenta de este siglo, el que se plantea como un fenómeno vital para entender la urgente necesidad de redistribución de recursos y, por consiguiente, mejorar su ejecución efectiva.

Chile no escapa a la regla latinoamericana de las catástrofes naturales, y la influencia que tienen éstas en la generación de políticas de desarrollo regional.

Como ejemplo, el terremoto del año 1960 en Chillán da pie a un impulso regional liderado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), generando una política estatal de desarrollo regional conducente a la instauración de la reforma del año 1974. Se estableció el nacimiento de los Comités Provinciales de Desarrollo, que perseguían equilibrar el desarrollo económico del país, y eliminar los focos del centralismo.

Por otro lado, la política de desarrollo regional del gobierno de Salvador Allende es entendida como un intento no acabado y, a raíz de la reforma de 1974, un intento frustrado de alterar radicalmente el sistema y el estilo de desarrollo del país (Boisier, 2000). A partir de lo anterior, se desató una lucha con posturas radicales que realizaban críticas al capitalismo reinante en la configuración económica territorial.

Tras detallada investigación, nuestra pregunta de investigación responde a que es necesario indagar en la historia para poder tener sustento a la hora de realizar modificaciones dentro del territorio nacional, para así dar respuesta a la descentralización respondiendo al juicio social que se presenta en contexto del debate de una nueva Constitución, pero también atendiendo a que el proceso de toma de decisiones en estos aspectos que engloban la redistribución de recursos deben ser debidamente fundados, dentro de la gestión de la administración pública.

### **Pregunta de investigación**

Por lo tanto, como pregunta de investigación se propone: ¿cuáles son los componentes históricos que permitieron la implementación de la reforma de 1974 en el territorio nacional?

La forma en que se distribuye el Estado tanto administrativa como políticamente

---

<sup>2</sup> En el sentido en que se realizan intentos de actualización de las realidades regionales del país, más sin tener vigencia efectiva en los territorios, con todo lo que esto conlleva (socialización, redistribución, ordenamiento de instituciones, entre otros).

es fundamental para entender las dinámicas que ocurren dentro de éste a nivel político, como también a nivel social. En este trabajo se comprenderá el desarrollo histórico de la regionalización chilena, y los lineamientos que llevaron a la reforma del año 1974, implementados en el periodo de la Junta Militar de Gobierno. En primera instancia se indaga en la historia de la reforma, para luego contrastar con los elementos jurídicos evacuados por las instituciones encargadas de su implementación en el territorio nacional.

Para cumplir este fin se revisará la literatura escrita respecto de la regionalización, Estado regional y descentralización, para identificar sus variables, las cuales hayan sido documentadas como explicativas de los componentes históricos de la reforma. Finalmente, se contrastará la hipótesis propuesta con los hallazgos, a objeto de evidenciar si se constata o descarta lo propuesto inicialmente. Con esto, se aportará al debate actual de la regionalización, en cuanto ha vuelto a ser objeto de relevancia en el marco de la discusión de una nueva organización territorial, para determinar la necesidad de revisión de ajustes o un nuevo sistema de distribución territorial.

### **Hipótesis**

La reestructuración de la división administrativa generaba la necesidad de reorganización de las estructuras políticas y estatales, lo que no resultaba en ese entonces en un acuerdo de cooperación, dado que el nivel de consenso necesario para generar estos cambios era altamente complejo, por el régimen autoritario de ese entonces. Fue en este escenario, que el gobierno militar impulsó una reforma al Estado, que afectó profundamente su organización. Es así que las reformas que se inician en 1974 durante la presidencia del ex comandante general Augusto Pinochet, evidencian la voluntad de desconcentrar y descentralizar, pero a su vez la intención de supervigilar el país.

En este sentido, el momento de implementación de esta reforma y su desarrollo en el territorio nacional, en el contexto económico de cambio de paradigma, se emplaza como posible respuesta a la pregunta de investigación. Esto se plantea como una respuesta provisional, dado que a priori el contexto en que fue

instaurada la reforma potenció algunos aspectos de la regionalización, tal como se documenta en la historia económica, más no fue suficiente para desenvolver el estadio de un país desarrollado.

### **Objetivo General**

Comprender el proceso histórico de implementación de la reforma de regionalización desde 1974 a 1990.

### **Objetivos específicos**

- Identificar las variables principales de la regionalización chilena para el año 1974.
- Indagar en el estado de la división político administrativa desde el año 1970 al año 1973.
- Describir el proceso de implementación de la reforma a partir del año 1974 en lo teórico.

### **Metodología**

El diseño de este trabajo de investigación es de carácter cualitativa-histórica, en cuanto se pretende exponer los hechos que llevaron a la reforma del año 1974 y hasta el fin del gobierno militar, y se estudiarán diversos puntos de vista y según el énfasis de cada autor, para exponer los diversos factores que llevaron a la reforma del año 1974.

El estudio cualitativo se guía por áreas o temas significativos de investigación, y pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de datos (Hernández Sampieri, 2014). La investigación histórica nos permite realizar una interpretación heurística, describiendo los hechos, clasificando los conceptos más relevantes para entender el fenómeno y explica cuándo, cómo, dónde y porqué ocurrieron los hechos (Fusco, 2009).

La literatura existente nos dará un marco de referencia para realizar un estudio descriptivo de los hechos, siendo en este caso la descripción de las variables que llevaron a la implementación de la reforma del año 1974. Se desarrollarán los

sucesos de manera natural, sin manipulación ni estimulación de la realidad (Corbetta, 2003 en Hernández Sampieri, 2014). La técnica descriptiva pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refiere, sin tener como objetivo relacionar estas variables (Hernández Sampieri, 2014), sino sólo poner en manifiesto la intención de lo documentado, en cuanto es útil para realizar un análisis conjunto de lo ocurrido en este periodo para dar respuesta al proceso de descentralización, lo cual es valioso para aportar en la discusión que se plantea hoy respecto de los diversos énfasis en materia de regionalismo y/o Estado regional. Es así que, luego de realizado el ejercicio descrito, se constatará su utilidad para dar respuesta a la hipótesis propuesta.

El método de investigación histórica utilizado es el analítico-sintético. En donde es indispensable que el estudio de las cuestiones históricas se analicen los sucesos descomponiéndolos en todas sus partes para conocer sus posibles raíces económicas, sociales, políticas, religiosas o etnográficas, y partiendo de este análisis llevar a cabo la síntesis que reconstruya y explique el hecho histórico. (García, 2010)

Como fuentes primarias tomaremos la historia de ley y los decretos que enmarcan la reforma, dado que con esto podemos exponer los lineamientos que llevaron a implementar la regionalización en las formas que se dispuso en el periodo mencionado anteriormente. Este será el insumo principal para luego contrastar con la literatura al respecto, para luego delinear los factores propiamente tales.

### **Marco teórico**

La evolución de la reforma administrativa tiene como foco la importancia de la continuación de las políticas que hacen referencia a las materias de modernización, reformas administrativas del Estado, descentralización y

estimulación del desarrollo de los territorios según su realidad y ejes propios de acción.

Esta evolución administrativa es relevante, dado que la introducción de esas políticas propician el desarrollo de los países en sus diversas vertientes: económico, social, cultural, inserción internacional, ciencia y tecnología, lo que considera el desarrollo de una forma integral para cada territorio.

El hecho que propicia esto es la implementación del proceso de modernización y reforma administrativa que se llevó a cabo en la administración del Estado durante el periodo comprendido entre los años 1974 y 1983, y los aspectos que se trabajaron también respecto de la regionalización del país a través de los Decretos Leyes N°s.573 del 12 de julio de 1974 y 575 del 13 de julio de 1974, que hacen referencia a la desconcentración administrativa, asignando la división administrativa y política de Chile.

En estos decretos hay una serie de consideraciones importantes, en donde se señala que la organización administrativa del país debe tener un carácter descentralizado y con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto. Agrega, una jerarquización de las unidades territoriales, una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y la integración de todos los sectores, mediante instituciones que aseguren su actuación en conjunto y no aisladamente. Lo anterior, para reemplazar el régimen de ese entonces, agregando el concepto de administración, planificación y el que objetivo sea el desarrollo socio-económico del país.

A estas concepciones, era necesario anexar el concepto de desarrollo como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior

del país. Asimismo, considera la gradualidad de una reforma de estas características, para la adecuación de las estructuras existentes.

Es así que, para el Gobierno y la Administración interior del Estado, el territorio se divide en regiones y cada región se divide en provincias, las que a su vez contienen comunas, para efectos de la administración local.

Al determinarse regiones el entendido era considerar un grado de descentralización o desconcentración que tendiese a facilitar el progreso de la región dentro del proceso de desarrollo nacional, así como una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados, y una verdadera participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económico-social que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes, y la fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva Región.

En la figura del Intendente se delega el Gobierno y la Administración superior de esta entidad, quien poseía la responsabilidad de llevar a cabo políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado, y promover la acción del sector privado que favoreciese este desarrollo.

Por el lado de las provincias, la autoridad superior sería el Gobernador Provincial, quien estaba subordinado al Intendente Regional.

En el Decreto 575 se dispone de las regiones que componen Chile, siendo establecidas 13 regiones que agrupan a 25 provincias. Al respecto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo desarrolla la evolución histórica organizacional e institucional de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que tiene su origen en el Decreto Ley N° 212 del 26 de diciembre de 1973. Este organismo estuvo a cargo de la implementación de la reforma administrativa de manera integral, con el fin de adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la Administración Pública y, de esta forma, lograr un proceso de regionalización en el país.

En octubre de 1973 se impulsa la reorganización de todos los servicios de la Administración Pública, buscando “un cambio profundo en las estructuras, funciones y actitudes prevalecientes en la administración” (Políticas de la

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, 1974). Esta entidad finalizó sus funciones en enero del año 1983, siendo su continuador legal el Ministerio del Interior.

El proceso de regionalización que impulsó CONARA llevó a que la fórmula chilena de regionalización estimulase la consolidación de las bases de la unidad nacional, según la visión de las autoridades de la época, y la plena integración e interrelación territorial, reordenando el ámbito geográfico y de los factores dinamizadores que de él depende, para asegurar un crecimiento equilibrado (SUBDERE, 2021).

Respecto de este modelo planteado por la reforma de 1974 en los anteriores decretos, destaca que el aspecto económico se subordina a lo que rige la disposición territorial, dado que la coordinación del desarrollo se realiza a través de la regionalización para mejorar el impulso territorial al respecto. Cabe consignar que como lo señaló Sassen (2008), “el capital es el único animal que no tiene lealtades con el territorio”, por lo tanto, no es menester entender que todo proceso de crecimiento urbano y más aún de metropolización impulsado por el crecimiento económico, se haga sin consideraciones en materia de cohesión social y sustentabilidad ambiental, al menos es lo que se deduce de las experiencias en Latinoamérica en los últimos treinta años.” (Rehren et al, 2018). Lo anterior es patente dado esta reforma en la experiencia chilena, ya que si bien se estipuló la regionalización de la administración, no hay consideraciones mayores para los aspectos sociales (y menos para el medio ambiente) para propiciar un desarrollo realmente al espíritu de la norma planteada en su inicio: de forma gradual, descentralizada y para aumentar el desarrollo del país.

Detrás de los grandes objetivos declarados en la disposición de los Decretos nombrados anteriormente, y de los esfuerzos administrativos para implementar la reforma, Jordán y Villarroel (1990) señalan la existencia de dos consideraciones básicas. Por un lado, la intención de desarrollar las regiones con valor estratégico, particularmente las regiones extremas, y, por otro lado, el

constatar el carácter “metrópoli-periferia” que presenta la estructura económico-espacial chilena.

En un análisis primario del crecimiento poblacional chileno entre el año 1970 y 1982, se constata que las regiones con mayor crecimiento poblacional han sido las extremas y la región Metropolitana, en donde se concentró la atención del Estado con objetivos estratégicos y concentración del gasto público. Estos autores proponen que, si bien se logró la creación de una conciencia regional, no hay una perfilación de la identidad de las regiones, asunto que sigue sin tener un desarrollo territorial propio que permitiese evidenciar una profundización de la regionalización en Chile.

“La organización de la administración del Estado en Chile, se instituye a partir del año 1974 en el proceso conocido como la regionalización, sobre la base de las regiones recién creadas se superpone una administración regional desconcentrada.” (Henríquez, 2020, párr.10).

Entre 1974 y 1991 tuvo vigencia el llamado modelo regional desconcentrado, en donde hace una unión de competencias de gobierno y administración superior de cada región, siendo el intendente regional quien ejerce funciones en el marco del mandato del poder ejecutivo. Ahora, en la práctica y, según la redistribución que tenemos hoy en donde el Gobernador tomó la figura del Intendente, no se logró la desconcentración efectiva de la administración, dado que siempre había un aspecto en ambas figuras que terminaba en acciones a nivel centralizado, o, como es definido, en la región Metropolitana.

En el aspecto político, es dable señalar que es un tema en sí mismo, pero que también era de la intención de la reforma organizar. Ribera (s.i.) expone que la designación de Santiago como región Metropolitana retroalimentó su centro de poder, impulsando un sistema económico de sustitución de importaciones y que concebía al aparato público como principal generador y distribuidor de bienes de trascendencia pública, como lo son la educación y salud. Otro factor relevante es el avance de la tecnología, lo que coloca a las elites regionales en una posición más activa respecto de las generaciones anteriores, demandando mayor eficiencia administrativa y participación en la toma de decisiones. Esto presenta

posibles deformaciones en la estructura, derivando en localismo o captura de las elites locales del poder regional para beneficio propio, llevando a un crecimiento de las estructuras estatales, pero de forma ineficiente a los propósitos de desarrollo. Para ello, se propone determinar los límites conceptuales y sistémicos que se derivan de la existencia de un Estado de la forma que se propone, continente de regiones y provincias y, en su definición actual, unitario.

Por otro lado, se evidencia la perpetuación de la centralización, dado que los mecanismos que dan reales atribuciones no fueron cedidos por el organismo competente (Carrasco, 1997). Se evidencia esto desde la Constitución de 1925, tiempo en donde la descentralización administrativa fue atenuado por factores económicos, poblacionales, políticos y sociológicos, y produciéndose en la práctica un centralismo fuerte. Entre los años 1938 y 1966 hubo ocho proyectos de reforma constitucional que directamente buscaron abordar la descentralización administrativa, y siete proyectos de los ocho mencionados hacían referencia a la regionalización necesaria para el territorio nacional. No se tocó el tema de descentralización política, por el temor de perder el control de las élites de ese entonces.

Lo planteado hasta ahora deja entrever diversos desafíos, como por ejemplo desde el punto de vista de la ciudadanía, en donde se plantea que cualquier movimiento en este ámbito es un proyecto que se entrelaza con la democratización de los espacios territoriales. Esto, a su vez, plantea que los proyectos que se realicen deben considerar su entendimiento por la ciudadanía, comprendiendo el proyecto, sus potencialidades y limitaciones (Boisier, 1993) lo que es consistente con el debate que se ha generado pensando en nuevas formas de organización del país. Se debe considerar la percepción de la población acerca de si la descentralización es más eficiente o menos eficiente que el antiguo modelo en resolver los problemas cotidianos y de proyecto de vida de cada persona, organización y logra, a su vez, el objetivo de desarrollo del país. Para la administración pública esto plantea desafíos de comunicación efectiva,

tanto interna como externa, entre instituciones y receptores de las decisiones de los actores del sistema.

La regionalización hoy tiene 47 años, y el poder territorial ha sufrido cambios sustantivos en la estructura y organización. Henríquez (2020) reconoce tres modelos de administración regional, cuyo origen y diseño se verifica en las reformas constitucionales: el modelo regional desconcentrado, desde el año 1974 y hasta el año 1991, basado en una estructura jerárquica y dependencia nacional; el modelo de administración regional mixto, desde los años 1991 y 2017 caracterizados por la descentralización administrativa y, a partir del año 2017, un modelo de descentralización territorial, caracterizado por la descentralización política. El diseño original era descentralizado territorialmente, pero la Constitución resguardó el desarrollo propio de esta descentralización, por lo que se desarrolló, en la práctica, una incongruencia que ralentizó excesivamente las facultades administrativas.

Es de vital importancia volver a revisar este tema dado que pensar en una forma efectiva de organización político-administrativa dará el insumo necesario para instaurar una planificación necesaria para el desarrollo del país. Lo anterior, posibilita el conocimiento sobre el funcionamiento de cada territorio, así como las actividades que se desarrollan, para entregar políticas e instrumentos que sean de construcción de relaciones entre actores tanto internos de la administración como receptores de este, como lo es la ciudadanía.

### **Discusión bibliográfica**

Hoy se puede afirmar que Chile, según su trayectoria hasta la historia reciente, se ubica en la categorización de países altamente centralizados (Henríquez, 2020), en conjunto con Costa Rica, Panamá y El Salvador, según la OCDE (2015). Ahora, estos últimos años se han realizado una serie de reformas tendientes a aumentar la descentralización, situándose en el espacio de países como por ejemplo Ecuador, Perú y Paraguay. Esto, en cuanto al cambio de sus diseños normativos. Este ítem es importante dado que la discusión sobre cómo se distribuye el poder del Estado, es poner el foco en el debate del ejercicio del

poder territorial y, por consiguiente, su forma de organización e incidencias respecto de las decisiones que confluyen en la distribución propiamente tal.

El camino trazado por la reforma del año 1974 fue, según diversos autores, propulsora de un proceso descentralizador y de desconcentración del poder estatal, denominándole “regionalización”. Lo anterior posibilitó el surgimiento de nuevas entidades y órganos entre el poder central y las antiguas comunas y provincias (Ribera, s.f.).

En exposición de una recopilación reciente realizada por SUBDERE (2021) la fórmula chilena de regionalización estimulaba la consolidación de las bases - calificadas de inmuebles- de la unidad nacional y la plena integración e interrelación territorial, considerando un reordenamiento del ámbito geográfico y de los factores dinamizadores que de él dependen, a fin de que asegurasen a todo el país, un crecimiento equilibrado y un desarrollo económico, social y cultural sostenida. En este entendido, la esencia de la reorganización del espacio geográfico, del plano administrativo y político buscaba la estimulación de la participación de la comunidad organizada en la decisión y manejo propio de su destino, sin quebrantar la tradición unitaria del país.

Durante el gobierno militar se instauraron dos ejes centrales de desarrollo en la descentralización, estos fueron el desarrollo regional y desarrollo local. El desarrollo regional implementó la división de Chile en 13 regiones, que daban lugar a 55 provincias, mientras que en el desarrollo local dio lugar a 328 comunas con su autoridad correspondiente, las cuales fueron designadas por el ejecutivo, todas subordinadas por el Ministerio del Interior. En la política regional se utilizaron instrumentos financieros, destacando el Fondo Nacional de Desarrollo (FNDR) y el Fondo Común Municipal, organizacionales que se agruparon en cuatro subconjuntos, Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y Secretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) e instrumentos participativos, entre ellos los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) y Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE). Esta desconcentración territorial fue acompañada por una máxima concentración del poder durante el gobierno

militar, en donde existieron obstáculos que impidieron concretar a plenitud la obra. Algunas de ellas fueron la resistencia de la tecnoburocracia, con el temor de la incapacidad para desempeñarse con acierto en sus funciones.

El gobierno regional quedó compuesto por el intendente como órgano ejecutivo y por el Consejo Regional como órgano consultivo, resolutivo y fiscalizador. Cada Gobierno Regional cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y atribuciones privativas. En el año 1990, con la recuperación de la democracia se emprende un camino de democratizar y modernizar el Estado, siendo sin duda una combinación de procesos descentralizadores y desconcentradores de funciones públicas, quedando en manifiesto en la doble función que asumieron los intendentes Regionales. La creación de estos gobiernos, respondieron más que nada a la necesidad creciente de los ciudadanos y sus organizaciones sociales, productivas y empresariales para participar del desarrollo del ámbito de su territorio, además de la prioridad, voluntad política y compromiso que se establece por la nueva institucionalidad democrática.

## **CAPÍTULO 1: Antecedentes Generales**

- a. Definiciones: distinciones conceptuales al momento de hablar de regionalización

Para poder entender el concepto de regionalización se debe primero dilucidar el proceso en el que está inserto, lo que corresponde al proceso de modernización del Estado.

“El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas; etc.”  
(Ramírez-Alujas; 2001)

De este concepto se desprende que la regionalización estaría inserta dentro de la modernización del Estado, en cuanto en un sistema político centralizado se introdujo, a la fuerza, una identidad nacional que contempló la regionalización como curso de acción primaria para ejecutar el resto de los aspectos relativos al régimen político de los años en estudio.

Ahora, hay que constatar que la historia latinoamericana en materia de modernización es bastante heterogénea y difusa, donde el Estado es quien implanta estos procesos y se ha ido componiendo de varias transformaciones discontinuas. A pesar de esto, el Estado ha sido y sigue siendo el centro de las articulaciones de todas las esferas de la vida pública, donde convergen lo económico, social y cultural en una dialéctica de construcción y refundación histórica, aparejada con valores distintivos de cada política.

El Gobierno de Eduardo Frei Montalva crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y, dentro de ella, una Subdirección de Planificación Regional, en donde estaba alojada la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Esto es relevante, ya que da inicio a un periodo de auge en la creación de

políticas públicas de desarrollo regional, antecediendo a la creación de CONARA. En este periodo, el trabajo realizado fue esencialmente de fomento al crecimiento económico regional.

La definición de desarrollo que hace esta institución es de un vivir bien «(...) mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país» (Corfo, 1949), la disminución de los costos de producción y la mejora en la situación de la balanza de pagos internacionales.

En el año 1973, asume la Junta de Gobierno, quien cambió el estilo de desarrollo que el país había llevado hasta ese entonces, en donde lo más notorio fue la asincronía creciente entre desarrollo social y político y el crecimiento económico del país (Boisier, 2000). Lo perseguido era una situación de irreversibilidad social, lo cual se puede constatar hoy como un logro considerable, en cuanto las estructuras mayores persisten.

En el marco de la doctrina de “Seguridad Nacional”, la Junta, define su acción como antimarxista, nacionalista y autoritaria. En este contexto, la descentralización se plantea como un argumento económico que otorgaría al Estado un esclarecimiento de sus funciones, en cuanto utilizaría el mercado para asignar eficientemente los recursos, daría independencia administrativa a las unidades económicas, propiciando así el desarrollo de organismos intermedios. Esta consigna se introdujo en el discurso del Gobierno, lo que se plasmó como un asunto territorial, haciendo necesaria la creación de una Comisión para estudiar la regionalización, propiamente tal. Este trabajo fue desarrollado en primer término por ODEPLAN, y posteriormente por CONARA.

En el mes de abril del año 1974, se reúne la Junta de Gobierno en Sesión Secreta para recibir en audiencia al Presidente de CONARA, en conjunto con el Ministro del Interior, Hacienda, Economía y Director de ODEPLAN. En esta instancia se expone, a partir de un estudio sobre regionalización del país, que el escenario del país en aquel entonces era de una evidente “desintegración física, económica, institucional y social” (CONARA Acta N°119.-a., 1974), así como la persecución de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del territorio nacional. En pos de este cometido, es que se plantean una serie de

alcances a la realidad territorial de los años anteriores a la reforma, como por ejemplo que la generación de espacios vacíos en el territorio sería una amenaza de seguridad nacional, el desaprovechamiento de los recursos en determinadas regiones, la migración rural-urbana, aunque este punto con un énfasis de control, en cuanto se plantea como foco de “cinturones de poblaciones marginales en que proliferan ciudadanos frustrados, inadaptados y proclives a la delincuencia y a la subversión” (CONARA Acta N°119.-a., 1974). Luego, vuelve a emerger el componente económico en las preocupaciones de CONARA, indicando la implementación de la reforma para evitar la excesiva concentración económica en Santiago, indicando que “la concentración excesiva limita las posibilidades de un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado”.

b. Antecedente de la regionalización chilena: periodo comprendido entre el año 1974 y 1990

En este punto se hace necesario revisar las experiencias previas al trabajo de CONARA, siendo el año 1950 el primer indicio formal de una propuesta de regionalización, de la mano de la creación de la CORFO, entidad creada en el año 1939.

En el mismo cuerpo que daba creación a este organismo, se establecía “la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país”, reconociendo en el acto las condiciones naturales del país para lograr la disminución de los costos de producción y mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales, en donde inmediatamente se reconoce la variable económica como determinante de la vista de la regionalización futura. Se buscaba resguardar la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, agricultura, industria y comercio, atendiendo a las diferentes necesidades del país.

El desarrollo regional en Chile es abordado por Rivas y Loyola (2022) desde la arista geográfico-territorial, detallando que la implementación de organismos relevantes para entender la regionalización, como son CORFO y ODEPLAN, están insertos en la transición de un modelo de desarrollo Cepalino hacia uno

neoliberal, que encuadra el crecimiento en importancia de los economistas en los gobiernos.

“La primera fase histórica de la CORFO corresponde desde 1939 a 1960, donde postulados y proyectos intelectuales, ingenieros y gremios empresariales, convencidos de impulsar una industrialización nacional (así como la agricultura y la minería) mediante la intervención estatal, llevaron a la formación en 1939, de la CORFO, bajo el gobierno de Pedro Aguirre Cerda.” (Rivas y Loyola, 2022).

Esto es significativo dado que existió un cambio en la concepción de desarrollo, lo que llevó a una redefinición del Estado y una redefinición de los territorios.

El desarrollo es así estructurado en forma sectorial, definiendo áreas de relevancia para ello, especificando la minería como el rubro más relevante, seguido por la agricultura, la cual tenía un diagnóstico desmejorado para año de nacimiento de la CORFO, incentivando el fomento al sector frutícola en las zonas norte y central del país, la importación de ganado y la creación e incremento de cultivos industriales. Todo esto, asociado a una herramienta de préstamos destinados a las obras asociadas para mantener los fines del incentivo (CORFO, 1949).

Se identifican igualmente como sectores de desarrollo el energético, pensado en solventar la producción del rubro de la minería principalmente; y el comercio relacionado al transporte, pensando en la formación y desarrollo de asociaciones de productores para mejorar la comercialización de sus artículos, en conjunto con la organización de empresas dedicadas al comercio de importación y exportación.

Finalmente, se elaboró un Plan de Fomento Industrial, que tendría incidencia en los otros sectores nombrados anteriormente. La visión que presenta este plan es

que la industrialización hace crecer la economía y con ello mejora las condiciones de vida de la ciudadanía (Rivas y Loyola, 2022).

Lo que perseguía este organismo era la formulación de un plan de reconstrucción de la economía con vistas principales al desarrollo y la nacionalización de la riqueza y el mejoramiento de las condiciones precarias de los ciudadanos.

Este diseño propuso una regionalización atendiendo a factores geográficos y económicos que tuvieran cierta homogeneidad. Este criterio y distinción de la realidad territorial chilena y, asimismo, sus particularidades económicas en cuanto a la producción es que hacen de este diseño la primera propuesta formal de descentralización, agrupando a las provincias existentes previamente, y dividiendo al país en seis macro-regiones (tabla 1).

Luego de esta propuesta, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), creada en julio de 1967 en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva en conjunto con la Subdirección de Planificación Regional, se le otorga un rango ministerial y asume en estas instituciones las funciones de formulación de políticas públicas de desarrollo regional, sobre la base de orientaciones fundamentales al proceso de planificación.

Se tiene en cuenta el fomento al crecimiento económico regional, y se establecen polos de desarrollo regional, realizando priorizaciones regionales, delimitando regiones y sugiriendo organismos regionales de coordinación y de ejecución, con definiciones especiales para ciertas regiones.

Esta propuesta fue implementada a través de una reforma constitucional, impulsando el reordenamiento político-administrativo del país, reagrupando provincias en zonas o regiones en donde los criterios para hacer la distribución son geoeconómicos y demográficos, lo que implicó la regionalización del territorio (Hernández y Ábalos, 1997).

El rol de CORFO venía a responder a la situación explicada por Nazer (2016):

“Estas nuevas ideas señalaban un cambio en las medidas económicas adoptadas desde la década de 1920 en adelante, caracterizadas por un proteccionismo económico y un fuerte intervencionismo estatal. La crisis del

comercio exterior, el cierre de los mercados para las exportaciones chilenas y sus repercusiones sobre el resto de la economía llevaron a una reorientación de la política económica nacional; se buscaría el crecimiento hacia adentro, con el fin de que Chile no dependiera tanto del comercio exterior: era el fin de más de un siglo de liberalismo económico.” (Nazer, 2016).

Con esto, se vuelve a repetir el énfasis económico y distributivo del territorio, buscando optimizar los recursos de cada área geográfica. Administrativamente, incluía que los servicios debían ajustar su funcionamiento a la regionalización que se estaba ordenando. Esta división territorial finalmente no fue aplicada, pero esta propuesta fue un paso importante previo a la configuración de las actuales regiones, dado que reagrupó las provincias en cuanto criterio de desarrollo económico y de reintegración, lo cual sirvió de impulso para lo procedido por CONARA.

En este sentido, es importante revisar la evolución histórica, organizacional e institucional de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), dado que nos dará un desarrollo histórico de las variables y condiciones que se conjugaron para dar como resultado la propuesta de regionalización de ese entonces.

Esta comisión tiene su origen en el Decreto Ley N.º 212, publicado en diciembre del año 1973. A partir de entonces, esta comisión estuvo a cargo de la implementación de una reforma administrativa integral, con el fin de adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la Administración Pública e impulsar un proceso de regionalización en el país.

En el año 1978, junto con el DL N.º 2339, del año 1978, se otorgan denominaciones a la región metropolitana y regiones del país, en donde tiene como objetivo consolidar el proceso de regionalización del país y se toma el sentido de pertenencia de los habitantes de las regiones, otorgando un nombre

a cada una de ellas, tomando factores históricos, culturales, geográficos, entre otros.

En esta nueva división se mantienen las 13 regiones, en donde ahora cambia solo la denominación de cada una de ellas, generando cambios más abstractos en la regionalización.

**Tabla 1. Tabla comparativa distribución de regiones.**

Año	1950	1974		1978
Distribución	CORFO	CONARA	Decreto Ley 575	Decreto Ley 2339
Región	Denominación			
I Región	Norte Grande	I Región	I Región	Región de Tarapacá
II Región		II Región	II Región	Región de Antofagasta
III Región		III Región	III Región	Región de Atacama
IV Región	Norte Chico	IV Región	IV Región	Región de Coquimbo
V Región	Norte Chico Núcleo Central	V Región	V Región	Región de Valparaíso
VI Región	Núcleo Central	VI Región	VI Región	Región del Libertador Gral Bernardo O'Higgins
VII Región	Núcleo Central	VII Región	VII Región	Región del Maule
VIII Región	Los Lagos	VIII Región	VIII Región	Región del Bío-Bío
IX Región		IX Región	IX Región	Región de la Araucanía
X Región		X Región	X Región	Región de Los Lagos
XI Región	Los Canales	XI Región	Aisén del General Carlos Ibañez del Campo	Región Aysén del General Carlos Ibañez del Campo
XII Región		No existe como tal. Para este entonces se encuentra contenida en la XI región.	XII Región	Región de Magallanes y de la Antártica Chilena
Metropolitana	Núcleo central	Zona Metropolitana de Santiago	Metropolitana	Región Metropolitana de Santiago

Fuente: Elaboración propia a partir de distribución de región natural según CORFO, propuesta CONARA, Decreto Ley 575, Decreto Ley 2339 y distribución actual de regiones.<sup>3</sup>

La resolución del Gobierno de aquel entonces fue realizar profundos cambios en las estructuras, funciones y actitudes prevalecientes en la Administración del

Estado, declarando la reorganización de todos los Servicios de la Administración Pública, organismos o instituciones fiscales, semifiscales o autónomas, empresas, sociedades e instituciones del Estado, centralizadas o descentralizadas; municipalidades, sociedades o instituciones municipales y, en general, de la Administración del Estado, tanto centralizadas como descentralizadas y de aquellas empresas, sociedades y entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tuviesen aportes de capital mayoritario o en igual proporción, participación o representación. Para efectuar la acción anteriormente descrita, y poder ejercer las facultades previstas en la propuesta original, se contempló la ejecución de decretos con fuerza de ley para crear, estructurar, dividir, descentralizar, desconcentrar, fusionar, fijar plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, organismos, cargos, empleos y trasladar a funcionarios de acuerdo a las necesidades de las instituciones y de los cambios que se ejecutasen.

Para cumplir el cometido presentado en esta reforma, se podrían asignar o modificar las funciones y facultades de los organismos respectivos y su dependencia o relación respecto del Gobierno y de los ministerios correspondientes. A partir de este decreto, surgió CONARA, siendo el organismo encargado de la conducción de la reforma administrativa integral, para adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la administración pública.

De las primeras evaluaciones de este organismo evacuadas, sería la ejecución de diversos estudios y apreciaciones que relevaron la necesidad de revisar la administración del Estado y mejorar la gestión administrativa mediante métodos que asegurasen una alta productividad y optimización de las tareas de la administración. Las funciones de este organismo incluían estudiar y proponer modificaciones estructurales generales a la administración del Estado o

---

<sup>3</sup> Nota de autoras sobre la distribución actual de regiones: si bien se introdujo la creación de más regiones totalizando 16, se utiliza para efectos comparativos la distribución anterior a la actual debido a su directa relación con la composición histórica de lo expuesto. La distribución última y vigente de las regiones se propone como un nuevo esquema desligado del utilizado, que no es vigente a los objetivos de este estudio.

modificaciones orgánicas de determinados ministerios, servicios públicos centralizados o descentralizados o de las municipalidades, pudiendo señalar las pautas técnicas a las cuales debía ceñirse la estructura interna de cada una de aquellas instituciones. También, verificar los proyectos o proposiciones que formulara cualquier organismo público o privado en cuanto afectara a los sistemas administrativos o las funciones y estructuras de los servicios del Estado, con el objeto de velar por el efectivo cumplimiento de las bases generales de la Reforma Administrativa. Se le agrega la función de canalizar en un solo plan común las experiencias, conocimientos e iniciativas que existieran en el país en materia de Reforma Administrativa, tanto de instituciones públicas, privadas o de expertos. También se le requirió estudiar y sugerir medidas para hacer efectiva la regionalización administrativa del país. Como se puede apreciar, las amplias funciones de esta comisión le daban extensas facultades para poder hacer y rehacer las bases de la distribución tanto administrativa como funcional, y con ello instar a la redistribución del poder territorial.

Hacia el año 1978 se modificó la naturaleza jurídica de CONARA, fijando su planta de personal en vías a facilitar la ejecución del proceso de reforma administrativa y dotar a la Comisión de una organización y personal suficiente para cumplir la asesoría al Poder Ejecutivo y a la Junta de Gobierno de aquel entonces, lo que es indicativo de que, en el tiempo, la ejecución conllevó una serie de acciones que se fueron extendiendo en la implementación de la regionalización.

Esta acción administrativa llevó a que en el año 1983, junto con la creación de la Secretaría General de la Presidencia, terminase la existencia de CONARA, siendo el continuador legal del trabajo realizado el Ministerio del Interior, al que le correspondería estudiar la racionalización de las estructuras, funciones y procedimientos de las instituciones y organismos que integran la administración civil del Estado, con el fin de mantenerlas permanentemente adecuadas a las

necesidades del país, formulando al Presidente de la República las proposiciones que fueran pertinentes.

Los pilares que la Comisión tomó fueron principalmente cuatro. Primero, se atendió a que los recursos naturales no debían ser desperdiciados, en conjunto con la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, para fomentar la ocupación efectiva y racional del territorio nacional, haciendo partícipe a esta población del desarrollo de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose con este lineamiento. El segundo fundamento hace mención a que era necesario un equilibrio fronterizo bien definido y a la cohesión interior del país, para habilitar a sus habitantes a vivir en conjunto y de forma armoniosa. El tercer fundamento refería a que las metas del desarrollo económico y social necesitaban de una mejor utilización del territorio y sus recursos, lo que lleva a desglosar el último fundamento en donde se hacía mención a la excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente Santiago, en donde este crecimiento obligaba a realizar cuantiosas obras urbanas. Para ejecutar la reconversión de esos recursos, se propone que la regionalización daría una rentabilidad social mayor si se ejecutara la inversión en actividades productivas para acelerar el crecimiento económico.

## **CAPÍTULO 2: factores anteriores a la propuesta de regionalización**

Tal como se ha revisado en la historia de la regionalización, es factible afirmar que el primer impulso en la ejecución de reformas de regionalización en el país es el impulso económico, que obligó a los distribuidores de recursos públicos de aquel entonces reorganizar administrativamente la territorialidad, para dar paso a la instauración de reformas de reorganización de la distribución de recursos, procurando el desarrollo según la definición de CORFO.

Ahora, la descentralización y la desconcentración administrativas no tienen directa relación con la regionalización, en su sentido más puro antes expuesto, y primariamente utilitario a los intereses económicos del país, y luego tornándose en la expresión ideológica del desarrollo y fortalecimiento de un gobierno militar. Con respecto al actuar integrado de los distintos niveles de gobierno, Cea (1997) expresa un posible punto de descoordinación, entre el Gran Gobierno y el Pequeño Gobierno en el Estado de Derecho, en cuanto las regiones y su organización interna no tienen un orden administrativo que plantee una dirección conjunta y responsiva hacia una estructura de total de desarrollo país, en el sentido cepalino. Para esto, se propone que la visión de regionalización en cuanto el Estado es centralizado, no cumple a su función de empujar a las divisiones administrativas (cualquiera éstas sean o se propongan) a un armónico crecimiento, ya que las decisiones para desenvolverse siguen un camino que termina en la región Metropolitana, en última instancia.

El impulso de CONARA hacía mención a un bien direccionado esfuerzo de desarrollo regional en el marco de una economía de mercado, abierta y crecientemente descentralizada, situando en el centro a la sociedad civil de forma explícita (Boisier, 2000), que en la práctica no llegó a modificar las estructuras de poder para ir a la par de lo administrativamente propuesto, ocupándose el

Ministerio del Interior de otros asuntos, más que de la continuación y mejora de los aspectos relacionados con la regionalización.

Entre el año 1970 y 1973 se llega a la cúspide de varios fenómenos que estaban ocurriendo en la sociedad chilena. En este periodo, se nota la primacía de los factores políticos por sobre los económicos en el colapso de la institucionalidad en 1973.

Tal como es explicado por Arturo Valenzuela (1978), más allá de la actualización de las fuerzas radicales, fue la erosión del centro político y la polarización de las instituciones, supuestamente neutrales los elementos que más influyeron en el derrumbe de la democracia en Chile.

## **2.1 Segunda Guerra Mundial**

Chile, ante la segunda guerra mundial, optó por la neutralidad, haciendo alusión a las Convenciones V y XII de la Haya sobre Derechos y Deberes de los Neutrales, que hacen referencia a las guerras marítimas y terrestres. El Chile de 1939 era militarmente débil y no pertenecía a un sistema de alianzas desarrolladas, por lo que tomar el camino de neutralidad, fue una decisión sensata, resultando favorable para los intereses de Chile.

Sin embargo, la neutralidad decidida, resultó ser confrontacional y polémica, esto por el carácter ideológico del conflicto y porque los sistemas políticos de algunos beligerantes estaban relacionados con la política chilena, generando una controversia desde el inicio de la decisión. La neutralidad tomada por Chile, se alineaba con las decisiones de las naciones del Hemisferio Occidental, incluyendo Estados Unidos. Entre los hemisferios que decidieron optar por esta opción se decide generar un Acta de Neutralidad Americana en donde los países involucrados asumen el compromiso de a) la neutralidad entre al conflicto y el respeto al derecho de los neutrales, b) evitar que su territorio fuese utilizado para apoyar el esfuerzo bélico de los beligerantes, c) protección física del mismo frente a incursiones navales o aéreas de los países que estaban en guerra.

A pesar de lo enunciado anteriormente y de forma inicial, el resultado del acta fue un efecto político y diplomático positivo, en donde colectivamente se hacía notar

la voluntad de un gran grupo de países independientes de la época de mantenerse al margen del conflicto que se estaba llevando a cabo y las consecuencias que esto podría traer.

Durante los primeros dos años, la neutralidad funcionó en correlación con los intereses de Chile y se ajustó a sus actitudes y prácticas diplomáticas. En ese entonces, Santiago, como centro de Chile, no descarta que la guerra termine con una victoria total del eje entre 1941 o 1942. Sin embargo, en diciembre de 1941, Estados Unidos ingresó a la guerra, esto luego del ataque japonés a Pearl Harbor. En ese entonces, la cancillería chilena advirtió los efectos de esta situación y reaccionó con presteza e inusual visión estratégica. A inicios de diciembre, Santiago reafirma su condición de neutralidad, en donde menciona y declara que no reconoce a Estados Unidos como nación beligerante, por lo que Chile continuaría con su relación comercial con el país en cuestión. Conjuntamente, se convocó a una nueva reunión, que fue compleja, ya que varios países habían declarado la guerra al eje y otros apoyaban el corte inmediato de relaciones diplomáticas con Estados Unidos. Este presionó por la ruptura con el eje de todos los países que aún no lo hacían. En ese entonces Argentina se opone siendo secundado por Chile, quien se seguía adhiriendo a la neutralidad. Chile jugó un papel en donde apoya a Buenos Aires pero, no antagónica con otros países. Como acuerdo, finalmente, se recomendó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón.

Desde la mirada de la Moneda, en ese entonces la neutralidad continuaba siendo una actitud juiciosa, y el país seguía militarmente débil, las Fuerzas Armadas no se habían potenciado a pesar de las adquisiciones militares efectuadas en Estados Unidos. Ya en 1942, el curso de la guerra comenzó a cambiar, en donde el triunfo de los aliados no estaba asegurado.

En diciembre de 1941 Estados Unidos comenzó a presionar diplomáticamente a Chile para forzarlo a la ruptura, se le acusó de debilidad ante el espionaje nazi que funcionaba en el país. En esta atmósfera, se difama un discurso por parte del secretario de Estado de Estados Unidos contra Chile y Argentina que trajo consigo gran consternación de la opinión pública. A comienzos de 1943,

Santiago, tras un retrasado y arduo debate, comprende que “la neutralidad no servía ya a los intereses del país y que el quiebre con el Eje era inevitable” (Navarro Meza, M. 2020) En enero y posterior a la propuesta de medida, al Consejo de Defensa Nacional y consultar al Senado, el presidente Juan Antonio Ríos decreta la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón, posteriormente rompe relaciones con Hungría, Bulgaria y Rumania, países aliados del Eje y con Francia. Esta decisión puso a Chile en el bando Aliado, pero no como beligerante, acercándose a Estados Unidos, quien sería una importante fuente de crédito para el país postguerra. Chile, durante el resto de la guerra, continuó cooperando estrechamente con los Aliados, especialmente con Estados Unidos, su mayor contribución fue la de aportes de bajo precio de materias primas como el cobre y el salitre.

Finalmente, la ruptura de su neutralidad no fue suficiente y en 1945, Chile rompe relaciones diplomáticas con Japón, con una declaración de guerra, decisión motivada exclusivamente por el interés de Chile de pertenecer a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sumarse al nuevo orden mundial.

En consecuencia, el Chile, post guerra, trae consigo variables a modificar, inicialmente busca reactivar el sistema económico que se vio afectado por la pérdida de acceso a muchos productos de importación durante el período de guerra. La primera guerra mundial golpeó fuerte la economía Chilena y desató un período crítico que finalizó en el año 1930, luego la segunda guerra mundial entre 1939 y 1945 dejó la economía chilena nuevamente en incertidumbre, y con nuevas aspiraciones, a mejorar diversas áreas, tras implementaciones de programas, todo a favor de la ciudadanía. Además, en septiembre de 1945, se dicta un decreto que trata sobre planes de guerra producto de la segunda guerra mundial, en donde se obligaría a dictar un nuevo decreto supremo, que sienta las bases en definitivas de planificación de guerra nacional hasta la actualidad.

“En los últimos años del gobierno del Presidente Gabriel González Videla, fue publicado el 28 de agosto de 1950 el Decreto Supremo N° 37, cuyo número correlativo es coincidente con el D/S del año 1945, en el que se menciona los Documentos Preparatorios de la Defensa Nacional y se clasifican en primarios y

secundarios, según el organismo que los elabore (el gobierno mismo o las FF.AA)” (Soto Silva, J. 2010)

El decreto expresaba que los documentos preparatorios, matrices de la defensa nacional, se clasificarían en primario y secundario, según sean elaborados por los organismos constitutivos del gobierno mismo y de las fuerzas armadas en conjunto (frente bélico) o de otras reparticiones (frente interior, diplomático, y económico), respectivamente.

Los documentos primarios de la defensa nacional serán los siguientes:

- Documento N° 1 Apreciación Global Político Estratégica
- Documento N° 2 Doctrina de Guerra Nacional
- Documento N° 3 Plan de Guerra Nacional
- Documento N° 4 Plan de Acción Nacional
- Documento N° 5 Plan de Movilización Nacional

Los documentos secundarios de la defensa nacional que elaboran las Fuerzas Armadas en conjunto, se denominaron::

- Documento N° 1 Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas
- Documento N° 2 Plan de Movilización de las Fuerzas Armadas

La importancia de este decreto es otorgada por el carácter nacional a la defensa, haciendo parte a todo el Estado en los procesos de planificación.

## **2.2. Crisis 1. Desarrollo de crisis de la República del 25.**

El centro político en la crisis de la República del 25 no cumple su función, siendo incapaz de articular entre izquierda y derecha. En este periodo antecesor, existe un proceso de radicalización del mundo socialista.

En la derecha política se constata la desaparición de los partidos liberal y conservador, y esta ala pasa a ser controlada por elementos que vienen de fuera de la tradición democrática republicana de la derecha chilena, la cual estaba muy

herida para el año 1964 y para el año 1969 está en fuerte decadencia. Así, para el año 1973 no tiene rol efectivo en la esfera pública política chilena.

Por otro lado, se permitía un gobierno de doble minoría. El sistema presidencial permite que se pueda gobernar teniendo una minoría en el parlamento, siendo un síntoma que desemboca hacia el año 1973 con el gobierno de Allende, quien no inaugura el hecho de ser Presidente con una minoría de elección y en el parlamento, sino que sigue en ocurrencia a este fenómeno ya ocurrente en las presidencias anteriores chilenas.

Otro elemento a relevar es que no se pudo pensar una relación cívico-militar razonable en el mapa político y social chileno. A los militares se les relegó un papel más bien antagónico en la política de los años 20-30, con una impronta de civilidad profunda.

También se debe poner atención al equilibrio entre la integración y movilización de vastos sectores sociales en pro de sus demandas, más específicamente al fenómeno del proletariado urbano. Bajo el gobierno de Frei, los pobladores, y bajo el gobierno de Allende la suma de proletariado urbano, campesinos y pobladores. Aquí hay un caso de hipermovilización, que quiebra el predominio injusto de la hacienda hacia el año 1964. A continuación de esto, se desarrolla el sindicalismo fuertemente, y esto lleva a una presión del sistema político que no se podía resistir. Con esto, la izquierda hace uso de esta fuerza para quebrar a Frei Montalva, y hacia el gobierno de Allende se une la Democracia Cristiana a esta presión, para desembocar en el quiebre de la democracia.

Por otro lado, el componente económico que se erige en estos años no es exento de importancia, en este contexto de quiebre. Al respecto, se documenta la gran crisis que significó la implementación de un gobierno de Unidad Popular. Si bien al principio tuvo un momento de alza y reparación, el modelo presentado no se sostenía a lo largo del gobierno y, más aún, no lograba repuntar la economía chilena a lo largo de los años.

Se plantea, como es expuesto por Hirschman (1991) y asimilable al caso chileno, hacia el inicio del gobierno militar una situación en la que el mercado chileno

producía exactamente lo justo para sobrevivir. En este escenario, en una reforma política como la llevada por la Unidad Popular al mando del Sr. Salvador Allende, la economía resiente fuertemente el cambio de paradigma como explicamos anteriormente con una base que le permitió instaurar el cambio, pero debido a que el excedente de la economía chilena era tendiente a cero no fue capaz de sostener el esquema propuesto por el gobierno.

### **2.3. Crisis 2. Crisis propia de Unidad Popular.**

Estos factores preceden al gobierno de Allende. En el primer año de gobierno de Allende se realizan los primeros cambios radicales, con reactivación de la economía y bajando la ocupación. Pero este hecho estaba generando una crisis más grande.

A todo esto, se le agrega la crisis económica, con la tasa de inflación más alta del mundo para ese entonces y con varios factores internos e internacionales.

Situación de refundación, sin vía clara de realización. Lo anterior, debido a que “la democracia política nunca fue acompañada por una democracia social, puesto que una marcada desigualdad y un bajo nivel de vida para la gran mayoría de la población continuaron siendo características importantes de la sociedad chilena” (Valenzuela, A. 1978).

Aquí es relevante destacar que el sistema partidista chileno tenía un alto grado de competitividad. En los años 30 existían más de 30 organizaciones políticas, y hacia 1970 se había reducido a 10 organizaciones, no obstante los partidos más grandes se habían consolidado en poder y fusionado a los conjuntos abarcantes similares, como el caso es el caso de la derecha. A pesar de lo anterior, ningún partido obtuvo más del 30% de los votos en las elecciones parlamentarias o municipales desde la adopción de la Constitución de 1925, lo que muestra que las minorías comandaban el espacio político, asimismo como permeaban los extremos hacia diversos frentes sociales, hasta el quiebre de 1973. Para aquel

entonces, el sistema partidario no solo era altamente competitivo, sino que también estaba fuertemente polarizado.

En este escenario, se relata que el quiebre del centro pragmático y posterior retroalimentación de la erosión de los extremos, junto con la predominancia de los intereses mezquinos de grupos, lo que redujo drásticamente el espacio para negociar. Esto, prueba la falta de consenso necesaria para la conducción de cualquier reforma y, por cierto, de la introducción de cambios en la estructura del país, como lo es una reforma que contempla la regionalización.

#### **2.4. Marco geopolítico del proceso de regionalización chileno.**

La geopolítica como tal es una ciencia militar por excelencia. La geopolítica chilena está totalmente permeada por la geopolítica militar. Garay (2021) explica este asunto en el sentido de las acciones prácticas que toman tanto la reflexión teórica como las nociones de estrategia, geografía política y planificación militar en la ejecución de políticas públicas. Este desarrollo tiene asidero en el contexto político del país, la autonomía militar o el control civil de las Fuerzas Armadas.

“En este sentido, se considera que la constitución de la geopolítica chilena ha estado motivada por la consideración de insularidad de Chile en su región y ante sus vecinos” (Garay, 2021). Lo anterior es fundamental para entender el problema de seguridad que engloba el pensamiento geopolítico chileno, sobre todo para la valoración de la implementación de una reforma que consideró la distribución regional de la forma propuesta por CONARA.

Dado que la fundación de la geografía y la geopolítica se da en el mismo contexto, se racionaliza la idea de que el comportamiento es influido por la posición geográfica. Es así que el crecimiento del Estado estaría aparejado a las fronteras mismas del territorio.

Según lo explicado por Von Chrismar (1981) para la formulación de los objetivos nacionales y de la política nacional, el gobernante deberá precisar de antecedentes geográficos e históricos, necesarios para conducir al estado-nación a un destino de “felicidad y grandeza”. Esta visión, introduce el concepto de seguridad nacional, el se contempla para la Junta Militar como una necesidad

vital del estado-nación, constituyendo la suma de las necesidades individuales y colectivas de todos sus ciudadanos, en su más amplio sentido, más las necesidades propias del Estado como fenómeno social y político geográfico. En este caso, las necesidades vitales de los habitantes son, a su vez, la base y el origen de las necesidades propias del estado-nación, englobando las necesidades espirituales y materiales (von Chrismar, 1981). En este punto, el mismo autor señala la composición del Estado, pensando éste como “un componente orgánico producido por la conjugación de una parte de la Humanidad, asentada en una porción de territorio o espacio. Además entre ambos elementos (sangre-suelo) existe un nexo espiritual: la voluntad de constituir un Estado, o de mantenerse unido bajo la idea del *Estado*” (Pinochet en Von Chrismar, 1981).

La geopolítica que enmarca el proceso de implementación de la reforma de regionalización realizada por la Junta Militar y su gobernante, Sr. Augusto Pinochet, están permeadas por el concepto y discurso americano de la geopolítica, en donde Tuathail y Agnew (1992) señalan que la geopolítica es un discurso práctico, en donde se “espacializa” la política internacional y es representada como un “mundo” caracterizado por particulares tipos de lugares, personas y dramas. Se agrega el concepto de seguridad, en donde se contextualizan las amenazas, y con su detección también aparecen las formas de contrarrestarlas. Lo anterior, llevado al caso chileno y en este contexto tiene correlación con la introducción de una reforma con espacios, lo que sería las regiones propuestas por CONARA, que están intrínsecamente relacionadas a sus condiciones propias, según la misma argumentación del organismo mencionado anteriormente. La geopolítica es planteada también de forma moderna como una lámina del idealismo, ideología y voluntad humana

(O'Tuathail y Agnew, 1992). Esto tiene estrecha correlación con las reformas, más allá del regionalismo, impulsadas por el Gobierno Militar.

Las condiciones para llevar a cabo un proceso de regionalización fueron expuestas por el Presidente de CONARA y General de División Sr. Julio Canessa Robert, en 1979.

Explica la conciencia geopolítica del Estado como “la ciencia política orientada en armonía con las condiciones geográficas (...) lo cual, debe convertirse en la conciencia geopolítica del Estado” (Canessa, J. 1979). Así, la visión de la regionalización pone de manifiesto la intención de considerar primeramente los aspectos propios de los territorios, antes que entregar un plan predispuesto por la Junta Militar, como podría argumentarse a priori.

En esta línea de pensamiento, se concibe que la intención de la geopolítica es interpretar y predecir el significado a futuro del Estado en el escenario geográfico, así como se visualiza como una herramienta para fortalecer internamente el país. En este orden de ideas, y para resolver el centralismo del territorio chileno, se recurre a la regionalización, la que adquiere preponderancia para poder manejar la nación, aparejado este asunto a la seguridad nacional.

Se reconoce que la Reforma Administrativa y la Regionalización son procesos inseparables, dado que involucra “una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias” (Canessa, J. 1979).

Se buscaba asegurar un equilibrado desarrollo que no otorgase lugar al centralismo, lo cual es inmediatamente contraproducente a la afirmación de hacer sentir “la presencia de la autoridad del Jefe Supremo de la Nación en todo el territorio nacional, no sólo para recoger las aspiraciones e inquietudes de la comunidad, sino también para movilizar las fuerzas vivas del país en torno a los grandes objetivos nacionales” (Canessa, J. 1979). Lo anterior, es patente en el diseño piramidal y de despliegue en todo el territorio, a través de las provincias, con la figura del Gobernador y las regiones, bajo la autoridad del Intendente. A las comunas, a través del Alcalde. A través de este canal directo se aseguraba

que las inquietudes de la ciudadanía llegaban hacia el Jefe Supremo de Estado. Esta reforma, para CONARA, se trataba de una acción sistemática y programada, que se apoyaba en la estructura regional para una mejor eficiencia en el empleo de recursos y una más oportuna y justa atención a las necesidades sociales. La premisa de la acción de descentralización se enmarcaba en que “la administración central no debe realizar ninguna acción que pueda cumplir eficientemente la administración regional” (Canessa, J. 1979). Lo que en la práctica se traduce en una desconcentración tanto humana como material de los Ministerios, imprimiendo un carácter regional y/o provincial con amplia autonomía, imprimiendo al desarrollo social un carácter regional, sin desmedro de la planificación y coordinación central.

### **CAPÍTULO 3: Períodos y respuestas**

Lo expuesto deja en evidencia que, si bien el impulso de CONARA por relevar a la sociedad civil, deja en evidencia la falta de herramientas para lograr una regionalización en un sentido más purista del término. En este punto es de relevancia señalar que la regionalización, para que sea efectiva, debe acompañarse de una efectiva descentralización de poder, aumentando la autonomía de las regiones en cuanto a las decisiones que necesitan ser tomadas por sus protagonistas. Ribera (s.f.) expone ciertos aspectos que son relevantes para el logro de una regionalización efectiva, como la falta de instancias jurisdiccionales que salvaguarden los derechos de las instancias estatales inferiores, resolviendo las contiendas de competencia entre comunas, regiones y Estado central. Esto es relevante dado que la estructura jurídica actual es tendiente a la centralización, sin dar espacio a que las comunas tengan alguna instancia de comunicación entre ellas. Por ahora, las asociaciones que existen sólomente tienen una correlación entre jefes comunales, como por ejemplo Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), la más grande asociación con la misión de representar a los municipios ante organismos públicos, privados, regionales, nacionales e internacionales, apoyando política y técnicamente a sus asociados en la profundización de la democracia, la descentralización, el mejoramiento y modernización de la gestión municipal, así como la existencia además de esta instancia de otras 45 asociaciones de municipalidades que responden a diferentes temáticas y asuntos territoriales, pero en sí misma evidenciando una falta de autonomía administrativa dado lo legal, en cuanto los tipos de organizaciones en las que puede participar una municipalidad son corporaciones/fundaciones de derecho privado, asociaciones municipales (como la antes mencionada) y corporaciones municipales de servicios traspasados. Estas asociaciones funcionan conforme a convenios celebrados entre ellas, y están al amparo administrativo del municipio correspondiente al alcalde que esté

presidiendo, lo que no da una continuidad, necesaria en cuanto al logro del desarrollo efectivo. Es importante destacar que estos esfuerzos se lograron en mayo del año 2009, donde se aprueba una reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal, lo que nos dice en qué punto está el desarrollo práctico de las conversaciones de las necesidades de regionalización. En cuanto al nivel administrativo regional, en este último periodo hemos sido testigos de la elección de los Gobiernos Regionales (GORE) por voto popular, lo que en la práctica es un buen inicio de impulso de responsabilidad de la sociedad civil respecto de sus gobernantes, pero en la práctica no da herramientas efectivas a esta instancia para impulsar la regionalización, tal como se ha revisado. Lo anteriormente expuesto son sólo dos casos de falta de coordinación tanto administrativa como política para dar un impulso correcto a la regionalización del país.

### **1. Primer período entre 1973 a 1978**

Chile en ejercicio pleno de su soberanía y con amplia participación ciudadana para la construcción de su destino histórico orientó todos sus esfuerzos a hacer realidad la declaración de principios del Gobierno de Chile, de marzo de 1974, en el cual se toman fundamentos que inspiran el movimiento de Liberación Nacional emprendido por la nación chilena el 11 de septiembre de 1973.

Posterior a esto construye un régimen político institucional que se basa en la concepción cristiana del hombre y de la sociedad, esto bajo su subsidiariedad del Estado que es una definición nacionalista que proyecta a Chile con fidelidad a su legítima tradición nacional. Esta definición permite a Chile conjugar armoniosamente la autoridad y libertad, favoreciendo la selección de los mejores hombres para tareas de gobierno.

Además espera que en base a la Unidad Nacional, y en armonía con la comunidad internacional, que Chile alcance equilibradamente y en tiempo récord un balance y adecuado desarrollo político, económico y social que le permita avanzar hacia el bien común. Estos esfuerzos se debían realizar en concordancia

con los requerimientos de la Seguridad Nacional. (Revista seguridad nacional, 1976)

“Entonces no podemos pensar en Geografía, si en algún momento estamos separando el medio regional de las actividades humanas. Las relaciones entre estos dos elementos son biunivocas y cualquier estudio geográfico que se desentienda de uno de ellos, deja de llamarse como tal” (Seguridad nacional, 1977)

En la actualidad chilena se empezó a entender el concepto de territorio, regional y geografía, otorgándole al país una organización político-administrativa nueva, que se basa en sus relaciones regionales que los mismos ciudadanos fueron concibiendo, siendo ésta una herramienta importante para construir una nueva organización territorial.

## **2. Segundo período entre 1979 a 1984**

“Con respecto a la descentralización territorial del poder, se favorece una división del país... destinada a configurar “verdaderas zonas geográficas que reemplacen la artificial y anacrónica división político-administrativa anterior” (seguridad nacional, 1980)

Ex presidente Pinochet, dentro de un discurso dictado en cerro Chacarillas de Santiago, en donde se celebraba el día de la juventud el 09 de julio de 1977, hace alusión que “el 11 de septiembre no significó solo un derrocamiento de un Gobierno ilegítimo y fracasado, sino que representó el término de un régimen político-institucional agotado y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo” Pese a todos sus intentos y acciones fue inminente la crisis económica vivida en ese entonces en la totalidad del territorio chileno, la cual fue originada por la devaluación del tipo de cambio real, por la duplicación de la deuda externa y el retroceso en las exportaciones, lo cual fue un giro en las decisiones económicas adoptadas por Pinochet.

La liberación económica del período se expresó en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, en donde se estableció que el suelo urbano no era un recurso escaso y que la creencia de esta escasez era consecuencia de la falta

de concordancia entre normas técnicas y jurídicas y las condiciones de oferta y demanda del mercado. Por lo tanto, se modifica el plan regulador intercomunal de 1969, eliminando las regulaciones urbanas y estimulando el crecimiento de las áreas urbanas según el mercado. Esto permite que en 1980, Santiago fuera reconocido como privilegiado en inversiones inmobiliarias, lo que se traduce en la actualidad a una pérdida de funcionalidad de la ciudad, lo cual se ve reflejado en los progresivos aumentos de tiempo de viaje, contaminación acústica y atmosférica.

### **3. Tercer período entre 1984 a 1990**

Durante este período inicia una flexibilización de las políticas económicas, en donde se intensifica la privatización de las empresas estatales y servicios sociales con el objetivo de reactivar la economía nacional. En 1990 con el modelo neoliberal, se buscó llegar a la equidad del crecimiento, apuntando a reducir la pobreza, la cesantía y resguardar la macroeconomía del país. Es así que, se empiezan a concretar los esfuerzos de transferir responsabilidades desde el nivel nacional de ministerios hacia las oficinas regionales, a través de compromisos de desconcentración de ministerios y servicios.

Desde este periodo se inicia un camino hacia la transformación de las regiones en colectividades territoriales, que tengan la capacidad de tomar decisiones naturalmente. Estas transformaciones pasan por la elección de consejeros racionales y la separación de funciones de administración y gobierno que anteriormente se reflejaban en una autoridad a nivel regional. Siempre buscando que las regiones sean reales agentes de su propio desarrollo, en donde la descentralización fija su punto objetivo en las modificaciones de la estructura del aparato estatal .

## Conclusiones

Según lo expuesto en la pregunta de investigación e hipótesis, podemos resaltar que la investigación de las variables históricas otorgan, en un primer momento, importancia a la situación económica que atraviesa el país, dado que la creación de la CORFO responde a la necesidad de transitar hacia la implementación de la industrialización, la que en estricto rigor no puede ir desaparejada de lo que ocurra en la realidad territorial.

Luego, el gobierno de la Junta Militar en un esfuerzo ideológico por implantar el Estado, y en la ejecución de los poderes propios de un gobierno de tal naturaleza, efectúa el reordenamiento de la estructura territorial a través de la creación de la institucionalidad CONARA, lo que responde al programa de control del poder político en un área específica a través de la figura del Intendente, y a la materialización del concepto de seguridad nacional, a través de la propuesta de dicho organismo.

Se detectó, desde la creación de CORFO, que el país es grande en riqueza y con un gran potencial de recursos, tanto naturales como humanos y con una situación geográfica privilegiada respecto del Pacífico. En este contexto, la implementación de la política planteada por los gobiernos anteriores a los años de la reforma en cuestión, y con la conjugación de factores políticos extremos expuestos en esta tesina, imposibilitaba un proceso de desarrollo económico, dado que existía un desaprovechamiento del potencial mismo del país.

Los hechos históricos que dan respuesta a la pregunta de investigación son los siguientes:

- Constatación de proceso de centralización de tendencia histórica creciente y de dinámica negativa en el nivel político-administrativo y, como consecuencia, una gran concentración espacial y económica, tornando a la región Metropolitana como centro de operación del país. Esta variable

se erige como central y rectora de la implementación de la Reforma descrita.

- Altas desigualdades regionales, en desmedro creciente de las regiones y siendo trasladado este punto a la contienda política, lo que dio pie al surgimiento de posturas cada vez más extremas y desembocando en el quiebre de la democracia, tal como lo expone Valenzuela (1978).
- Subutilización y desaprovechamiento del territorio y sus recursos, en cuanto no se lograba totalmente lo presupuestado por la institución CORFO en el despliegue territorial entonces, si bien fue un organismo precursor, carecía de los alcances necesarios para poder ejecutar un proceso de descentralización espacial de la economía, lo que a su vez incorporase naturalmente los recursos que en cada región se erigen como potenciales. El aspecto financiero de este punto es una variable principal en la dirección de los esfuerzos por implementar reformas al territorio.
- Evidencia de la naturaleza fragmentada del territorio, lo que no hace posible la integración nacional esperable de una estructura de control tal como se propone en el gobierno de la Junta Militar, lo que lleva a una desprotección natural de algunas áreas, producto de esta vinculación. Al respecto, el esfuerzo efectivo de control llevó a la Dirección de Fronteras y Límites del Estado a la ejecución de un plan de detección de fronteras del Estado chileno, y posterior documentación, lo que ayudó en la claridad respecto de los límites territoriales, lo que fue asumido por CONARA de manera implícita en la propuesta de redistribución territorial.
- Un asunto no abordado en esta tesina, pero que se erige como variable a raíz de lo explicado, es el deterioro del medio ambiente y la consecuente devastación y desequilibrio de los sistemas ecológicos, asuntos que en la

actualidad están en un alza sostenida con diversos casos de emergencias medioambientales dentro del territorio nacional.

- Lo anterior, expone un crecimiento diferenciado para cada región, lo que se traduce en desigualdades territoriales, las que a su vez son tomadas por la política como objetivos de programas políticos y aportan a la crisis de las instituciones, con su máxima expresión en la demanda ciudadana por intervenir la Constitución, a la cual se señala como herramienta perpetuadora de desigualdades, entre otros temas.

Si bien se logra quebrar el esquema de desarrollo con la reforma expuesta, no se resuelven problemas de base que resultasen en un acuerdo de cooperación de las instituciones con dirección definida al desarrollo, en su sentido más integral y mancomunado. Este nivel de desacuerdo comprueba parte de la hipótesis relativa necesidad de la condición de generación de consensos para la ejecución de cambios estructurales como una variable por sí misma, y con la consecuencia de reconcepción de una nueva institucionalidad material y política, encarnada en la introducción de la figura del Intendente.

También, del análisis efectuado, se confirma que la implementación de la reforma en 1974 efectivamente introducían la voluntad de la Junta Nacional de Gobierno de desconcentrar y descentralizar el país, pero aparejado del concepto de seguridad nacional el que se plantea como necesidad levantada desde los ciudadanos y conformante del Estado, en la noción explicada en la geopolítica nacional de aquel entonces.

## **Bibliografía**

Revista política y estrategia, Academia Superior de Seguridad Nacional (1976)  
Vol. 3.

Revista política y estrategia, Academia Superior de Seguridad Nacional. (1977).  
Vol. 6.

Revista política y estrategia, Academia Superior de Seguridad Nacional. (1980).  
Vol. 16.

Arenas Federico (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa.  
Estudios geográficos Vol. 1 pág. 11-39, 03 de marzo de 2009.

Biblioteca del Congreso Nacional (s.f.). Historia política: Acta N°119-A Junta  
Nacional de Gobierno. Consultado el 22 de noviembre de 2022 en  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/periodo\\_detalle?inicio=1973-09-11&fin=1974-06-16&periodo=1973-1990&cam=Junta](https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/periodo_detalle?inicio=1973-09-11&fin=1974-06-16&periodo=1973-1990&cam=Junta)

Boisier, Sergio. (1992). Descentralización en Chile: Antecedentes, situación  
actual y desafíos futuros. Serie ensayos Dirección de Políticas y  
Planificación Regional, 13 de octubre de 1992.

Boisier, Sergio. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. Revista  
EURE, vol. XXVI, N°77, mayo 2000. Pontificia Universidad Católica de  
Chile, Santiago. Consultado el 3 de noviembre de 2022 en  
[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612000007700004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007700004)

Boisier, Sergio. (2007). Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de  
la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis doctoral.  
Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España.

Carrasco, Sergio. (1997). Iniciativas sobre descentralización y regionalización

durante el periodo de vigencia de la Constitución Política de 1925. Revista Chilena de Derecho, Vol. 24, N°2 (mayo-agosto 1997), pp. 321-335.

Cea Egaña, José Luis. (1997). Hacia el Estado Regional en Chile. Revista Chilena de Derecho, Vol. 24 N°2, pp. 337-351.

Corfo (1949). Esquema de diez años de labor 1939-1952. Corporación de Fomento de la Producción. Santiago: Empresa Editora Zig-Zag. Consultado el 5 de enero de 2022 en <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9036.html>

Decreto Ley N° 212, publicado el 26 de diciembre de 1973. Crea Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Consultado el 29 de octubre de 2022 en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6210>

Decreto Ley N° 573, publicado el 8 de julio de 1974. Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado. Consultado el 29 de octubre de 2022 en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6207>

Decreto Ley N° 575, publicado el 13 de julio de 1974. Regionalización del País. Consultado el 29 de octubre de 2022 en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6210>

Delgado García, Gregorio. (2010). Conceptos y metodología de la investigación histórica. Revista Cubana de Salud Pública, 36(1), 9-18. Recuperado en 10 de noviembre de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662010000100003&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662010000100003&lng=es&tlng=es).

Fusco, Giannina. (2009). La Investigación histórica, evolución y metodología. Revista Mañongo N°32, Vol. XVII, Enero - Junio 2009, páginas 229-245.

Consultado el 10 de enero de 2023 en <http://servicio.bc.uc.edu.ve/postgrado/index.htm>

Garay Vera, Cristian. (2006). La visión de la integración y el conflicto en los autores militares chilenos 1994-2005. Una sociedad en tránsito, una profesión en tránsito. Revista de Historia, año 16, vol. 16(1), 2006, páginas 49-60.

Garay Vera, Cristian. (2021). La geopolítica chilena y su desarrollo militar (1905-2018). Instituto de Estudios Avanzados, Universidad De Santiago de Chile, Chile. Consultado el 19 de diciembre de 2022 en <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/807/791>

Henríquez, Osvaldo. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. Revista Territorios y Regionalismos N°3, pp. 61-81. Consultado el 22 de octubre de 2022 en <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/2665/2881>

Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta Edición. McGraw-Hill/Interamericana Editores. México D.F.

Hernández, L. y J. Abalos (1997). «Numeración o nominación de las regiones una cuestión de identidad». Revista de Derecho 4, 141-152. Consultada el 8 de enero de 2023 en <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2272/2477>

Hirschman, A. (1991). Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados. México: Fondo de Cultura Económica.

Historia de la Ley N°19.175 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Consultada el 28 de octubre de 2022 en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7077/>

Jordán, Ricardo y Villarroel, Ricardo. (1990). ¿Es Chile un país Regionalizado? Revista Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, N°57.

Molano-Cruz, Giovanni. (2017). La construcción de un mundo de regiones. Revista de Estudios Sociales, no. 61: 14-27. Consultado el 30 de octubre de 2022 en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.7440/res61.2017.02>

Navarro Meza, Miguel. (2020). Chile y la Segunda Guerra Mundial. Algunas consideraciones políticas y estratégicas. Revista Política y Estrategia N°136. 2020 pp. 79-111

Políticas de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. 1974. Consultadas el 10 de noviembre de 2022 en [https://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-68863\\_recurso\\_1.pdf](https://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-68863_recurso_1.pdf)

Rehren Alfredo, Orellana Arturo, Arenas Federico e Hidalgo Rodrigo. 2018. La regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de nuevos criterios de zonificación para el caso chileno. Revista de Geografía Norte Grande, N°69, pp. 191-209.

Ribera, Teodoro. (s.f.) La Regionalización en Chile: Desde el ensayo federal a la descentralización política. Universidad de Chile, UCursos.

Silva Castro, Raúl. (1954). Ideas y confesiones de Portales. Editorial Del Pacífico. Santiago de Chile. Consultado el 30 de octubre de 2022 en

<https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-98668.html>

Soto Silva, Julio. (2010). El aporte de la defensa nacional en los 200 años de la independencia de Chile”. Revista Política y Estrategia N°115. 2010, pág. 98-121

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2021). Evolución Histórica de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Departamento de Estudios y Análisis Territorial. División de Estudios y Políticas Públicas. Consultado el 9 de noviembre de 2022 en <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/588>

Tuathail, Gearóid y Agnew, John. (1992). Geopolitics and discourse. Revista Political Geography, Vol. 11, no. 2.

Valenzuela, A. (1978). El Quiebre de la Democracia en Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.

Von Chrismar, Julio (1981). Geopolítica y Seguridad Nacional. En Seguridad Nacional N°21, Santiago Chile. Academia Superior de Seguridad Nacional.