

1

LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: EJE DEL CAMBIO DE LA INTERGUBERNAMENTALIDAD PASANDO DE LA JERAQUÍA A LA NEGOCIACIÓN

THE DECENTRALIZATION LAWS IN CHILE: INTERGOVERNMENTALITY CHANGE THAT PASSING TO FROM HIERARCHY TO NEGOTIATION

Oswaldo Henríquez Opazo¹

Recibido: 11/11/2019

Aceptado: 06/01/2020

RESUMEN

La aprobación de un conjunto de leyes a partir del año 2009 ha promovido modificaciones sustanciales a la política territorial vigente desde el año 1974 en Chile. La administración regional que se había caracterizado por mantener el modelo centralizado, en su variante regional desconcentrada, basada en la figura del intendente regional. El artículo mediante un análisis positivo del derecho y en el marco de una investigación cualitativa y descriptiva, indaga la existencia de cambios en la administración regional y cuál es el efecto en su organización producto de las modificaciones legales. Se busca verificar si las leyes de descentralización redefinen las relaciones de poder entre los niveles territoriales, modificando las relaciones intergubernamentales centro-región del tipo jerárquico preexistentes por las de un modelo relacional basado en la negociación.

PALABRAS CLAVE: Descentralización - Política territorial - Intergubernamentalidad - Diseño de organizaciones - Regionalización

1. Universidad de Talca, Santiago. Chile. Contacto: oswaldo.henriquez.opazo@gmail.com

ABSTRACT

The approval of a set of laws since 2009, has produced substantial modifications to territorial policy in Chile, in force since 1974. The regional administration had been characterized by maintaining the centralized model, in its deconcentrated regional variant, focused on the figure of the intendant. The article through a positive analysis of the law and in the framework of a qualitative and descriptive research, investigates the existence of changes in the regional administration and what effects the legal changes have on its organization. It seeks to verify whether decentralization laws redefine power relations between territorial levels, by modifying the intergovernmental relations pre-existing, centre-region, of the hierarchical type to those of a relational model based on negotiation.

KEY WORDS : *Decentralization - Territorial Policy - Intergovernmentality - Organization Design - Regionalization*

INTRODUCCIÓN

Para una mejor comprensión del proceso actual y los cambios acometidos, es necesario recordar que Chile ha sido reconocido históricamente como un país centralizado, y ello lo podemos observar desde los días de la Independencia. Aunque han existido algunos intentos para modificar esta condición, entre ellos, se podrían destacar, las leyes federales del 1826 y la legislación sobre las asambleas provinciales de la Constitución del año 1925. A partir del año 1974, Chile inicia un nuevo proceso denominado “Regionalización” cuyo efecto principal no solo ha sido reorganizar la división político-administrativa al pasar de 25 provincias a 13 regiones, sino también se conforma una estructura de administración homogénea preparada para la intervención uniforme del Estado en el territorio. En el marco de la división político-administrativa, ésta ha variado desde 1974, viabilizado por una reforma constitucional (ley 20.050, 2005) que elimina el guarismo 13 de la Constitución Política, hecho que llevará en el tiempo la incorporación de 3 nuevas regiones, la Región de Arica y Parinacota (ley 20.175) y la Región de Los Ríos (ley 20.174) en el año 2007 y la Región del Ñuble (ley 21.033) en el año 2017.

En Chile, en el modelo regional desconcentrado, las regiones se convirtieron en la unidad básica de la administración del Estado, mediante la desconcentración de los ministerios a través de las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) y las oficinas regionales de los servicios públicos nacionales (direcciones regionales), coordinados, fiscalizados y supervigi-

lados por el intendente regional, siendo éste, el agente natural e inmediato del Presidente de la República (DL 575, 1974). El intendente regional, se impone como la figura central en el modelo y reafirma la estructura centralizada del Estado. A partir del año 1991, se crean los gobiernos regionales, iniciándose la etapa de transición o modelo mixto, donde conviven el modelo regional desconcentrado con el incipiente modelo de instituciones descentralizadas territorialmente y de conformación mixta. Su integración corresponde al intendente regional que representa al Presidente de la República y el consejo regional que representa la ciudadanía o comunidad regional. El gobierno regional se organiza como una institución semiautónoma, altamente dependiente de la administración central, tanto en términos, económicos como políticos.

La OCDE (2009; 2015) señala que “Chile tiene una larga tradición de centralismo, y por mucho tiempo su sistema administrativo ha estado asociado a la eficiencia económica y la estabilidad política. Hoy, sin embargo, se está debatiendo el rol de la descentralización, con un énfasis en el mejoramiento del desempeño y la competitividad regional”. Agencias internacionales como el PNUD (2016:77) en su publicación auditoria a la democracia señala que el 81% de chilenos desearían la elección de los Intendentes Regionales. En materia de encuestas nacionales, tales como, señala la encuesta del Centro de Estudios Públicos (2013) el 73% señalaba que estaba de acuerdo con la descentralización del país años después la Encuesta Bicentenario de la Pontificia Universidad Católica y GFK, muestra idéntico porcentaje, un 73% de la población está de acuerdo con que el intendente regional fuera electo por los ciudadanos de las regiones. Organizaciones de la Sociedad Civil, como CORBIOBIO (Región de Biobío), CORCHILE en los años 90, CONAREDE y sus capítulos regionales en la década del 2000 y recientemente organizaciones como SINERGIA, AUR (Grupo de Universidades Regionales), Fundación Piensa (Región de Valparaíso) y Fundación Chile Descentralizado, todas ellas promueven la descentralización realizado propuestas para la descentralización en Chile.

Desde el año 2009, se inicia la configuración del modelo de descentralización territorial, a través de sucesivos cambios legislativos de diversa índole en materias de descentralización regional, comenzando éstos con la reforma constitucional del mismo año (Ley 20.390), que en lo principal aborda dos cuestiones, entre otras, primero la elección de los consejeros regionales, reglado el año 2013 mediante la ley 20.678 incluida las funciones del Presidente del Consejo Regional (Ley 20.757, 2014) y segundo, el sistema de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, largamente discutido cuya ley 21.074, fue publicada en febrero de 2018. En esta misma

línea, en el mes de enero del año 2017 se aprueba una nueva reforma a la Constitución (Ley 20.990), en esta ocasión creando la figura del gobernador regional como una nueva autoridad regional electa por la ciudadanía y dejando las funciones de gobierno interior en un delegado presidencial regional cuyas funciones y formas de elección se definieron en la ley 21.073, que está vigente desde el mes de marzo del año 2018.

En los últimos 10 años se han aprobado en Chile un conjunto de leyes, cuyo objetivo es avanzar en el proceso de descentralización. Pasando de un modelo de regionalización desconcentrada a un modelo de descentralización territorial. A este corpus legal, le denominamos, las leyes de descentralización², por su impacto en el modelo vigente. Las leyes de descentralización han venido a modificar la administración regional y las relaciones de poder político horizontal y vertical. En particular la descentralización política, promovida por la elección del ejecutivo del gobierno regional. Ello ha propiciado cambios en los órganos que integran el gobierno regional, tales como, el Gobernador Regional³ y el Consejo Regional, electos por sufragio universal y directo por la ciudadanía.

La profundización de la descentralización política ha implicado un cambio en las relaciones intergubernamentales entre niveles territoriales y también al interior del gobierno regional. El primero, evoluciona desde de un modelo de administración regional jerárquica o modelo regional desconcentrado, basada en la intervención del gobierno regional a través del intendente regional a un modelo de negociación e interrelación o modelo descentralizado territorial, en el marco de las competencias propias de cada organismo y su articulación, a través de las políticas públicas nacionales y regionales. Como una forma de garantizar la coherencia, coordinación y unidad de acción de la administración del Estado en beneficio de los ciudadanos. Las secretarías regionales ministeriales, por su parte, pasan de formuladores y ejecutores de la política regional del modelo desconcentrado a cumplir un rol de velar por la adecuada aplicación y coherencia de estas políticas nacionales en las políticas regionales y los planes de inversión de responsabilidad del órgano regional, en el nuevo modelo.

2. Las leyes de descentralización, son aquellas que se han aprobado a partir del año 2009 y que en su conjunto han modificado el sistema de gobierno y administración regional, se incluye ellas las siguientes: a) la Reforma Constitucional ley 20.390 que habilita la elección del consejo regional por sufragio universal y directo y también modifica el sistema de transferencia de competencias; b) La ley 20.678/2013 que habilita la elección de los consejeros regionales; c) la Reforma Constitucional Ley 20.990 del año 2017 que permite la elección del gobernador regional; d) la ley 21.073/2018 que regula la elección del gobernador regional y e) la ley 21.074 que regula la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales.

3. La ley 21.073 ha definido que el cargo de gobernador regional se implementará a partir del 6 de enero del año 2021.

El cambio observado en las relaciones intra-gobierno regional, se refieren a las relaciones establecidas entre el gobernador regional en su calidad de ejecutivo y presidente del consejo regional. En el nuevo modelo, propone un nuevo sistema de interacción entre la función ejecutiva y la función resolutoria de propuestas y contrapropuestas en el marco de un proceso ordenado de decisiones, a través de un conjunto de instrumentos de planificación fundamentales, sobre los cuales, se basará la gestión del gobierno regional de largo, mediano y corto plazo, ellos son: La estrategia regional de desarrollo (ERD), que actúa preferentemente sobre las políticas regionales y el plan regional de ordenamiento territorial (PROT) de forma coherente con la ERD que actúa sobre la estructuración del territorio y los instrumentos de planificación territorial⁴.

Con respecto a otra diferencia importante, cabe referirse al ciclo presupuestario del gobierno regional no se inicia con la distribución anual del presupuesto o asignación de recursos, se inicia con las políticas regionales (Fierro, 2009:23), instrumento estratégico de mediano plazo, ellas deben ser coherentes con las políticas nacionales en la materia. Metodológicamente se basan en la identificación de brechas, y expresan la alternativa de intervención mediante planes que se constituyen en la base de la planificación plurianual multinivel, a través de convenios de programación o territoriales, las iniciativas contenidas en estos instrumentos serán la base fundamental de la distribución y ejecución Presupuesto del Gobierno Regional. Esta organización de instrumentos de planificación territorial y presupuesto se conoce como, sistema regional de planificación (SUBDERE Y GTZ, 2008).

MARCO ANÁLITICO Y METODOLÓGICO

Como se ha mencionado, desde inicios de la década de los años setenta, se han venido produciendo cambios en la política territorial chilena, entendemos por política territorial⁵, aquella que se refiere a la relación entre el centro de poder y la periferia, a la interacción horizontal y vertical de los órganos de autoridad política delimitado espacialmente, se ocupa también de la organización de los límites político-administrativos, la autonomía y

4. Corresponde a los instrumentos de planificación territorial contenidos en la ley general de urbanismo y construcciones, entre ellos, el plan regulador comunal y el plan regulador intercomunal o metropolitano.

5. Se utiliza la definición de política territorial propuesta por Broschek (et al) para distinguirla del concepto política regional basada en la reducción de desigualdades o disparidades (Polèse, 1998) promovido y extensamente difundida por la Unión Europea en: <https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy>

la capacidad relativa de las entidades territoriales (Broschek, Petersohn, & Toubeau, 2017:2). Estos cambios han sido dominados por un modelo des-concentrado de la organización del poder, es decir bajo el establecimiento de un modelo jerárquico. Sin embargo, con posterioridad a 1990, bajo el mismo modelo, ha existido una retórica de la descentralización de los sucesivos gobiernos que han llamado descentralización a cualquier iniciativa de desarrollo regional y en rigor se ha tratado de procesos de desconcentración (Mardones, 2008:40).

Dado lo anterior, intentaremos observar si existen cambios reales en la administración regional y si estos obedecen a los marcos teóricos actuales de la descentralización. Por ello, es necesario construir un marco analítico que permita observar e interpretar adecuadamente los cambios acaecidos en la última década (2009-2019). En primer lugar, es necesario establecer que, en el marco de un Estado unitario, la descentralización territorial y funcional, implica que hay un control de tutela, no una relación jerárquica pudiendo ser administrativa o jurídica. La primera actúa sobre la oportunidad de la actuación y la segunda corresponde al control de la legalidad (Nogueira Alcalá, 1985:136). Pero observaremos que si bien, ello resuelve la construcción de relaciones, en este proceso, la descentralización se conceptualiza como un cambio en las instituciones subnacionales, es además un fenómeno complejo, dado que alteran la forma en que se constituyen las autoridades políticas subnacionales o alteran lo que estas autoridades pueden hacer y los recursos (Eaton, 2004:222). Podríamos entender por la descentralización del Estado, una aproximación al concepto de descentralización territorial es el aquel planteado por Tulchin, Selee (2004), es la entrega a los gobiernos locales y regionales de mayor poder, autoridad y recursos.

En particular, se debe considerar que las formas del Estado se utilizan para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal, por un lado, y la distribución de la actividad entre los órganos que componen el Estado, en otras palabras, es la forma en que se distribuye y ejerce el poder en el territorio. La descentralización también puede ser entendida como una organización de la función administrativa, fiscal y política. Las dos primeras será el conjunto de políticas diseñadas para ser transferidas a los gobiernos subnacionales. En la descentralización administrativa, lo que se transfiere es la capacidad de ejecución y en la descentralización fiscal, la capacidad de aumentar su autoridad y los ingresos fiscales. Por último, la descentralización política sería el conjunto de reformas electorales o arreglos constitucionales destinados a delegar autoridad política en los actores subnacionales (Falleti, 2010). En el caso del proceso de descentralización chileno, se debe considerar no solo aspectos teóricos, sino que también, el aspecto

legal o positivo del concepto de descentralización, al decir de Bocksang (2016), la descentralización es la radicación de atribuciones en una persona jurídica distinta a la del fisco que es la persona jurídica originaria del Estado de Chile y en el caso de la descentralización territorial las competencias se radicarán en un gobierno regional o una municipalidad.

METODOLOGÍA

La investigación se basa en un estudio con un enfoque cualitativo descriptivo (Hernández, Fernández y Baptista, 2003) a través de un análisis jurídico positivo que permite describir las consecuencias y la naturaleza de los procesos políticos (Stiglitz y Rosengard, 2016) así como, la capacidad de explicar las reglas y los resultados legales tales como son (Posner, 2013) y entender las normas y valores juegan un papel importante en las organizaciones donde los actores políticos no actúan de forma fragmentada sino que se identifican fuertemente con los valores representan (Peters B.G., 2003). Lo anterior permite observar los cambios en la organización de la administración regional y las modificaciones en las relaciones de poder entre el nivel central y regional. Para ello, se utilizaron técnicas de recolección de información de fuentes primarias y secundarias a través de revisión documental (Fernández Riquelme, 2017), entre ellas, normas constitucionales, leyes y reglamentos en el periodo que va entre los años 1974 al año 2018.

EVOLUCIÓN DE UN MODELO JERÁRQUICO A UN MODELO DE NEGOCIACIÓN

Es importante recordar que la descentralización es un proceso de reforma del Estado que permiten la transición de un tipo de Estado a otro (Falletti, 2005:328). Ello se logra a través del proceso legislativo en el marco de la transferencia de poder, sea este relacionado con potestades de la administración central, la administración de recursos o poder político, siempre será una tramitación compleja, a modo de ejemplo, el primer proyecto que regula la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, se ingresa al parlamento en el mes de mayo del año 2008 y solo se alcanza a dar cuenta en la comisión del Senado y posteriormente se archiva sin tramitación. En el año 2011, se ingresa un nuevo proyecto que se adecúa a los cambios introducidos en la norma constitucional el año 2009, luego de dos años de tramitación pasa a su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, en el transcurso de su tramitación, el año 2015 se ingresa

una indicación sustitutiva siendo visto en un tercer trámite por el Senado y termina su tramitación legislativa a fines del año 2017 en comisión mixta. Chile también, se ha categorizado como simple, países caracterizado por ser unitarios con tradición centralizada, afectado por crisis políticas, sin embargo, no ha cambiado su paradigma dominante. Ello implica que la estructura de distribución competencias obedece a un proceso continuo de agregación (Valenzuela, Henríquez, Cienfuegos, 2018:600).

En el mismo sentido, el proyecto de elección de gobernador regional es analizado y discutido en el marco de la tramitación de la reforma constitucional. El proyecto, fue ingresado a principios del año 2015, la discusión no estuvo exenta de dificultades, sin embargo, se centra en aspectos tales como, la elección del gobernador regional, sus inhabilidades e incompatibilidades, así como también, la fecha de su elección. En su discusión final, El Parlamento incorpora una cláusula transitoria que condiciona la vigencia de la ley a la aprobación de una ley de transferencia de competencias (vigésima octava transitoria). Esta cláusula finalmente facilitó la tramitación de la ley que regula su elección ingresando el proyecto de ley (Boletín 11-200, 2017) en el mes de abril y resuelto como ley en marzo del año 2018. Las dificultades del acuerdo político se pueden apreciar en la discusión sobre la entrada en vigencia de la elección del gobernador regional para el año 2020; el período de ajuste con la elección de los consejeros regionales para el año 2023; la supeditación de la vigencia a la ley de transferencia de competencias con posterioridad al año 2022 y las inhabilidades para participar en la elección en particular la de los parlamentarios.

GRADUALISMO EN LA APLICACIÓN DE LA LEY

El cambio institucional producido en Chile, no se debe entender, asociándolo solamente a un cambio legislativo a partir del año 2009 y que es, solo una simple modificación de la ley de gobierno y administración regional. Se debe entender más bien como, una transformación de la administración del Estado, que se inicia con cambios en la administración regional y en particular en el gobierno regional que evoluciona hasta involucrar la administración pública general (ministerios y servicios públicos), ello se puede apreciar en la prevención⁶ que realizan algunos integrantes del

6. Prevención realizada por Iván Aróstica Maldonado (Presidente), María Luisa Brahm Barril y Cristian Letelier Aguilar.

Tribunal Constitucional al señalar “Que la profundidad, altura y extensión del traspaso de competencias, en los términos genéricamente enunciados por el artículo 114 de la Constitución, y que son repetidos por el artículo 21 bis del proyecto pero sin mayor moderación o continencia para asegurar su coherente aplicación, constituyen tres aspectos no regulados que – en estas condiciones – quedan entonces librados a las amplias dosis de discrecionalidad política que desee infundirles el Jefe de Estado” (TC, Sentencia Rol N°4179-17-CPR, del 2018). Otra forma de verlo corresponde a la descripción como un modelo dual incremental permitiendo la elección del gobernador regional y da poderes acotados y traspaso de competencias siempre en coordinación con entes nacionales (Valenzuela, 2015:193).

La aplicación de esta transformación se ha planteado como gradual y es posible dividir en etapas, la primera, va desde el año 2018 al año 2024, etapa que denominaremos de transición o instalación del nuevo modelo de gobierno regional. Lo anterior, por la entrada diferenciada de la vigencia de la ley, tanto en sus aspectos políticos como administrativos. La segunda etapa, se puede establecer con posterioridad al año 2024 y la denominaremos como un estado en régimen (entran en vigencia todas las leyes y reglamentos) y también se puede denominar como un modelo Estado flexible por el efecto de la transferencia de competencia desde ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales y su capacidad de revertir la transferencia. Ello implica que, cada competencia (función o atribución) transferida a uno o más gobiernos regionales generan cambios en las estructuras del gobierno central y regional y por ende cambios en las relaciones de poder.

ETAPA DE TRANSICIÓN 2018 - 2024

La transición se puede describir como aquellos procesos administrativos y políticos que transcurren entre la entrada en vigencia de las leyes de descentralización y la elección unificada del gobernador regional y el consejo regional el año 2024. La transición administrativa, corresponderá a la adecuación de la estructura y organización funcional del gobierno regional y la expedición por parte del gobierno central de la reglamentación necesaria para el ejercicio pleno de la ley. El proceso se entiende eminentemente guiado por el gobierno central, considerando la influencia que aún ejerce el gobierno sobre el intendente regional (2018-2020). El proceso político, por otro lado, corresponderá a la implementación de la elección del gobernador regional y el ajuste de la elección de los consejeros regionales, iniciándose en el mes de octubre del año 2019, cuando algunas autoridades ejecutivas deban dejar sus cargos que les permita participar en el proceso eleccionario regional.

La transición administrativa (ver fig. 1), se inicia con la aplicación de las nuevas competencias asignadas al gobierno regional por el ministerio de la ley, entre las cuales se consignan: la administración fondos y programas de aplicación regional; El plan regional de turismo; elaborar la propuesta de zonificación del borde costero y estudios conducentes a definir la localización de rellenos sanitarios, entre otras. También corresponde a esta etapa, la contratación de los nuevos cargos, creados por ley y su implementación el año 2018 de la transferencia de recursos a los gobiernos regionales. Los cargos que se incorporan a la gestión del gobierno regional son el de administrador regional, tres nuevas divisiones⁷ con competencias ejecutivas que viene a complementar las funciones de planificación y presupuestarias ya existentes. En esta misma línea, se encuentra el cargo y funciones del jefe de la unidad de control.

En el período de transición, también se debe considerar la aplicación de un conjunto de competencias definidas en la ley, tales como, las de ordenamiento territorial⁸; administración de áreas metropolitanas⁹; definición de territorios como zonas de rezago social¹⁰ entrarán en vigencia con posterioridad a su reglamentación mediante un decreto supremo por el gobierno central, de igual forma, la aprobación del proyecto de presupuesto del gobierno regional a través de marcos e ítems presupuestarios¹¹ por parte del consejo regional entrará en vigencia con posterioridad a su reglamentación.

En materia de la implementación de la transferencia de competencias, en el plazo máximo de un año se debe reglamentar el procedimiento que permita la transferencia de facultades y atribuciones¹² desde los ministerios o servicios públicos a los gobiernos regionales. En el período de transición que va desde el año 2018 al año 2022 regirán los artículos transitorios 4° y 5° de la ley 21.074. Las competencias a transferir serán definidas por el Presidente de la República, procedimiento que la ley define como de "Oficio".

7. Las nuevas divisiones corresponden a la división de fomento e industria; desarrollo social y humano; Infraestructura y transporte; adicionalmente se ha reestructurado las funciones de la división de planificación y desarrollo regional y la de inversión y presupuesto.

8. Para hacer efectivas las competencias de ordenamiento territorial del gobierno regional, se requiere la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el Reglamento de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, al mes de octubre del año 2019 dichos instrumentos no se encuentran vigentes.

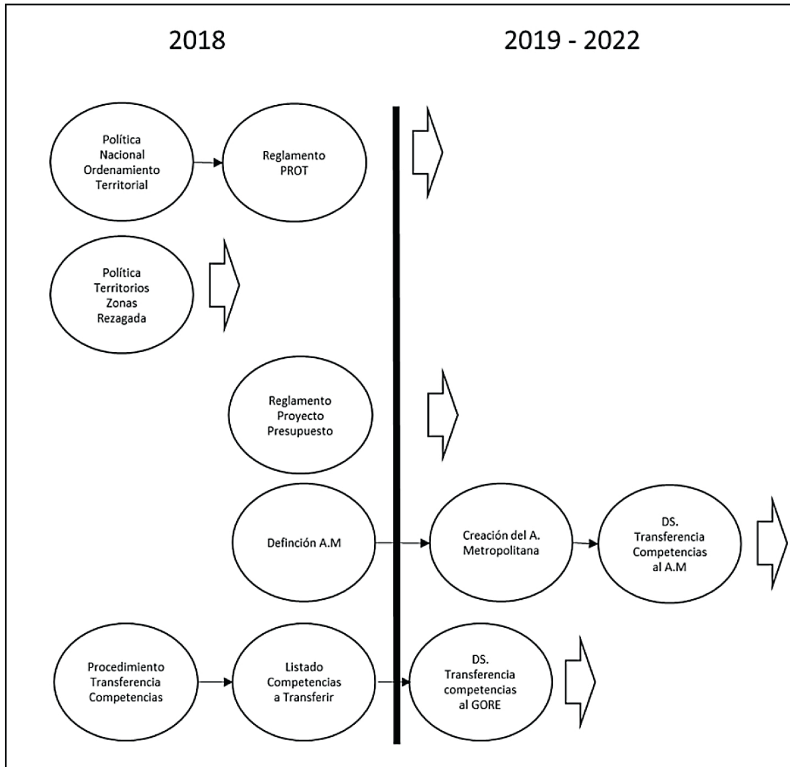
9. Para hacer efectiva las competencias de los gobiernos regionales en el área metropolitana se requiere la aprobación del reglamento que las define y que las crea, al mes de octubre del año 2019 aún no se encuentran vigentes.

10. A la fecha el reglamento fue aprobado mediante DS 975 que Aprueba Reglamento que Fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social del año 2018.

11. El reglamento al mes de octubre del año 2019 no se encuentra vigente.

12. Para hacer efectivo el proceso de transferencia de competencias, dicho reglamento al mes de octubre del año 2019 aún no se encuentra aprobado.

**FIGURA N°1:
INSTRUMENTOS REGLAMENTARIOS Y PERÍODO DE APLICACIÓN**

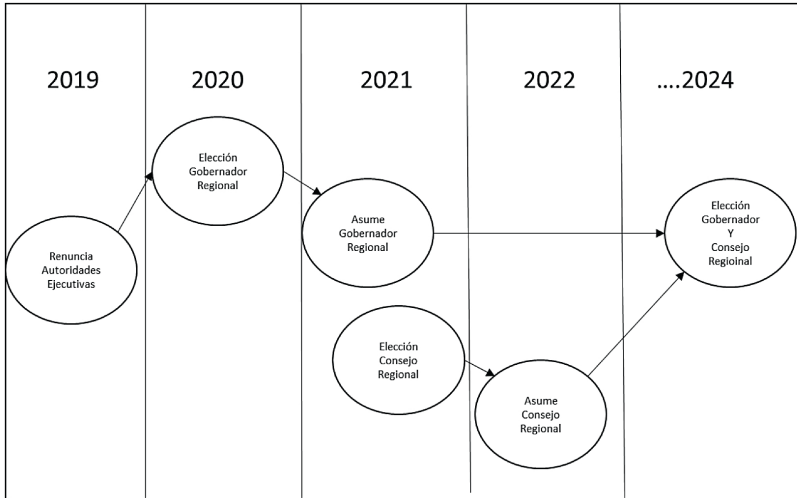


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY 21.074 BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL

Una de las formas considera la transferencia con posterioridad a un período de experimentación en el ejercicio descentralizado de la competencia que durará de uno a dos años al término de este período en caso de ser evaluada positivamente, podrá ser transferida a los gobiernos regionales. Otra forma más directa establece que, el Presidente de la República definirá un listado de competencias¹³ a transferir a los distintos gobiernos regionales, pudiendo señalar la gradualidad de la transferencia, dicho listado deberá ser sancionado mediante decreto supremo en el lapso de un año, a partir de la vigencia de la ley.

13. En el mes de febrero del año 2019, se ingresaron a contraloría un conjunto de competencias como lista de referencia para estudiar su transferencia, ellas se encuentran definidas en el DS 62,63,64,65 y 71.

**FIGURA N°2:
PROCESO ELECCIONARIO DEL GOBIERNO REGIONAL**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY 21.074 BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL

En el proceso de transición política, se implementará la elección del gobernador regional por primera vez en la historia política de Chile y se realizará de forma simultánea con las elecciones municipales, el último domingo del mes de octubre del año 2020, un año antes, las autoridades ejecutivas deberán dejar sus cargos si estiman participar en dicha elección. Será electo Gobernador Regional, aquel candidato que obtenga en la primera vuelta más del 40% de los sufragios válidamente emitidos, en caso de que, ninguno de los candidatos obtenga dicho umbral, se resolverá en una segunda vuelta, el que obtenga la mayoría de los votos asumirá el 6 de enero del año 2021 y durará cuatro años en su cargo. El consejo regional, será electo en el mes de noviembre del año 2021 y asumirán en el mes de marzo del año 2022, durando en sus cargos por única vez dos años y nueve meses. La transición finalizará con un nuevo proceso electoral en octubre del año 2024 (ver fig.2) iniciándose el estado de régimen.

LOS NUEVOS PRINCIPIOS Y CAMBIOS EN LA INTEGUBERNAMENTALIDAD

Las reformas a la constitución han incorporado un conjunto de nuevos principios que promueven y orienta la regionalización, entre éstos, se encuentra

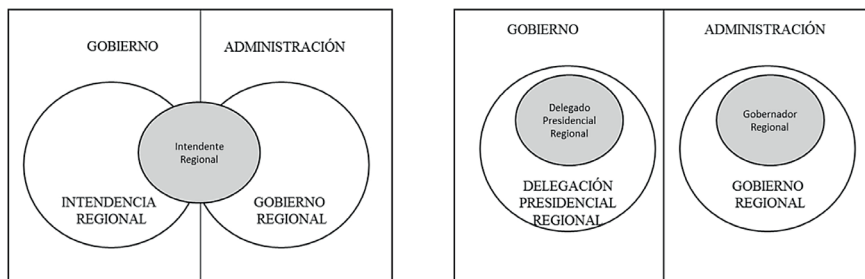
el principio de unicidad, al consagrarse un Estado unitario; el principio de descentralización, al señalar que éste puede ser descentralizado territorial y funcionalmente; los principios de equidad y solidaridad entre regiones. En las reformas constitucionales, tanto del año 2009 como las del año 2017 se incorporan nuevos principios, uno corresponde a la democracia territorial, al permitir la elección tanto del consejo regional como la elección del gobernador regional y otros como el de reconocer la heterogeneidad territorial y el de variabilidad de la administración pública, al permitir transferencia de competencias administrativas a uno o más gobiernos regionales de uno o más ministerios y servicios públicos.

Por otro lado, el gobierno y administración regional, antes de las reformas constitucionales se sustentaba en un modelo desconcentrado de relaciones del tipo jerárquico, caracterizándose por el ejercicio del intendente regional de la función de gobierno, entre ellas las típicas del sector, tales como: las de orden y seguridad pública, la aplicación de la ley de extranjería; proteger la propiedad pública y privada y la capacidad de requerir de la fuerza pública en caso de necesidad. En materia de administración regional, se contaba con una estructura desconcentrada rígida, con una representación ministerial en las regiones denominadas secretarías regionales ministeriales creadas en el año 1974 (DL 573) y también con las oficinas regionales de los servicios públicos conocidas como direcciones regionales, la coordinación de estos organismos corresponde al intendente regional en su calidad de representante del Presidente de la República. En la vereda de la descentralización territorial, se puede identificar al gobierno regional, cuya función principal es la de asignar recursos provenientes del fondo nacional de desarrollo regional (FNDR) entre otros, a través de un proceso definido en el sistema nacional de inversiones, el proceso de asignación es siempre a propuesta del intendente y resolución del consejo regional.

Como se ha señalado, al día de hoy, se encuentra vigente el marco legal básico que estructura el nuevo modelo de gobierno y administración regional. En él, se identifica un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales caracterizadas por el rompimiento de la línea jerárquica prevaleciente hasta ahora. Ello se reconoce por la separación efectiva de la función de gobierno radicada en el delegado presidencial regional, representante natural e inmediato del Presidente de la República, y el de la función de administración regional, entregada al gobierno regional, en donde, ambos órganos constitutivos, el consejo regional y el gobernador regional son electos por la ciudadanía a través del sufragio universal. Es claro, que en el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales ha reestructurado el poder del Estado. En particular, lo que se denomina distribución horizontal y vertical

del poder estatal (Verdugo, Pfeffer y Nogueira, 1994), para el primero la separación de la función de gobierno y de administración (ver fig. 3) y el segundo, entre la administración central y el gobierno regional (ver fig. 4).

**FIGURA N°3:
CAMBIO HORIZONTAL EN LA FUNCION DE GOBIERNO
Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL**

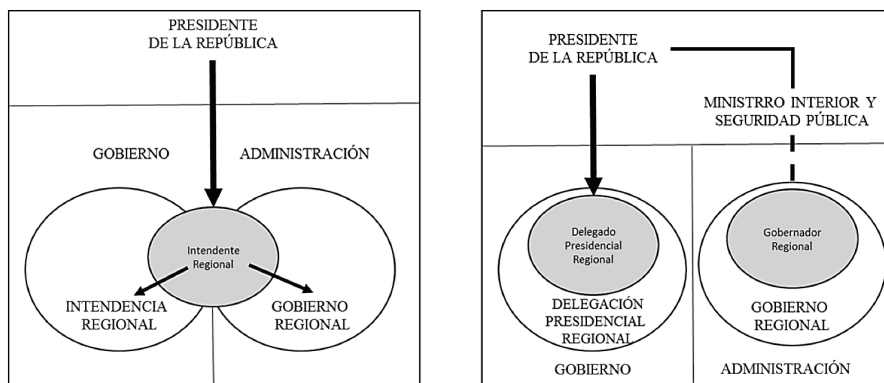


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY DFL-1/19.175 DEL AÑO 2005 Y LEY 21074 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

El cambio en la distribución horizontal de la función de gobierno y de administración, se produce al eliminar la figura del Intendente Regional y la creación (no transformación) de dos autoridades nuevas y distintas entre sí. La función de gobierno entregada al delegado presidencial regional y la función de administración en particular la función ejecutiva entregada al gobernador regional. Es necesario señalar que los cambios institucionales que se observan hoy en esta materia no han sido disruptivos sino graduales, la Constitución Política de 1980 (original) asigna al intendente regional la función de gobierno y administración modificándose con la reforma constitucional de 1991, bajo la ley 19.097 donde la función de administración se radica en el gobierno regional y en el intendente el ejercicio ejecutivo de dicho organismo.

El cambio, en la distribución horizontal del poder estatal (ver fig. 4), se produce al reorganizar las investiduras y el ámbito de actuación competencial, pasando de un espacio gris dominado por el Presidente de la República que ejerce su autoridad sobre el Intendente Regional y a través de éste sobre el gobierno regional, a modo de ejemplo, a partir del año 2005, la imposición de planes de gobierno y el consiguiente uso de recursos del gobierno regional en su ejecución. El cambio actual independiza al gobierno regional de una relación jerárquica (Presidente de la República/Intendente) por una forma del tipo relacional entre el Presidente y el Gobernador Regional (ejecutivo del gobierno regional) tutelado administrativa o jurídicamente. El

FIGURA N°4: CAMBIO VERTICAL ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y REGIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY DFL-1/19.175 DEL AÑO 2005 Y LEY 21074

Presidente de la República por su parte, sigue ejerciendo poder jerárquico sobre el delegado presidencial regional en el ámbito de la función de gobierno y la administración regional desconcentrada (Seremis y servicios públicos).

Es importante destacar en el nuevo modelo, el cambio que se produce en la legitimidad de las autoridades regionales que, va de una legitimidad jurídica como el nombramiento del intendente regional por el Presidente de la República, a una legitimidad política de origen democrático que se consolida con la elección por sufragio universal de consejeros regionales en dos ocasiones, el año 2013 y el año 2017. La elección de igual forma del gobernador regional¹⁴ el año 2020 electo sí obtiene una votación igual o superior al 40% de los sufragios válidamente emitidos y en caso de que ningún candidato obtenga dicho umbral, las dos primeras mayorías participarán en una segunda vuelta.

El gobierno regional hasta antes de la modificación realizada por la ley 21.074 “que fortalece la regionalización”, se podía caracterizar, como un organismo asignador de recursos, es decir, que era capaz de distribuir recursos a proyectos y/o programas presentados por las unidades formuladoras (municipios, servicios públicos y otros órganos beneficiarios de recursos públicos) y ello en el marco del sistema nacional de inversiones, recayendo

14. Entre las inhabilidades para ser candidato según lo dispuesto en la ley 21.074, se encuentran: las de ser ministro de Estado, Subsecretarios, Delegado Presidenciales Regional y Provincial, Seremis, Alcaldes y Concejales

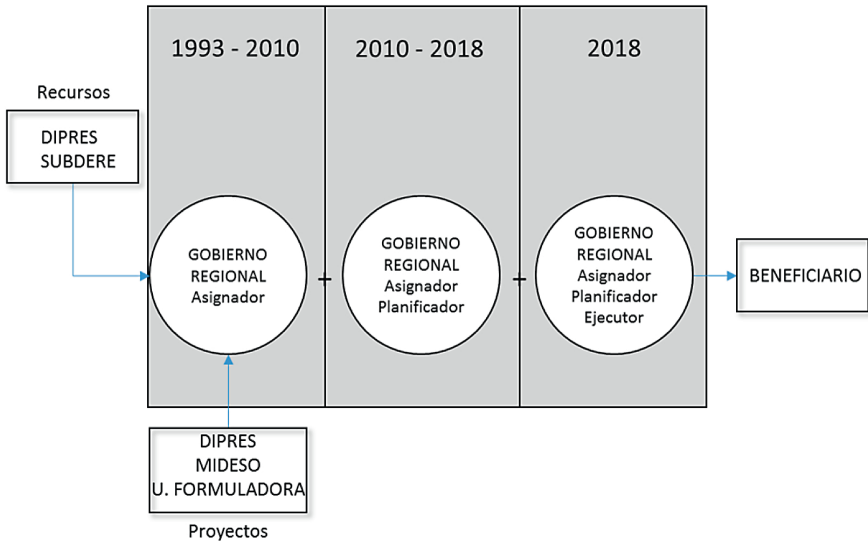
esta función en la división de análisis y control de gestión del gobierno regional (actual división de presupuestos e inversión), adicionalmente, se había incorporado la función de planificación del desarrollo a través de la siguiente competencia: “A los gobiernos regionales corresponderán exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la región, mediante el diseño, elaboración, elaboración y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio...”(Ley 20.530, 2010: art 23), esta función recae en la división de planificación y desarrollo regional cuyo objetivo es el de asesorar al intendente en estas materias.

A partir de la vigencia de las últimas modificaciones a la ley, se incorpora una nueva competencia (ver fig. 5) que cambia la naturaleza del gobierno regional, es así como, a las funciones ya mencionadas de asignación de recursos y la de planificación regional se le ha delegado por ley, la potestad de ejecución como se colige del siguiente artículo: “Diseñar, elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos dentro de su territorio” (Ley 19.175, 1992: letra k) del art. 20), complementándose con la de “ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que las leyes le encomienden” (Ley 19.175, 1992: letra l) art. 20).

Para un adecuado ejercicio de las nuevas atribuciones de ejecución¹⁵, se incorpora al servicio Administrativo del Gobierno Regional, tres nuevas unidades denominadas divisiones, cada una de ellas a cargo de un jefe de división de confianza exclusiva del gobernador regional, la primera es la división de infraestructura y transporte; le sigue la división de desarrollo social y humano y la tercera y última la de fomento e industria. La capacidad de ejecución del gobierno regional podrá ser desarrollada a través de las unidades técnicas (servicios públicos especializados o municipios) o por sí mismo a través de sus divisiones.

15. La función de ejecución ha sido bastante discutida con posterioridad a la aprobación de ley, sin embargo, esta función debe entenderse como el mandato del gobierno regional para llevar a cabo un proyecto o programa en marco de las competencias por área competencial.

**FIGURA N°5:
EVOLUCIÓN DEL MODELO INCREMENTAL DEL GOBIERNO
REGIONAL**

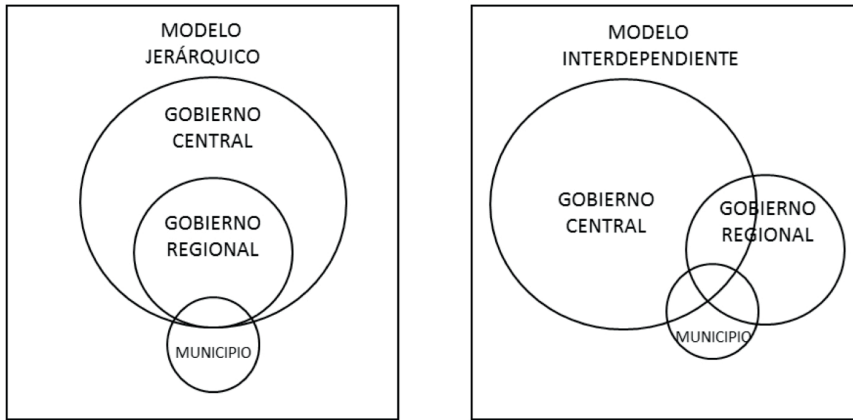


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, EN BASE A LEYES N°19.175, N°20.530, N°21.075

Los cambios señalados anteriormente, dejan en claro, el paso de un modelo de descentralización en el cual las relaciones intergubernamentales se han basado en la jerarquía y dependencia del nivel central a un modelo de negociación o interdependencia entre el gobierno regional y el gobierno central, según la tipología de Wright D. (1997) (Ver fig. 6). Flores M. (2017), señala que esta relación, se debe desarrollar a través de las políticas públicas consagrándose como un eje articulador entre los distintos niveles de gobierno, donde la relación a través de las políticas públicas se puede observar como un elemento estructurante y a modo de ejemplo cuando señala: *“Las funciones generales, de ordenamiento territorial, fomento productivo y de desarrollo social y cultural, incluidas aquellas que se ejerzan en virtud de la transferencia de competencias, sean ejercidas de forma coherente¹⁶ con las políticas públicas nacionales vigentes,...”* (DFL 1/19.175, 2005: art. 20 bis) o en las nuevas funciones asignadas a las secretarías regionales ministeriales, cuando señala que deberán *“informar a los ministros respectivos sobre la políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales”* (DFL 1/19.175, 2005:nueva letra b) art. 64).

16. La coherencia se dará cuando el ejercicio de funciones por el gobierno regional no contradiga las políticas públicas nacionales y sea compatible con los principios y definiciones establecidas en aquellas.

FIGURA N° 6:
VARIACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
DEL GOBIERNO CENTRAL, GOBIERNO REGIONAL Y MUNICIPIOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A TIPOLOGÍA DEFINIDA POR DEIL WRIGHT (1997)

En términos generales, el nuevo modelo de descentralización territorial señala que el gobierno regional es la principal institución en la región e integrado por dos órganos, el gobernador regional y el consejo regional cuya legitimidad está dada en su origen democrático. Su relación con el gobierno central se enmarcará en las competencias atribuidas por ley, por decretos supremos de transferencia (DST) y en su articulación a través de políticas públicas nacionales y regionales. El gobierno regional para el desarrollo eficiente de su gestión cuenta con las atribuciones que les han sido otorgadas para la administración de recursos y su asignación en función de los instrumentos de planificación propios (políticas regionales que contienen planes, programas y proyectos). Podrá ejecutar sus planes (programas y proyectos) por sí mismo o en convenio con otras instituciones técnicas de la administración del Estado.

Los cambios impulsados por las nuevas leyes de descentralización no solo modifican las relaciones entre el gobierno central y el gobierno regional como ya hemos mencionado, sino que también modifican las relaciones al interior del órgano descentralizado. Un cambio significativo en la gestión al interior del gobierno regional es el que se establece entre el gobernador regional y el consejo regional, una máxima que refleja dicha intención de cambio de la ley, es al momento de señalar "Cuando la ley requiera la opinión o acuerdo del gobierno regional, el gobernador regional en su calidad de órgano ejecutivo de aquél, deberá someterlo previamente al acuerdo del

consejo regional” (Ley 19.175, 1992: art. 22). Por otro lado, el gobernador regional no solo tendrá la función ejecutiva, sino que también, será Presidente del Consejo Regional y en dicha calidad contará con derecho a voto dirimente, eliminando el modelo actual, en el cual, el consejo regional es presidido por uno de sus miembros electo por la mayoría del pleno. También se pueden apreciar cambios en materias de administración presupuestarias y de la capacidad resolutoria del Consejo.

Respecto de este último punto, la modificación introducida en materia presupuestaria propone cambiar la cultura preeminentemente financiera y de asignación de recursos a una función de desarrollo y administración de la región que fortalezca la autonomía, la modificación legal implicó una profundización en las atribuciones estratégicas de conducción de mediano y largo plazo. Ello conlleva a eliminar el modelo predominante basado en la asignación de recursos a proyectos y ello como un fin en sí mismo, por un proceso de carácter estratégico basado en la planificación de largo plazo a través de la formulación de políticas regionales y la asignación de recursos como una herramienta. En el nuevo modelo entonces, el consejo regional aprueba marcos o ítemes presupuestarios presentado por el gobernador regional con las excepciones de que asignarán recursos a proyectos en el caso que éstos sobrepasen las siete mil unidades tributarias o correspondan a diseños de prefactibilidad (DFL 1 19.175, 2005, art. 78).

Las modificaciones realizadas a la ley de gobierno y administración regional permiten que el gobierno regional actúe estratégicamente, para ello se rediseñaron las atribuciones tanto del gobernador regional como del consejo regional. El modelo que se ha considerado tiene como base dos elementos principales: la planificación del desarrollo regional orientado por la estrategia regional de desarrollo (ERD) que deben observar los planes de desarrollo comunal y el ordenamiento territorial contenido en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) que debe ser coherente tanto con la política nacional de ordenamiento territorial (PNOT) y la ERD. La gestión, por tanto, contenida en la nueva ley se basa en un conjunto de decisiones interrelacionadas entre el gobernador regional y el consejo regional, el modelo permite tener permanentemente un control cruzado entre las propuestas realizadas por el ejecutivo y las decisiones del cuerpo colegiado. La ley de gobierno y administración regional no es un texto de lectura lineal, es por ello, que deberá siempre leerse por temas y organizarlos en términos de un proceso de decisiones de planificación (políticas y planes), asignación de recursos y finalmente la ejecución de sus iniciativas propuestas.

El modelo de gestión del gobierno regional, y en particular el de relaciones

intra-gubernamentales se basa en una propuesta general de acción y no de intervenciones particulares en partes del proceso, dado lo anterior, el gobernador regional en todo momento podrá proponer las iniciativas, sin embargo, la atribución de resolver y fiscalizar corresponde al consejo regional. Sólo cuando este último, deja de ejercer sus competencias, el gobernador regional podría tomar el control unilateralmente y ello se produce en dos circunstancias: la primera, corresponde cuando éste no se pronuncia sobre las propuestas del gobernador regional en ella prevalecerá la propuesta entregada por la autoridad regional¹⁷, y la segunda se produce cuando el consejo regional intente solo intervenir en la asignación¹⁸ de iniciativas al final del proceso sin considerar el proceso previo de planificación mediante políticas públicas regionales y sus respectivos planes.

CONCLUSIONES

En el marco de las conclusiones se puede señalar que, la política ha sido gradual e impulsada a través de variadas modificaciones legales, referidas a la descentralización administrativa, fiscal y política, como lo señala Falletti (2010). Además, se constata que el avance en el proceso cuenta con un mayoritario apoyo ciudadano, donde las encuestas marcan sobre el 70%. También se puede señalar que, en reiteradas ocasiones, avanzar en descentralización, ha sido la recomendación de organismos multilaterales (OCDE, BID y otros) y ha contado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tiempo, como Corbiobio, Conarede y Fundación Chile Descentralizado y resistido en ocasiones por diferentes gobiernos.

Por otro lado, el proceso de descentralización en Chile ha sido consistente y gradual evolucionando de un modelo político territorial basado en regiones y su administración desconcentrada reflejo de la administración nacional jerárquicamente dependiente de ella a un modelo de administración regional descentralizada basada en un modelo relacional basado en la negociación y la interrelaciones de procesos administrativos y de coherencia entre políticas nacionales y regionales, siguiendo los parámetros del modelo propuesto por Wright (1997).

El paso de un modelo simple de relaciones basadas en la jerarquía a un mo-

17. Lo señalado hace referencia a lo definido en el inciso 4 del artículo 36) de la ley 19.175

18. El consejo regional solo ejerce la atribución definida en el artículo 36 letra e) de la ley 19.175 no aplicando las otras dispuestas en la ley.

delo basado en las relaciones y negociación define nuevas relaciones entre los niveles territoriales, en particular entre el nivel nacional y regional. La rotura del modelo jerárquico promueve el enfoque en la tutela como lo ha señalado Nogueira (1985), por una parte, administrativa cuando se aplica el sistema regional de planificación y la tutela jurídica en proceso de revisión de la legalidad en el marco de las competencias propias de las instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Por último, la profundización del modelo de negociación dependerá de la efectividad del proceso de transferencia de competencias, pasando en el tiempo de espacios jerárquicos a espacios de negociación o interdependientes.

REFERENCIAS

- Bocksang, G. (2016). *Elección de intendentes una reforma de efectos imprevisibles. Apuntes legislativos*. Santiago: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica.
- Broschek, J. Petersohn, B y Toubeau, S. (2017). Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 1-26.
- CEP (2013). Estudio Nacional de Opinión Pública N°70, Septiembre – Octubre. Recuperado en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100356/encuestaCEP_sep-oct2013.pdf].
- Eaton, K. (2004). Design Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Falleti T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Political in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Fernández Riquelme, S. (2017). Si las piedras hablaran. Metodología cualitativa de Investigación en Ciencias Sociales. La Razón Histórica. *Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 37, 4-30.
- Fierro, J. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Santiago: SUBDERE.
- Flores M. (2017). *Las políticas públicas regionales como eje para la coordinación nacional - regional en el marco de la descentralización*. En Fundación Chile Descentralizado; Von Baer, Bravo, Portales y Vergara. *Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*, (303-312). Temuco: Ed. Universidad de la Frontera.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, XXXIV(102), 39-60.
- Nogueira Alcalá H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista Eure*, 12(34-35), 135-143.
- OCDE (2009). *Territorial Review: Chile*. Paris: OCDE
- OCDE (2015). Chile: prioridades de política para un crecimiento más fuerte y equitativo, Serie: "Mejores políticas". Paris: OCDE
- Peters, BG. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

PNUD (2016). Auditoría a la Democracia. Más y Mejor Democracia para un Chile Inclusivo. Recuperado en: [https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf].

Polése, M. (1998). *Economía Urbana y Regional introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago: LUR

PUC GFK ADIMARK. (2015). Encuesta Nacional Bicentenario, Recuperado en: [<https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/Encuesta-Bicentenario-20151.pdf>].

Posner, R. (2013). *Análisis Económico del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J. y Rosengard, J. (2015). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

SUBDERE Y GTZ. (2008). *Sistema Regional de Planificación: Elementos para su operacionalización integral* (Documento de Trabajo) Programa Región Activa SUBDERE-GTZ

Tulchin, J. Selee, A. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Valenzuela, E. (2015). El Modelo Dual-Incremental de regionalización en Chile: Intendentes Electos y Gobernadores Delegados. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 173-194.

Valenzuela, E., Henríquez, O y Cienfuegos, I. (2018). Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. *Revista de Administración Pública*, 53 (3), 592-609.

Verdugo, M, Pfeffer, E. y Nogueira, H. (1994). *Derecho Constitucional Tomo I*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

NORMAS Y LEYES REFERENCIADAS

_____Boletín Legislativo N° 11.200, BCN, 2019

_____DL 573. (1974). Regionalización del País. BCN (2019).

_____DL 575. (1974). Regionalización del País. BCN (2019).

_____DS. 975. (2018). Aprueba Reglamento que Fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, BCN (2019).

_____DS 62. (2019). Individualiza Competencias a transferir de MINVU, DO. 29 de julio de 2019

_____DS 63. (2019). Individualiza Competencias a transferir de FOSIS, DO. 3 junio de 2019

_____DS 64. (2019). Individualiza Competencias a transferir de SERCOTEC, DO. 3 junio de 2019

_____DS 65. (2019). Individualiza Competencias a transferir de CORFO, DO. 3 de junio de 2019

_____DS 71. (2019). Individualiza Competencias a transferir de MTT, DO. 29 de julio de 2019.

_____Ley 19.097. (1991). De gobiernos regionales y administración comunal. BCN (2019)

_____Ley 19.175. (1992). Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración, Ley Chile, BCN (2018).

_____DFL1/19.175. (2005). Coordinada y sistematizada de ley orgánica constitucional de gobierno y administración, BCN (2019).

_____Ley 20.050. (2005). Introduce las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República, BCN (2019).

_____Ley 20.174. (2007). Crea la Región de los Rios. BCN (2019)

_____Ley 20.175. (2007). Crea la Región de Arica y Parinacota. BCN (2019)

_____Ley 20.390 (2009). Reforma Constitucional En materia de gobierno y administración regional, BCN (2019).

_____Ley 20.530 (2010). Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social, BCN (2019)

_____Ley 20.678. (2013). Establece la Elección Directa de los Consejeros Regionales, BCN (2019).

_____Ley 20.757. (2014). Dispone funciones y atribuciones del Presidente del Consejo Regional, BCN (2019).

_____Ley 20.990. (2017). Reforma Constitucional Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional.

_____Ley 21.033. (2017). Crea la Región de Ñuble. BCN (2019).

_____Ley 21.073. (2018). Regula la elección de gobernadores regionales, BCN (2018)

_____Ley 21.074 (2018). Fortalecimiento la regionalización del país, BCN (2018)

_____TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2019). Sentencia Rol 4179-17