



**LA REGIONALIZACION,
SUS PROYECCIONES Y
LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**



JULIO CANESSA ROBERT
General de División
Ministro Presidente de CONARA

Santiago, 06 de Marzo de 1979

**COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
- CONARA -**



INDICE

	Págs.
I - INTRODUCCION	5
II - EL PROCESO DE REGIONALIZACION	9
III - PROYECCIONES DE LA REGIONALIZACION	11
A - Proyecciones Políticas	11
B - Proyecciones Sociales	13
C - Proyecciones Económicas	15
D - Proyecciones Administrativas	17
IV - LA REGIONALIZACION EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD . . .	19
V - PROYECTOS DESTINADOS A CONSOLIDAR INSTITUCIONALMENTE EL PROCESO DE REGIONALIZACION . . .	23
A - Nueva División Político-Administrativa	23
B - Proyectos concretos de Consolidación Institucional	27
1. Proyecto Decreto Ley que define el nuevo Sistema de Gobierno y Administración de Región Metropolitana de Santiago	27
2. Estructuración de las Secretarías Regionales Ministeriales, SERPLACS y Direcciones Regionales de los Servicios	28
3. Estructuras de Intendencias y Gobernaciones	29
4. Fortalecimiento del Nivel Local	29
5. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional	31
VI - CONCLUSIONES	35



LA REGIONALIZACION, SUS PROYECCIONES Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

I - INTRODUCCION

He querido dar comienzo a esta breve reseña del proceso de regionalización del país, citando textualmente las palabras que sobre esta materia pronunciara S.E. el Presidente de la República, con motivo de la conmemoración del centenario de Antofagasta, en el mes de Febrero recién pasado.

El Jefe Supremo del Estado, con un certero don de síntesis y una extraordinaria intuición, dijo en aquella oportunidad:

“En primer término, la nueva institucionalidad otorga primordial importancia a consolidar la regionalización del país”.

“Ello significa descentralización y simplificación administrativa, vitalidad y fortalecimiento de las grandes unidades naturales que componen nuestro extenso territorio, expedición y rapidez en la adopción de aquellas decisiones que pueden y deben adoptarse con eficacia y conocimiento a nivel de la región, para su máximo beneficio, sin que sea necesario recurrir en toda instancia a la capital”.

“Regionalización involucra, al mismo tiempo que incremento de la responsabilidad, un aumento de la libertad real de cada persona, como consecuencia de la eliminación de mucha burocracia inútil y carente de justificación social y técnica”.

“Debemos subrayar que el valor que la libertad impregna a toda la institucionalidad renovada, y que el proceso regionalizador no es sino una de sus múltiples manifestaciones en el nuevo sistema”.

“Esa regionalización con acrecentada libertad no debe entenderse como fomento de regionalismos separatistas, que serían infecundos desde su nacimiento mismo”.

“Por ello dije antes que hay un tercer elemento que no puede subestimarse jamás. Ese factor es la unidad”.

“Sólo en la medida en que seamos capaces de conservar y reforzar nuestra unión nacional, que ya hoy es ejemplar y concita la atención del mundo, al observar con asombro cómo cerramos filas en torno a nuestra bandera, cada vez que algún elemento externo pretende interferir en asuntos cuya resolución nos corresponde exclusivamente a los chilenos, podremos continuar caminando con paso confiado y sereno hacia el esplendor que nos augura nuestro Himno Patrio”.

Como se infiere claramente de las palabras de S.E. el Presidente de la República, la regionalización, en una armoniosa síntesis con la libertad y la unidad nacional, configura la grandeza de Chile, en el contexto de una nueva institucionalidad llamada a forjar un nuevo país con un gran destino.

La Reforma Administrativa Integral llevada a efecto por el Supremo Gobierno, ha materializado una nueva división político-administrativa del país, la que implica una organización territorial técnicamente definida con participación de la ciudadanía dentro de la concepción de una Administración Pública desconcentrada y al servicio de la comunidad.

Por beneficiar a toda la población del país, por constituir la satisfacción de antiguas inquietudes y aspiraciones de la ciudadanía asentada en las regiones y provincias alejadas de la capital nacional y por conllevar los elementos básicos de la descentralización político-administrativa, ha logrado el consenso de la ciudadanía constituyendo uno de los factores impulsores de los cambios estructurales que movilizan a la sociedad chilena en la hora actual.

Las instituciones creadas y/o reformuladas a través del proceso de Regionalización, tales como los Consejos de Desarrollo Regional, las Secretarías Regionales Ministeriales, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y muy especialmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, han facilitado, por una parte, la lucha en la erradicación de focos de extrema pobreza y, por la otra, han permitido a las autoridades regionales dar solución a problemas muy urgentes que, por sus características, difícilmente habrían sido detectados por los respectivos Ministerios al nivel central.

Al implementar debidamente las nuevas estructuras de Ministerios y Servicios Públicos, se está logrando también la congruencia en las áreas jurisdiccionales de estas instituciones, complementándose con una adecuada organización, atendida las características específicas de cada servicio.

La Regionalización, concebida en los términos de un profundo cambio estructural en nuestra sociedad, se debe perfeccionar a través del tiempo con la consecución de los siguientes objetivos:

- Inclusión en la Nueva Constitución Política del Estado de la Región como base territorial de la generación del poder legislativo, en alguna de sus instancias.
- Desconcentración a nivel regional de los Servicios Públicos nacionales de real incidencia en las actividades regionales, tales como vivienda, salud, educación y otros
- Regionalización del Poder Judicial, no sólo como una forma de adecuarlo a este proceso, sino que también como una manera de hacer realidad los postulados del Supremo Gobierno, en orden a que en nuestro país exista pleno acceso a la justicia.

- Regionalización de la acción de la Corporación de Fomento de la Producción, respecto a sus funciones de banco de fomento y de colaboración en la creación de nuevas fuentes de recursos, concretando la norma del artículo 7º del Decreto Ley N° 575, de 1974.
- Regionalización de las Universidades, en la medida que lo exijan la racionalización de las mismas, considerando las necesidades regionales y nacionales del país en materia de educación superior, dentro de un desarrollo integral y armónico de la Nación. Sin que esto signifique la creación de una Universidad por región.
- Contención de la migración campo-ciudad a través del desarrollo rural, de tal forma que los habitantes de las áreas rurales cuenten con los medios que los habiliten para la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones.

Además, la regionalización no constituye un proceso aislado, ni menos un fin en sí, sino que, por el contrario, está íntimamente vinculada a la reforma administrativa integral, que, junto a la regionalización, incluye, la reforma estructural de los Ministerios y Servicios, para asegurar una gestión más eficiente y una efectiva desconcentración de facultades y recursos; y la reforma funcional, que propicia un reordenamiento general de los sistemas de personal, de abastecimiento y de apoyo técnico y, en especial, procedimientos ágiles para la toma de decisiones y la ejecución en todos los niveles.

Por otra parte, no representa sólo una desconcentración territorial de la Administración, sino que involucra tres aspectos básicamente relacionados entre sí: es canal jerárquico o de autoridad, en cuanto permite el ejercicio del poder desde la más alta autoridad del Estado, representada por S.E. el Presidente de la República, hasta el nivel comunal, en una estructura piramidal desplegada a lo largo y ancho de todo el territorio nacional; es canal de participación, ya que hace posible la intervención de la comunidad, especialmente a través de los Consejos Regionales y Comunales y permite, a la vez, recoger desde las diversas comunas que configuran la base territorial, las proposiciones, problemas y aspiraciones de la comunidad, las que, debidamente analizadas, son resueltas en los niveles de autoridad que corresponda, hasta llegar, en caso necesario, al Jefe Supremo de la Nación; y es canal técnico, en la medida que, a través de las Secretarías Regionales y de las Oficinas Comunales de Planificación y Coordinación, previstas en el Decreto Ley N° 575, de 1974, e integradas al sistema nacional de planificación, hace posible extender en todo el ámbito del país, el apoyo técnico y profesional que las regiones requieren para su pleno desarrollo.



II - EL PROCESO DE REGIONALIZACION

A sólo cuatro meses de que se cumpla el primer quinquenio de uno de los pasos más trascendentales e históricos del actual Gobierno, como lo es el proceso de Regionalización, vienen nuevamente a nuestro recuerdo los conceptos, siempre válidos y vigentes, vertidos por S.E. el Presidente de la República un día memorable e imperecedero, el 11 de Julio de 1974, fecha en que se anuncia e inicia el proceso que transformará más de un siglo de centralismo y abandono de vastas zonas del país, en un progreso armónico, equilibrado y participativo de este largo y angosto territorio.

Expresaba S.E. en esa oportunidad, entre otros conceptos, que sin perjuicio de su calidad de unitario, la modernización del Estado de Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requería de un sistema que permitiera un desarrollo descentralizado que materializara la coordinación y la participación de las regiones en el desarrollo social, económico y cultural del país, y agregaba, que el Gobierno, desde los comienzos de su gestión, comprendió que el problema de la excesiva concentración del poder político y económico y la centralización asfixiante de la Administración Pública habían hecho surgir un sentimiento profundo y arraigado de protesta y frustración de quienes no tenían el privilegio de vivir y trabajar en la capital o en otras dos o tres ciudades que congregaban las mejores oportunidades de empleo, remuneraciones, beneficios sociales, culturales y de recreación. Por ello, continuaba diciendo, el Gobierno Militar, conocedor de esta realidad, adoptó la decisión de revisar y reemplazar, la anterior división político-administrativa, vigente durante casi medio siglo por la Regionalización del país. Nueva institucionalidad, homogénea y equivalente, construida y estructurada en el principio de la desconcentración del poder y de la Administración, e integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones, todo ello unido a una real y efectiva participación de la comunidad organizada, cuya base estaría constituida por la comuna, para continuar en la provincia y la región, terminando en el nivel nacional.

Bajo estos principios y conceptos, brevemente resumidos, se pone en marcha, en forma gradual y progresiva, el proceso de Regionalización, dictándose al efecto la legislación necesaria, que CONARA preparó, con la colaboración de los Organismos pertinentes, entre la que cabe destacar el Decreto Ley N° 573, de 1974, de rango constitucional, calidad que lamentablemente muchos olvidan, pese a que él modifica todo un título de la Constitución Política de 1925; el Decreto Ley N° 575, de 1974, que lo implementa; el Decreto Ley N° 937, de 1975, que instituyó las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y, a la vez, legisló en forma amplia respecto a delegación de facultades de los Ministerios y Servicios, hacia el nivel regional, habilitando a éstos para que, prácticamente, puedan otorgar a sus unidades y servicios regionales atribuciones decisorias; los Decretos Leyes N° 1.230 y N° 1.317, de 1975 y 1976, respectivamente, que dividen las regiones en provincias; y el Decreto Ley N° 1.367, de 1976, que

materializó el Fondo de Desarrollo Regional, establecido en 1974 en el Decreto Ley N° 575, antes citado, fondo al cual el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado le ha otorgado rango constitucional.

Ahora bien, este proceso gradual ha continuado su avance en lo orgánico y jurídico durante el año recién pasado, habiéndose redactado, con la colaboración y participación de las regiones, los proyectos de Decretos Leyes que definen la nueva división político-administrativa del país; y los proyectos que organizan y estructuran las Intendencias Regionales, Gobernaciones Provinciales y Municipalidades.

Si a lo anterior agregamos la iniciativa legal relativa al Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago, podemos sostener que los estudios, proyectos y decretos leyes indispensables para la institucionalización del proceso de regionalización integral, han sido básicamente terminados por esta Comisión Nacional.

Aún cuando las instituciones asesoras, como la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, una vez alcanzados determinados objetivos no buscan un reconocimiento por los éxitos logrados, un deber de la lealtad hacia el Organismo con cuya dirección superior me ha honrado S.E. el Presidente de la República por más de cinco años, me obliga a expresar la profunda satisfacción que me embarga por la tarea que ella ha cumplido en la institucionalización del proceso de regionalización. Organismos de participación como los Consejos de Desarrollo Regional y los Consejos Comunales de Desarrollo, y técnicos, como las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, e instituciones, como el Fondo de Desarrollo Regional, en gran medida existen gracias a la inspiración, esfuerzos y tesón de CONARA.

Es cierto que en estos años transcurridos, en los cuales han ocurrido cambios tan trascendentales, hemos sido objeto de críticas y víctimas de innumerables incomprensiones, sin embargo, al ver el resultado positivo y halagador del proceso, ellas quedan ampliamente superadas. A la vez, este éxito nos permitirá seguir adelante en la reforma administrativa integral, superando los obstáculos producto de las naturales resistencias que toda renovación y modernización traen aparejadas y con los cuales casi a diario nos encontramos, conscientes de nuestro deber de superarlos para cumplir cabalmente los reales y auténticos objetivos de la regionalización.

III - PROYECCIONES DE LA REGIONALIZACION

La Regionalización del país no importa sólo un proceso de orden formal, basado en una nueva división política y administrativa del territorio nacional, sino que encierra trascendentales proyecciones de carácter político, social, económico y administrativo.

A. Proyecciones Políticas

En el campo político, la regionalización 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. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito territorial del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos.

Esta Comisión Nacional, en los estudios sobre la nueva Constitución Política del Estado, ha propiciado que, así como el Senado investiría una representación nacional, la Cámara de Diputados tenga una mayor vinculación regional, para cuyo efecto la elección de sus miembros debería quedar radicada en las distintas provincias que integran las Regiones, considerando la base poblacional de éstas en la forma que determine la ley.

Se trata de asegurar un armonioso equilibrio entre el todo y sus distintas partes integrantes, para evitar los graves desequilibrios del pasado, en que las grandes áreas pobladas del centro distorsionaron el desarrollo nacional, con el apoyo de un parlamento politizado, que sólo atendía a intereses electorales.

A la vez, si bien parece utópico concebir un gobierno sin influencias políticas de carácter partidista, la presencia de los intereses regionales a través de la Cámara de Diputados, mitigará los excesos de las ideologías políticas que imperaron sin contrapeso en el pasado, al poner énfasis en aspectos reales y concretos, bajo la vigilancia atenta de los habitantes de las regiones, que sentirán directamente los efectos de una actuación eficiente y honesta, o, por contrario, simplemente inoperante y demagógica.

Pero esta participación regional no sólo tendría expresión en el Congreso Nacional, en la forma propiciada por esta Comisión, sino que estaría

complementada con la que se realiza a través de los Consejos Comunales y Regionales contemplados en el Decreto Ley N° 573, de 1974, reconocidos en el anteproyecto de la Nueva Constitución.

Esta Comisión Nacional alentó desde un primer momento su creación e incentivó su funcionamiento real y efectivo. No obstante, las condiciones políticas y sociales que entonces prevalecían, no permitieron asignarles mayores atribuciones ni darles una integración suficientemente amplia, para transformarlos en verdaderos instrumentos de participación.

Los avances de la nueva institucionalidad, unidos a las condiciones actualmente imperantes, exigen, en cambio, un fortalecimiento de los mencionados Consejos, en forma gradual y progresiva, para preparar sobre bases sólidas el advenimiento del nuevo régimen constitucional y asegurar su plena vigencia.

Esta tarea de fortalecer los Consejos, es de gran relevancia y corresponde a los señores Intendentes Regionales un rol primordial a fin de estimular su funcionamiento, citándolos periódicamente y sometiendo a su conocimiento los temas de mayor interés regional; y recibir de éstos, las documentadas opiniones con el doble propósito de contar con esta importante asesoría y a través de sus integrantes, motivar a la comunidad en el logro de los objetivos de la Región.

CONARA está consciente, que en las sucesivas etapas de evolución del país hacia la nueva institucionalidad, se deberá estudiar la radicación de mayores atribuciones en estos Consejos, a fin de estimular la participación activa de los más calificados representantes de las actividades privadas de cada Región.

En el ámbito de sus proyecciones políticas, la regionalización va más allá que una participación amplia y, en lo posible apolítica, en cuanto anteponga los intereses reales a las simples ideologías. La regionalización, en este aspecto, constituye también el más amplio intento jamás realizado con anterioridad, 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.

La regionalización permite a la más Alta Autoridad de la Nación disponer de una organización piramidal ampliamente desplegada en el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y su acción en todo el ámbito de éste. Esta organización se expande en la base, a través de las comunas, cuya autoridad es el Alcalde, y se proyecta hacia las provincias, bajo la autoridad del Gobernador, las cuales confluyen hacia las regiones, bajo la autoridad del Intendente, para integrarse finalmente en la cúpula, bajo la suprema autoridad de S.E. el Presidente de la República.

El Jefe Supremo del Estado, en un circuito ininterrumpido, llega hasta la base misma de la comunidad, tanto para conocer los reales problemas y aspiraciones de ésta, como para movilizar integralmente su capacidad de progreso y bienestar, en un esfuerzo conjunto, en el cual participan todas las regiones según sus ventajas comparativas y su verdadera potencialidad económica.

Como logro de la regionalización en este aspecto, puede asegurarse que ningún problema, ninguna aspiración, ninguna inquietud de la comunidad es desconocida por S.E. el Presidente de la República, que su presencia y acción personal se extiende a todo el territorio del país y que todas las fuerzas vivas de la Nación se encauzan hacia los grandes objetivos nacionales.

Además, en circunstancias excepcionales, como la consulta popular del 4 de enero del año pasado, y en situaciones de emergencia nacional o internacional, la estructura regional, como una red extensa y compacta, ha permitido con celeridad y eficiencia movilizar el país entero en torno a objetivos específicos de gran trascendencia.

Estos hechos demuestran de manera fehaciente cómo la regionalización, a la inversa de lo que algunos sostienen, no constituye un desmembramiento del país, sino, por el contrario, asegura la férrea unión de éste, su plena integración y su equilibrado desarrollo.

Corresponde a esta Comisión Nacional y, en forma muy especial, al Ministerio del Interior y a los Intendentes Regionales consolidar y perfeccionar la regionalización y orientarla, en el contexto de la nueva institucionalidad, hacia una mayor participación y hacia un mayor esfuerzo de cada región en favor de su propio bienestar y desarrollo, dentro de los grandes objetivos nacionales y el progreso integral del país.

B. Proyecciones Sociales

Si trascendentales son las proyecciones políticas de la regionalización, no menos importancia revisten sus proyecciones sociales.

La ausencia de una estructura regional capaz de promover el desarrollo integral del país, dejó amplias zonas marginadas del progreso, de la cultura y del bienestar, y contribuyó, en gran medida, a configurar las áreas de extrema pobreza, con sus múltiples problemas de orden social, heredados de anteriores Administraciones y que el Supremo Gobierno está empeñado en superar cuanto antes.

El desarrollo y la acción social, emprendidos resueltamente y con especial énfasis por el Supremo Gobierno, han encontrado en la regionalización la infraestructura y el apoyo necesarios, sin los cuales no habrían podido alcanzar tan promisorios resultados como los logrados en la actualidad.

La igualdad de oportunidades que la educación debe ofrecer a todos los habitantes del territorio nacional y una amplia difusión de la cultura, serían propósitos estériles sin su efectiva regionalización en todos los niveles, incluso en el universitario. Tampoco podrían aprovecharse, sin este requisito, las capacidades sobresalientes de todos los habitantes del país, por lejano que sea el lugar en que habiten, ni menos desarrollarse las culturas autóctonas ni los valores culturales de carácter regional, cuya riqueza no podemos ignorar.

Es la acción social del Supremo Gobierno la que se ha proyectado con mayor énfasis en la estructura regional. Es también la que ha alcanzado resultados más destacados en el plazo corto, y la que mejor se presta para una amplia delegación en el ámbito territorial, haciendo centro en la propia comuna, que se encuentra en más directo contacto con los reales problemas de la comunidad.

No se trata de una dispersión de acciones en el espacio, a través de una simple división geográfica del país, sino, por el contrario, de una acción sistemática y programada, que se apoya en la estructura regional para una mayor eficiencia en el empleo de los recursos y una más oportuna y justa atención de las necesidades sociales.

Más allá de la acción social, destinada a combatir la extrema pobreza, asegurar igualdad de oportunidades en los sectores postergados y superar los problemas contingentes de la comunidad, todo el desarrollo social, en sus diversos aspectos, como educación, vivienda, salud y otros de similar importancia, presenta características específicas que lo adecuan al proceso de regionalización, ya que las necesidades enunciadas pueden ser atendidas regionalmente, con amplia desconcentración, y así se ha proyectado en la reorganización de los Ministerios y Servicios correspondientes.

En efecto, bajo la inspiración de CONARA han sido los Ministerios de Educación, Justicia, Salud, Vivienda y Urbanismo los que en mejor forma se han adaptado al proceso de regionalización, bajo el principio de que la administración central no debe realizar ninguna acción que pueda cumplir eficientemente la administración regional. Estos Ministerios han desconcentrado sus medios, tanto humanos como materiales, a través de servicios de carácter regional, y/o provincial con amplia autonomía, imprimiendo al desarrollo social un carácter eminentemente regional, sin desmedro de la planificación y la coordinación central.

En el mismo sentido se ha orientado el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que ha puesto énfasis en las obras de infraestructura para el desarrollo social y en la acción social directamente orientada a las necesidades efectivas de la comunidad. Un rol destacado han desempeñado en este ámbito los Intendentes Regionales, Gobernadores Provinciales y Alcaldes, sin cuya dedicación abnegada y permanente al servicio de la comunidad esos recursos, de por sí limitados, no hubieran fructificado en importantes obras de adelanto social.

En este aspecto, no es posible desconocer la labor silenciosa, que con devoción que constituye una verdadera mística, ha desplegado la mujer chilena, bajo la noble inspiración de la Primera Dama de la Nación, quien ha sabido con su ejemplo personal movilizar esa inmensa capacidad de amor y sacrificio que las mujeres de Chile encierran en su alma y que tan generosamente entregan en beneficio de sus semejantes.

C. Proyecciones Económicas

Son igualmente trascendentes las proyecciones económicas de la regionalización.

Dentro de la actual política económica, basada en un modelo de economía social de mercado, con amplia apertura al comercio internacional, las actividades productivas, liberadas de sus trabas tradicionales, se radican en las fuentes de recursos, orientándose hacia las diversas regiones según sus reales potencialidades económicas y sus ventajas comparativas, frente a un mercado mundial prácticamente ilimitado.

El desarrollo económico desequilibrado, que prevaleció históricamente en desmedro de las regiones, tiende a ser superado. Si bien no es posible obtener resultados espectaculares en el corto plazo, la regionalización abre perspectivas inmensas al desarrollo de cada región, y tiende a romper la concentración industrial en contados polos de desarrollo, que crecían artificialmente al amparo de un centralismo injusto o de franquicias insostenibles.

No es posible desconocer que subsisten problemas graves en las regiones extremas. El tradicional expediente de las franquicias aduaneras y tributarias, que creaba posibilidades artificiales a costa de una deficiente asignación de recursos y de un desarrollo distorsionado, ya no representa para ellas incentivo suficiente, dentro de un comercio exterior libre de trabas, cuyos beneficios se extienden a todo el país.

La constante preocupación de S.E. el Presidente de la República se ha manifestado en diversas iniciativas, cuyos resultados ha querido evaluar personalmente en sus visitas a las regiones extremas, tomando contacto directo con sus problemas para buscar renovadas soluciones.

Esta Comisión Nacional, si bien no está directamente encargada del desarrollo económico regional, ha propiciado diversas medidas, en el ámbito de sus atribuciones, para contribuir a esta importante misión. Así, desde el primer momento propició la creación de Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, para asegurar a las regiones el aporte profesional y técnico que requerían, especialmente en el campo económico. Con igual propósito contempló los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo, como organismos de

participación de la comunidad; e instituyó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que, si bien hasta el presente no ha permitido obtener logros substanciales por escasez de recursos y limitaciones en su administración, ha contribuido de manera significativa al progreso de las regiones y está llamado a jugar un rol destacado en el futuro.

En la actualidad, esta Comisión Nacional impulsa y propicia una amplia regionalización de la Corporación de Fomento de la Producción, para prestar apoyo al desarrollo regional, dentro del contexto de la actual política económica.

Dentro de las proyecciones económicas, a pesar de sus más amplios alcances, cabe destacar también el positivo efecto de la regionalización en la conservación del equilibrio ecológico y la preservación de los recursos naturales renovables. En este campo, el contacto directo de las autoridades regionales con los problemas del medio ambiente, y la preocupación de cada región por sus condiciones de vida y sus propios recursos naturales, constituyen una salvaguardia a la explotación irracional de éstos, que ha conducido, en el pasado, a un peligroso avance del desierto en el norte y a la destrucción de grandes áreas forestales en el sur, unidos a la erosión de las tierras de cultivo y la extinción de algunas especies animales, con graves efectos en el equilibrio ecológico.

Y en relación directa con esta materia, cabe mencionar también el Desarrollo Rural integral, que persigue como objetivo fundamental la eliminación de la brecha existente entre los niveles de vida de la población urbana y rural y la integración de vastos espacios socio-económicos al proceso de desarrollo regional.

Esta Comisión Nacional se complace en destacar la positiva iniciativa del Ministerio del Interior de haber incluido en este seminario, entre los trabajos de comisiones, el tema "Desarrollo Rural", por su gran importancia para el proceso de regionalización y específicamente para disminuir la migración campo-ciudad, para cuyos efectos es preciso recordar que, en este sentido, los sectores directamente relacionados de acuerdo con las directrices aprobadas por el Supremo Gobierno, deben llevar a cabo las siguientes políticas específicas:

- a) Mejoramiento en la entrega de servicios básicos a la población rural, en especial los relativos a salud, educación y vivienda;
- b) Mejorar los sistemas de asentamiento de la población en el medio rural;
- c) Fomentar las formas de organización y participación de la población rural; y
- d) Estudiar y ejecutar programas especiales de desarrollo rural integral en las áreas fronterizas y de extrema pobreza.

D. Proyecciones Administrativas

Las proyecciones administrativas de la regionalización, aunque debieran ser las de más avanzado desarrollo, han resultado, en el fondo, las más limitadas.

En este aspecto, la regionalización, dentro de un Estado Unitario, fue concebida como una amplia desconcentración administrativa, bajo el principio, ya enunciado, que el centro no realizara ninguna acción de orden administrativo que pudiera ejecutarse eficientemente en el ámbito regional.

Sobre esta base, se organizó el gobierno y la administración regionales, se desconcentraron regionalmente los Servicios Nacionales y se puso énfasis en la creación de Servicios propiamente Regionales. En principio, debían revestir este último carácter todos los organismos que no requieran una dirección central, dada la naturaleza de sus funciones, sin perjuicio de quedar sujetos a la coordinación del respectivo Ministerio.

No obstante, la lucha por la implementación efectiva de la regionalización en el aspecto administrativo, ha resultado ardua. El centralismo y la burocracia, arraigados en el país por largos años, han opuesto una fuerte resistencia a la desconcentración administrativa en sus diversos aspectos; radicación y delegación de facultades en las regiones, desplazamiento de recursos humanos y materiales y administración de recursos financieros.

Ha resultado lenta y difícil la implementación de las estructuras regionales de los Ministerios y Servicios, se mantienen en general las concentraciones centrales de recursos humanos y materiales, queda aún mucho por hacer en materias de delegación y radicación de facultades en las autoridades regionales y en materias de desburocratización de los procedimientos administrativos.

Esta Comisión Nacional tenía clara conciencia de los escollos que necesariamente encontraría al luchar contra un espíritu inveterado de centralismo y burocracia, pero, con la flexibilidad necesaria, ha perseverado incansablemente en su propósito de lograr una verdadera desconcentración administrativa, tarea en la que pondrá especial énfasis en el curso del presente año.

Del éxito que logre en este campo, depende el destino de la regionalización. O se afianza como un proceso dinámico y efectivo, o se detiene en formas aparentes, bajo la inercia del centralismo y la burocracia.

En esta lucha, corresponde una misión preponderante no sólo a los señores Intendentes y autoridades regionales, sino también a las autoridades de carácter nacional. De su eficiencia, diligencia y perseverancia, depende la consolidación definitiva del proceso histórico de regionalización del país.

Cabe destacar que las autoridades centrales niegan eficiencia a las regiones para actuar desconcentradamente en el ámbito administrativo, y las autoridades regionales acusan a aquéllas de paralizar su acción, negándoles facultades y recursos, y creando procedimientos burocráticos y entorpecedores, con una injerencia desmedida de los niveles centrales.

Es necesario superar esta polémica con medidas concretas, que pongan de manifiesto, a la vez, la voluntad decidida de las autoridades centrales de fortalecer la regionalización, y la capacidad de las autoridades regionales para cumplir plenamente su misión.

En este orden de consideraciones, es importante dejar constancia de que en todos los proyectos de reorganización de los Ministerios y Servicios, se ha puesto énfasis en dotar a las regiones de suficientes recursos humanos y materiales y de desconcentrar efectivamente la Administración Pública, con el fin de dar a cada región la capacidad operativa que requiere para su pleno desarrollo, teniendo especial preocupación en no incrementar el gasto público ni las dotaciones de personal.

Esta Comisión Nacional tiene plena fe en el éxito de la regionalización, y estima que las resistencias y obstáculos que actualmente la frenan en su desarrollo, serán superados a la brevedad, en un esfuerzo mancomunado, tanto de las autoridades nacionales como regionales, teniendo como único objetivo la grandeza del país y el bienestar de la comunidad.

IV - LA REGIONALIZACION EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

La experiencia de 5 años acumulada a través de la implementación durante este período del proceso de regionalización del país, así como los principios fundamentales que le sirvieron de orientación, fueron recogidos por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política en el proyecto propuesto a S.E. el Presidente de la República.

Esta Comisión Nacional participó activamente en los estudios de la Comisión Redactora en aquellas materias propias de la Regionalización y Reforma Administrativa en general, y formuló diversas sugerencias y proposiciones, la mayoría de las cuales fueron acogidas e incorporadas a su texto.

Este proyecto, que contiene las bases de la nueva institucionalidad de la República, contempla la división política y administrativa del país, reconociendo la existencia de las regiones y provincias, en la forma en que están actualmente concebidas.

No obstante, en divergencias con la posición de CONARA, asigna a las comunas el carácter de división exclusivamente administrativa, rompiendo la unidad del sistema de gobierno y administración del Estado que en la concepción actual se extiende hasta la comuna como base esencial de sustentación de todo el proceso de regionalización del país.

A este respecto, CONARA sustenta la necesidad de una plena integración de la administración local o comunal en el régimen general de Gobierno y Administración Interior, sin perjuicio de que las Municipalidades conserven su carácter de corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La comuna, en concepto de CONARA, debería constituir también una división territorial para el Gobierno y la Administración Interior y el Alcalde revestir la doble calidad de autoridad de Gobierno, en cuanto representante de éste en la comuna, y de autoridad administrativa, encargada de los servicios comunales y de la coordinación de éstos y los Servicios Públicos de carácter local, existentes en el respectivo territorio jurisdiccional.

Esta modalidad, como ya lo hemos destacado, tiene particular importancia para los fines de la regionalización, por cuanto ésta constituye un sistema de participación de la comunidad, la cual se proyecta progresivamente a través de la provincia y la región hasta el Presidente de la República como máxima autoridad de Gobierno.



Las Autoridades Regionales mantienen en el texto del proyecto sus actuales denominaciones, facultades y forma de designación, con excepción de los Alcaldes, respecto de quienes el proyecto ha concebido un sistema de designación mixta, en el cual los Consejo Comunales formulan proposiciones en terna a los Consejos Regionales, para que éstos designen de entre los propuestos a la máxima autoridad comunal.

Este sistema de designación contempla también la facultad del Intendente Regional para vetar, por una sola vez, la designación que haya efectuado el Consejo Regional y deja abierto el procedimiento de designación directa por el Presidente de la República para los alcaldes de aquellas comunas que revisten especial importancia, ya sea por su base poblacional o su ubicación geográfica.

CONARA considera que, de no basar el nombramiento del Alcalde en un sistema de elección popular, que generaría una multiplicidad de elecciones y conduciría inevitablemente a la politización de la Administración Comunal y de todas las organizaciones vecinales, con las graves consecuencias producidas en el pasado, parece preferible encomendar la designación al Presidente de la República, al igual que la de los Intendentes y Gobernadores, sistema que en el presente ha dado positivos resultados.

En efecto, si el Régimen Jurídico de la Constitución anterior y también el propuesto en el proyecto encomiendan al Presidente de la República la designación del Alcalde en algunas comunas, atendida su importancia, no se advierte la necesidad de excluir de este procedimiento a las restantes.

La participación regional, que CONARA ha propiciado como un elemento esencial de la Regionalización, ha sido igualmente consagrada en el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, en el cual se contemplan los Consejos Regionales y Comunales, como órganos destinados a encauzar y materializar una efectiva participación de la comunidad organizada en el análisis y resolución de los problemas regionales, de manera que la región asuma plena responsabilidad en la conducción de su propio destino.

Además, se propicia la integración mayoritaria de los Consejos Regionales por representantes del sector privado, y se dispone que en los Consejos Comunales participen representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna.

Los preceptos analizados refuerzan el sentido de plena participación que revisten los Consejos mencionados, y abre amplias perspectivas para el desarrollo futuro del proceso de regionalización, sobre la base del apoyo y la colaboración de la comunidad organizada

Cabe igualmente destacar la tendencia manifestada en el proyecto, en el sentido de reforzar las facultades y el carácter imperativo de algunos acuerdos específicos de los Consejos, al señalarse expresamente en el proyecto referido que la ley determinará las materias en que la consulta a estos organismos será obligatoria y aquellas en que se requerirá necesariamente el acuerdo de éstos, especificando que tal exigencia deberá regir necesariamente para la aprobación de los planes y de los presupuestos tanto regionales como comunales.

Estos propósitos concuerdan plenamente con los principios básicos de la regionalización sustentados por esta Comisión Nacional y constituirán los basamentos de la futura institucionalidad en el ámbito regional, ya que en un primer instante no pudieron materializarse en plenitud por las condiciones políticas y económicas entonces imperantes.

Especial mención merece, en el contexto de la nueva institucionalidad, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que consagra expresamente el texto del proyecto, y cuyo monto anualmente se determina en el Presupuesto de la Nación, el cual debe contemplar un aporte no inferior al 5^o/o del total de sus ingresos.

No se ha contemplado en este proyecto un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, como el instituido en el Decreto Ley N^o 575, de 1974, al cual quedarían afectados los ingresos provenientes de las contribuciones de bienes raíces o impuesto territorial. En cambio, se ha dejado expresa constancia en el texto que la ley de Presupuestos de la Nación solventará los gastos de funcionamiento de las Municipalidades, sin perjuicio de que la ley las autorice para establecer determinados tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local.

Esta Comisión Nacional no consideró necesario insistir en el planteamiento primitivo del Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, ni en la afectación a éste de la contribución de bienes raíces, por cuanto esta modalidad no armonizaba con el principio de universalidad de los ingresos que sustenta la actual política fiscal, y porque estimó, además, que una asignación suficiente de los recursos presupuestarios unida a impuestos de connotación definitivamente local, constituyen suficiente resguardo para un desarrollo equilibrado, dentro de las reales necesidades y perspectivas de cada comuna.

En un orden más específico, es importante señalar que el proyecto ha considerado especialmente la existencia de áreas metropolitanas, sujetas a regímenes jurídicos especiales, en la forma propuesta por esta Comisión Nacional, con el fin de dar solución a los problemas propios de las grandes concentraciones urbanas, que requieren un tratamiento diferenciado en el contexto general de la regionalización.

No obstante, ha omitido considerar también a la Región Metropolitana con un régimen propio. Esta constituye un concepto distinto que el de área metropolitana, más amplio, por cuanto excede el límite territorial de esta última, y exclusivo, en cuanto sólo existe una Región Metropolitana en torno a la capital del país, mientras que podrían establecerse otras áreas metropolitanas en distintas regiones, cuando las concentraciones urbanas de éstas así lo exigieren. Se trata de una omisión simplemente formal, que fue oportunamente observada y que, en todo caso, no constituye una divergencia de criterios sobre los planteamientos básicos de la regionalización.

Dentro de la concepción global de la regionalización, reviste especial importancia la adaptación del Poder Judicial a la nueva división político-administrativa del país. Por disposición de S.E. el Presidente de la República, se constituyó una Comisión de Estudio con este objeto, en la que están representados el Poder Judicial, Ministerio de Justicia y esta Comisión Nacional.

En el texto del proyecto, si bien se consagra la regionalización del mencionado poder, la norma propuesta no fue explícita en orden a precisar que ésta debía adecuarse a la nueva división político-administrativa del país, modificando la situación actual, en que se mantiene para los fines de Administración de Justicia la división anteriormente vigente, como una supervivencia transitoria que urge superar.

En este sentido, es conveniente hacer presente que la Comisión de adecuación del Poder Judicial a la Regionalización, en su informe al Ministerio de Justicia, presentando en diciembre de 1978, ha propuesto las siguientes bases, que pueden servir de fundamento para esta adaptación en la nueva institucionalidad y a su vez permitir hacer una realidad los postulados del Supremo Gobierno, destinados a asegurar y materializar el pleno acceso a la Justicia de todos los habitantes de la Nación.

En síntesis se propuso:

- Establecer una Justicia vecinal letrada, con procedimientos ágiles y sencillos, incluso verbales y refundiendo para ello los diversos Juzgados existentes a nivel local (distrito, policía local, etc.).
- Fijar para la Justicia básica, constituida por Juzgados de Mayor Cuantía, un nuevo territorio en reemplazo del antiguo departamento, que sería la comuna o agrupación de comunas.
- La Justicia de grado, seguiría a cargo de las Cortes de Apelaciones, debiendo existir, a lo menos, una por región.

V - PROYECTOS DESTINADOS A CONSOLIDAR INSTITUCIONALMENTE EL PROCESO DE REGIONALIZACION

Es preciso destacar que así como el año 1978 fue fundamentalmente el año de la determinación definitiva de la nueva división político-administrativa del país, en lo que a su etapa geográfica se refiere, 1979 estará destinado básicamente a ser el año de perfeccionamiento y consolidación institucional del proceso de regionalización.

A. Nueva División Político-Administrativa

Es conveniente reiterar que la nueva división político-administrativa del país responde a las más serias exigencias de tipo científico y técnico, conjugando los factores geográficos, geopolíticos, de desarrollo integral y de seguridad nacional, con miras a lograr un más adecuado Sistema de Gobierno y Administración Interior del Estado, que haga posible lograr los objetivos postulados por el Supremo Gobierno en materia de integración y de progreso en todos los ámbitos y órdenes de la vida del país.

Esto explica que haya sido necesario comenzar por determinar técnicamente los nuevos niveles políticos administrativos proyectados, definiendo conceptualmente cada uno de ellos.

Primero se definió el concepto de región, superando todos los modelos teóricos y prácticos anteriores tanto nacionales como internacionales.

CONARA ha definido a la región como:

“Una unidad territorial que abarca dos o más provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos, que permite el manejo de sus recursos en cantidad que facilite su desarrollo integral; dotada de población suficiente para impulsar dicho desarrollo y con un lugar central que actúe como impulsor de las actividades económicas y sociales y oriente la dinámica de su crecimiento. Constituye la base territorial de la Administración del Estado, al conjugar los intereses nacionales con los locales y radicarse en ella servicios públicos y organizaciones sociales que son interdependientes. Es por tanto, el marco de referencia geográfico-jurídico para encuadrar los Poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, de la Administración centralizada y descentralizada y de los órganos de planificación económico y social. La región es, finalmente, el más eficiente eslabón de la plena participación de las iniciativas creadoras del sector privado en íntima armonía con las Autoridades”.

Respecto de la provincia, CONARA la definió ajustándose al concepto técnico de micro-región.

Por tanto, la provincia:

“Es el ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste; sistema vial que debe funcionar dentro de un óptimo distancia-tiempo en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y principalmente en relación con el equipamiento que debe servir a los habitantes rurales y urbanos”.

De lo antedicho se desprende que no debe confundirse el concepto de región con el de provincia. Mientras la región conjuga destinos productivos distintos y complementarios, la provincia está enmarcada en un paisaje geográfico similar y tiene un destino productivo predominante.

Por su parte la comuna la hemos definido como:

“La unidad territorial básica de todo el proceso, donde debe darse en forma plena la participación de la comunidad y en que la acción gubernamental se hace presente en la forma más directa a cada uno de sus integrantes. Su ordenación territorial se basa en las condiciones tipológicas, su naturaleza económico-social, en el habitat y en su rango administrativo. Debe permitir una adecuada organización de la población y eficiente prestación de servicios locales, ordenación y equipamiento de su territorio. En resumen, es el órgano final de la jerarquía administrativa y territorial del Estado, constituyendo el nivel político y administrativo más directo de contacto de la comunidad organizada con sus gobernantes”.

Conviene dejar establecido que antes de este laborioso proceso científico y técnico de definiciones de CONARA, existieron muchos proyectos que intentaron conjurar los grandes males derivados del excesivo centralismo que caracterizó a los anteriores sistemas. Sin embargo, ninguno de ellos se acercó siquiera a la globalidad, sistematización y coherencia de este trabajo, que ya ha estado recibiendo el respaldo y reconocimiento nacional y de los especialistas tanto del país como del extranjero. Por lo mismo, no hay hipérbole al asegurar que el verdadero proceso de solución integral de la regionalización nacional, parte con la voluntad política del Supremo Gobierno y en especial de S.E. el Presidente de la República su principal creador e impulsor, con la colaboración técnica de CONARA y en forma muy especial, con la valiosa y silenciosa colaboración de los señores Intendentes Regionales que, haciendo honor a su condición de Jefes Superiores de nuestras Fuerzas Armadas han sido los verdaderos pioneros en su materialización y sin cuyo aporte este proceso no habría podido alcanzar los niveles ya altamente satisfactorios que se han conseguido.

Esta etapa de adecuación del territorio nacional culminó con la aprobación del informe final conjunto CONARA-Ministerio del Interior, por parte de S.E. el Presidente de la República, el 22 de Agosto recién pasado, ocasión en que el Jefe Supremo del Estado dispuso que esta Comisión Nacional preparase los proyectos de Decretos Leyes correspondientes.

En cumplimiento del mandato presidencial, CONARA procedió a remitir al Ministerio del Interior para iniciar el trámite legislativo, los siguientes proyectos de Decretos Leyes:

- El que delimita las regiones y provincias, enviado el 13 de Septiembre de 1978.
- El que reformula y crea comunas, remitido el 27 de Noviembre último; y
- el proyecto que determina el Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago, en el cual se deja expresa constancia que será una de las primeras tareas de este Gobierno Regional estudiar y proponer la redefinición de las comunas que integran esta región.

Para mayor información, me es grato entregar a las distinguidas Autoridades presentes un completo documento preparado por CONARA, que contiene todos los proyectos, acompañados de una síntesis de la Nueva División Político-Administrativa del País y su correspondiente cartografía.

En el nivel regional, quiero destacar que existen varios afinamientos de límites que perfeccionan la actual legislación y que no alteran en absoluto el esquema vigente de las regiones existentes.

- El 2 de Octubre último se publicó el Decreto Ley Nº 2.339, que dio nombre a las regiones, satisfaciendo así el sentir y anhelo de los habitantes de estas comunidades.

Respecto del nivel provincial además de los ajustes limítrofes menores, se crean cinco nuevas provincias que de norte a sur son las siguientes:

- Provincia de Parinacota, con capital Putre, cuyo territorio se identifica en general con el altiplano ariqueño; la creación de esta provincia pretende consolidar y facilitar el arraigo de la población en el altiplano y sector precordillerano, áreas que revisten un alto interés para el país.
- Provincia Cardenal Caro, con capital Pichilemu, que comprende un área homogénea, desde el punto de vista geográfico-físico, económico y demográfico, de una vocación silvícola, ganadera y turística, se caracteriza por corresponder al actual secano costero de Colchagua.

- Provincia de Cauquenes, capital Cauquenes, comprende las actuales comunas de Chanco y Cauquenes, que actualmente pertenecen a la provincia de Linares. Esta provincia constituye una unidad geo-económica con un destino productivo común, es una zona deprimida de características especiales que requiere especial atención.
- La provincia de Palena, con capital Chaitén, se estructura sobre la base territorial correspondiente a Chiloé continental, cuyas características físicas, económicas y humanas difieren sustancialmente de Chiloé Insular; existiendo además un imperativo geopolítico insoslayable que obliga a corregir la histórica postración que caracterizó a su desvinculación del resto del territorio.

Esta se verá fortalecida por la Carretera Austral Presidente Pinochet, que unirá por vez primera por territorio chileno, la capital de la Región de los Lagos con la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, a través de la nueva provincia de Palena.

- Finalmente la provincia de Coihaique, con capital Coihaique, que abarca el territorio interior, de características climáticas y morfológicas bien diferenciadas de las que se presentan en el sector marítimo. Por otra parte esta reformulación provincial viene a corregir anomalías en el funcionamiento administrativo de esta región, ya que la capital regional estaba separada por el cordón cordillerano de los Andes, de la capital de la Provincia cabecera.

En el plano comunal, la readecuación territorial corrige innumerables deficiencias que se produjeron a raíz del progreso registrado en casi medio siglo. El afinamiento de límites comunales intenta resolver variados problemas locales, adecuando la configuración territorial de las comunas a los nuevos flujos y exigencias que se derivan de la nueva infraestructura y sistemas de transportes, así como a los que habrán de plantear en el futuro los proyectos de desarrollo que se encuentran en etapa de implementación y/o de estudio.

Como resultado de este largo proceso de análisis se suprimen 10 comunas, ninguna de las cuales tiene municipio, lo que refleja claramente que su existencia había perdido toda vigencia real. Por otra parte, se crean 15 nuevas comunas, lo que da un total para todo el país de 318 comunas, todas las cuales contarán con su respectivo municipio.

La creación de nuevas comunas obedece a la necesidad de llevar la presencia de la autoridad a núcleos de población que habita lugares, excesivamente aislados por la distancia o la dificultad de las comunicaciones o por razones de soberanía.

Estas nuevas entidades político-administrativas deben entrar en función al más breve plazo, pero con la debida gradualidad. La intención del Supremo Gobierno es la de acercar la Autoridad en una instancia más próxima que recoja los problemas de sus habitantes, y los incentive en su solución.

B. Proyectos concretos de Consolidación Institucional

El vasto trabajo de conceptualización y ordenación territorial que hemos descrito no habría logrado los verdaderos objetivos perseguidos por el Supremo Gobierno si no nos hubiéramos preocupado, al mismo tiempo, de estudiar y preparar con la misma acuciosidad y seriedad todos los problemas y aspectos concernientes a la readecuación de las estructuras, funciones y procedimientos y competencias de los Ministerios, Servicios y Organismos regionales, provinciales y locales.

De este modo hemos logrado articular un segundo proceso, tan valioso como el primero, que llamaremos de Consolidación Institucional del proceso de regionalización y que consiste básicamente en dotar a cada una de las regiones de suficientes y calificados recursos humanos y materiales sobre la base de reducir el sobredimensionamiento heredado del nivel central en beneficio de los nuevos niveles político-administrativos.

En este sentido los proyectos en trámite preparados por CONARA son los siguientes:

1. *Proyecto Decreto Ley que define el nuevo Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago.*

Por la complejidad propia de la Región Metropolitana de Santiago, que contiene a la Capital Nacional y concentra al 35^o/o de la población del país —es decir que aproximadamente 4 de cada 10 chilenos están radicados en ella— hizo necesario que cuando redactamos el Decreto Ley N^o 573 incluyéramos una norma que “facultara para definir y fijar áreas metropolitanas y establecer para ella regímenes especiales de gobierno y administración”, lo que fue aprobado en su oportunidad por el Supremo Gobierno.

Para definir este proyecto especial de gobierno y administración de la Región Metropolitana de Santiago, se constituyó una comisión interinstitucional, integrada por el Ministerio del Interior, de Hacienda, ODEPLAN y CONARA, cuyo proyecto conjunto fue entregado —con la aprobación de esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa— a comienzos de este año para su trámite legislativo al señor Ministro del Interior.

En general, el Sistema concebido en este proyecto no se diferencia en lo sustancial de lo que rige en el resto de las regiones del país. Sólo incorpora dos novedades: una, que no se crea el nivel provincial si no que éste es reemplazado por Delegados Regionales, los que normalmente serán los propios Alcaldes de las comunas cabeceras de las respectivas Delegaciones Regionales, a fin de reducir el costo y una instancia burocrática que no se justifica en esta región; y dos, que el Area Metropolitana correspondiente a las 15 comunas que integran el caso consolidado del Gran Santiago será gobernado y administrado por el propio Intendente Regional Metropolitano, asesorado por un Comité de Alcaldes del Area Metropolitana. Este Comité presidido por el Intendente e integrado por todos los Alcaldes del Area Metropolitana, tendría la facultad fundamental de coordinar la acción intercomunal, lo que puede incluir la redistribución de fondos entre las comunas que lo integran en aras de un desarrollo más armónico de la Capital nacional y favorecer el equilibrio ecológico que ha sido seriamente dañado por la hipertrofia metropolitana

2. *Estructuración de las Secretarías Regionales Ministeriales, SERPLACS y Direcciones Regionales de los Servicios.*

Otra tarea importante de la consolidación del proceso de Regionalización que está materializando CONARA con la colaboración de las respectivas Secretarías de Estado, es la reestructuración de los Ministerios y Servicios. A través de ella se están estructurando gradualmente las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales de Servicios.

En este sentido, como consta a los señores Intendentes, el primer organismo regional implementado en este proceso fueron las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, las cuales han constituido un valioso aporte técnico a las Autoridades regionales. Debemos reconocer, a modo ejemplarizador, que ODEPLAN ha cumplido una tesonera labor de implementación humana y material de ellas con recursos calificados que han prestigiado la función.

Corresponde en el presente año —ya definidos los marcos generales de las reestructuraciones de los Ministerios y de los Servicios— y teniendo CONARA aprobado un alto porcentaje de los proyectos de leyes orgánicas de los Ministerios, el estudio y definición de las nuevas plantas que se deriven de estos proyectos de modo de fortalecer en cantidad y calidad los recursos humanos necesarios para las Secretarías Regionales Ministeriales y para las Direcciones Regionales de los Servicios respectivos.

Sólo cuando hayamos logrado este óptimo —que en lo fundamental pretendemos alcanzar este año por expresas instrucciones presidenciales— podremos decir con propiedad que el proceso de regionalización estará plenamente en marcha.

En efecto, todos sabemos que la tradicional falta de dotaciones de personal calificado y debidamente incentivado en las regiones, es la causa fundamental de un círculo vicioso: sin personal calificado regional no hay verdadera posibilidad de radicar sustantivas delegaciones de competencia en las regiones ni capacidad técnica para generar buenos proyectos; sin proyectos debidamente evaluados, no hay asignación de fondos presupuestarios ni atracción de la inversión privada tanto nacional como internacional, y por ende seguiría produciéndose la concentración metropolitana.

Luego, ésta es la esencia de la regionalización. Resuelto este paso crítico recién funcionará en plenitud la verdadera desconcentración administrativa y se producirá el despegue integral de todas las regiones acorde con sus ventajas comparativas, que es el supremo objetivo de la regionalización.

3. *Estructuras de Intendencias y Gobernaciones.*

Otro proyecto importante preparado por CONARA en estrecha coordinación con el Ministerio del Interior, y con la importante contribución de los señores Intendentes y Gobernadores ha sido el proyecto de estructura diferenciada de las Intendencias y Gobernaciones del país. Este proyecto fue remitido por CONARA a los Ministerios del Interior y de Hacienda para su trámite legislativo correspondiente a comienzos del presente año.

Tenemos especial agrado en poner en manos de los señores Intendentes una carpeta que contiene estos proyectos para su conocimiento y fines consiguientes.

4. *Fortalecimiento del nivel local.*

Se estima oportuno detenerse especialmente en el nivel local ya que CONARA está consciente que en éste descansa el proceso de regionalización.

No debemos olvidar que el nuevo concepto de Alcalde, dinámico, emprendedor, con renovado espíritu empresarial antes que burocrático, que ha caracterizado a un número apreciable de autoridades edilicias en este Gobierno, se ha generado en la nueva concepción del nivel municipal que es una idea exclusiva de este proceso de regionalización, y que bien vale la pena destacar en sus más relevantes características a saber:

- Nada más oportuno que la histórica decisión gubernamental de suprimir inmediatamente después del 11 de Septiembre de 1973 el desprestigiado y anacrónico sistema de cuerpo de regidores, 'ente entrabante' al que se debe responsabilizar en general de la gravísima crisis en que recibimos el nivel municipal. Tarea titánica en que todos estamos empeñados.

- El nuevo rol municipal, en reemplazo de aquel sistema obsoleto que consagraba la irresponsabilidad de mayorías fortuitas e improvisadas, institucionalizando en la figura del Alcalde, líder de la comunidad la responsabilidad directa de la Administración de los intereses locales ante el Supremo Gobierno.
- La dotación de equipos técnicos y especializados para que colaboren en la gestión del Alcalde. Para estos efectos CONARA ha presentado, con la colaboración del Ministerio del Interior y de algunos alcaldes, un proyecto de estructuras diferenciadas de las Municipalidades del país, según su rango demográfico, que tenemos el agrado de acompañarles en la carpeta mencionada.
- No debemos olvidar, que en definitiva la vasta acción que en lo político, económico y social ha emprendido el Supremo Gobierno en su histórica tarea de recuperación nacional, se materializa y personifica hacia la comunidad, fundamentalmente a través de las Autoridades regionales, provinciales y muy especialmente municipales.
- Esto no significa que el sistema esté funcionando en la forma ideal prevista, pero es tarea fundamental de todos nosotros –Autoridades nacionales y regionales– contribuir a fortalecer, perfeccionar y estimular el complejo rol municipal.
- El nuevo Municipio debe estar capacitado para que la población reciba en forma permanente la atención inmediata a todos los problemas cuya solución dependa de este nivel, y que suelen ser los que más afectan y preocupan al ciudadano y su grupo familiar, y por otra parte, a manera de un fluido canal, debe permitir proyectar sus inquietudes, sus experiencias y sus aportes positivos al conocimiento directo de las autoridades de los diferentes niveles, incluyendo por cierto, en casos muy calificados, a las más altas Autoridades de la Nación.
- Tal vez sería aconsejable establecer un sistema de evaluación anual de los Alcaldes, que dé como resultado concreto destacar a los más eficientes y reemplazar a los que no han comprendido la trascendencia de la misión que se les ha encomendado.

En resumen, con estos proyectos que hemos sintetizado, creemos que CONARA está interpretando fielmente lo establecido por S.E. el Presidente de la República en los Programas Ministeriales 1979, en el sentido de consolidar y perfeccionar el proceso de regionalización.

5. *El Fondo Nacional de Desarrollo Regional.*

Fundamentalmente, la nueva división político-administrativa del país fue establecida con miras de lograr el desarrollo equilibrado de las diversas regiones mediante una efectiva y racional utilización del territorio y de sus recursos y la participación real de la población en dicho proceso.

No es posible la obtención de tales metas sin la existencia de instrumentos adecuados que hagan factible su cumplimiento. En efecto, no se alcanza el desarrollo económico y social, tanto en una región como en un país, sin la existencia de planes de desarrollo, nacionales y regionales, y de la inversión necesaria tanto pública como privada orientada a ese objetivo.

El proceso de planificación regional debe estar debidamente enmarcado en el Objetivo Nacional, en el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo Económico y Social, en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, y en la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional. Debe constituir un todo armónico y coherente de modo de conformar un eficiente Sistema Nacional de Planificación, que se proyecte desde el nivel global hacia los niveles sectoriales y regionales y asegurando que se conjuguen debidamente los intereses del Desarrollo con los imperativos de la Seguridad y de la Defensa Nacional.

En este marco, la planificación regional determina las acciones que deberán realizarse en ese nivel para crear y procurar condiciones e incentivos de participación del Sector Privado en el quehacer productivo regional, a la vez que señalar áreas de acción directa del Estado en función de dicho desarrollo; el Fondo Nacional de Desarrollo Regional entregará los recursos necesarios para la realización de algunos proyectos seleccionados, tanto de estudios como de ejecución de programas y, finalmente, el presupuesto regional ordenará, en el tiempo, el flujo de los recursos que harán posible la materialización de las acciones preseñaladas en el Plan de Desarrollo Regional.

A su vez, la comunidad regional, representada en el Consejo Regional de Desarrollo, tendrá un rol fundamental de participación activa tanto en el estudio de las políticas y planes de desarrollo de la respectiva región, como en la aprobación preliminar de los presupuestos regionales y en el crecimiento de la actividad productiva regional.

Los planteamientos mencionados informan las proposiciones y proyectos de Decretos Leyes elaborados por CONARA, y que, actualmente, se contienen en las disposiciones de los Decretos Leyes N° 573 y N° 575, de 1974.

Estos planteamientos fueron, también, recogidos y aceptados por la Comisión que redactó el anteproyecto de la Nueva Constitución Política del Estado.

De lo antedicho se infiere que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es subsidiario de las inversiones sectoriales y, por ende, tales recursos deben orientarse, fundamentalmente, a proyectos que permitan el desarrollo de actividades que revistan ventajas comparativas para cada región.

Para que una región pueda lograr su efectivo desarrollo económico y social, es preciso que exista la inversión pública y prioritariamente privada, necesaria para el cumplimiento de los objetivos y metas de dicho desarrollo. En cuanto a la inversión pública, ésta debe reunir dos requisitos básicos:

- Ser de un monto necesario para los requerimientos regionales (enmarcada a su vez por la política económica nacional); y
- Tener la orientación que los planes de desarrollo le exigen en orden a cumplir los objetivos y metas planteados.

La orientación que se da a esta inversión tendrá que ser aquella que dada su composición entregue una alta rentabilidad, compatible con la tasa de rentabilidad social, exigida a nivel nacional y que por lo tanto, aumente el Producto Geográfico Bruto Regional a una tasa real, alta y sostenida.

La importancia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para el desarrollo regional puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Debe significar una operación descentralizada en casi todas sus etapas: discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación.

Para esto se debe contar con eficientes mecanismos de coordinación en función de la unidad de propósitos del sector público, creando en las regiones la capacidad necesaria para llevar a cabo cada una de las fases.

- Significa demanda de personal calificado para la ejecución de los programas del sector público, generando nuevos empleos e ingresos, mejorando el nivel técnico y cultural, la capacidad de análisis de los problemas regionales, de los recursos y sus posibilidades de desarrollo, una mayor estabilidad en la actividad económica, un desarrollo espacial más equitativo, mejorar los sistemas de información para la toma de decisiones acertadas y una planificación regional más efectiva al contar con las fuentes financieras que permitan la ejecución de aquellos proyectos de mayor rentabilidad, en concordancia con el sector privado y de acuerdo al principio de subsidiariedad.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional establecido a iniciativa de CONARA en el Decreto Ley N° 575, de 1974, conjuntamente con el proceso de Regionalización, ha tenido en estos casi cinco años de aplicación un comportamiento y una administración que se pueden considerar positivos. Se ha

establecido una operatoria a través de la cual participan los sistemas de planificación, presupuestario y de administración interior, los que a través del ciclo financiero actúan e interactúan en cada una de sus etapas: formulación (a nivel central y regional), discusión y aprobación (técnica y de alto nivel gubernamental), ejecución, control y evaluación. En ellas los niveles regionales, sectoriales y globales han tratado de compatibilizar sus intereses con el propósito de lograr el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

El resultado es a la fecha satisfactorio, ya que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es considerado una de las realizaciones más importantes logradas a través del proceso de regionalización, dado que su manejo es regional permitiendo lograr soluciones dentro de una visión regional, ya que a veces, no siempre, la visión nacional interpreta fielmente los problemas regionales.

CONARA tiene conciencia de que el proceso de regionalización es paulatino y gradual, y por lo tanto, el manejo y orientación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional tendrá que ir progresivamente pasando a las regiones, constituyéndose en el mecanismo de desarrollo más importante, al servicio de proyectos que apoyen a los recursos con ventajas comparativas que cada una de nuestras regiones tiene, con la participación activa del ente principal del desarrollo económico que es el sector privado.

No obstante, nuestro continuo contacto con las regiones nos ha permitido detectar una serie de "problemas administrativos" que en la actualidad entran o burocratizan el funcionamiento eficiente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de cuyas inquietudes queremos ser portavoces, por ser CONARA uno de los principales impulsores del proceso de Reforma Administrativa y por ende de la Regionalización. Se puede mencionar entre éstos:

- la necesidad de mejorar la coordinación sectorial-regional, en todas las etapas del ciclo presupuestario, de modo de mejorar aún más la eficiencia en la utilización de los recursos que el Estado ha puesto a disposición de las regiones;
- la excesiva centralización heredada, y que estamos mejorando paulatinamente, en la toma de decisiones, tanto en las etapas de formulación y consecuentemente mejorar la participación de las regiones, como los problemas suscitados en la etapa de ejecución;
- la necesidad de dictar un cuerpo legal orgánico que reglamente la operatoria del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- la urgencia de implementar las Secretarías Regionales Ministeriales y demás organismos regionales, para permitir resolver los problemas que permitan un más eficiente uso de los recursos del Fondo;



- algunos problemas detectados son producto del "Ciclo Financiero" desarrollado actualmente para la administración de fondos; es por esto necesario plantear su revisión y hacer las adecuaciones correspondientes contando para tal efecto con la participación de las regiones.

Temas éstos de gran interés, que serán analizados en las comisiones de trabajo que los organizadores de este Seminario han tenido la certera idea de considerar en la programación respectiva.

En la tarea de asignación de recursos a las regiones corresponde, también, un papel de gran trascendencia al Ministerio del Interior el cual, a través de su División Regional, tiene la responsabilidad de representar a las regiones, tanto ante las autoridades sectoriales como ante el Ministerio de Hacienda y ODEPLAN, en la etapa de discusión y aprobación presupuestaria.

Más aún, CONARA propició la creación de esta unidad ministerial, entre otras finalidades, para cumplir la misión antedicha.

En síntesis, es necesario perfeccionar con claridad y a la brevedad el proceso de modo de satisfacer las inquietudes regionales y centrales, estableciendo para tal efecto las normas necesarias que posibiliten un eficaz funcionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y que permitan a los Intendentes Regionales cumplir adecuadamente su rol, como responsables del Fondo, asegurándoles procedimientos que no vayan en desmedro de sus importantes y nobles funciones al servicio de la Patria. Sólo de esta manera las Autoridades Regionales estarán seguras de cumplir bien su relevante rol.

VI - CONCLUSIONES

1. El proceso de Regionalización se encuentra en pleno desarrollo, con las consideraciones propias de su gradualidad y ha cumplido hasta esta etapa los objetivos básicos de implementación de la nueva división político-administrativa del país, y en una fase avanzada de las estructuras regionales, de los mecanismos de Gobierno, Administración y participación.

Resta su consolidación y perfeccionamiento, tarea en la cual CONARA pondrá especial énfasis, en una acción de consuno con el Ministerio del Interior y las Autoridades Nacionales y Regionales, en el curso del presente año.

2. La Nueva Institucionalidad, cuyo objetivo fundamental es organizar el país, sobre bases sólidas, para superar la mayor crisis política de su historia, ha encontrado en el proceso de regionalización ya avanzado, uno de los más importantes apoyos para su plena vigencia y proyección futura.

3. La Regionalización es un instrumento esencial para mantener y acrecentar la Unidad Nacional, en un país orgulloso de sus tradiciones cívico-militares y que se caracteriza por su homogeneidad espiritual y cultural; y constituye, a su vez, la base orgánica y territorial necesaria, para lograr un sostenido desarrollo económico y social del país, en un ámbito geográfico de crecimiento equilibrado, con igualdad de oportunidades y pleno respeto de las libertades individuales.

4. Es de la esencia del proceso de regionalización, la plena participación de la comunidad organizada, lo cual se materializará con el eficiente funcionamiento de los Consejos Regionales y Comunales y en los demás organismos previstos en la nueva institucionalidad.

Constituye, por lo tanto, un imperativo fundamental para las Autoridades, tanto nacionales como regionales, intensificar esta participación, asegurando una amplia colaboración de los sectores público y privado, y lograr el consenso de sus respectivas colectividades, en los planes y programas de desarrollo regional, a través de una acción concertada entre los organismos de participación con los de planificación global, sectorial y regional y con las unidades de ejecución, acorde con el principio de subsidiariedad.

Entendido este principio, en su doble connotación, los organismos centrales no deben asumir roles propios de los niveles inferiores, como tampoco el Estado debe ejecutar acciones en las cuales el sector privado es más eficiente.

5. La Reforma Administrativa Integral, constituye la forma decisiva de fortalecimiento de las regiones, sobre la base de la desconcentración efectiva de la administración del Estado, a través de la reorganización de los Ministerios y Servicios Públicos, de los sistemas de apoyo técnico y de los procedimientos administrativos bajo una nueva concepción dinámica, ágil y desburocratizada.

Es objetivo básico de esta reforma radicar suficientes facultades en los niveles regionales y dotar a las regiones de recursos humanos, materiales y financieros adecuados, sin incurrir en un incremento del gasto público, sobre la base de un desplazamiento de éstos hacia las regiones, con el doble propósito de reducir las estructuras sobredimensionadas que hemos heredado en la administración central, y de reforzar la capacidad operativa de los ámbitos periféricos.

6. El Sistema Nacional de Capacitación, que propicia e impulsa esta Comisión Nacional, está especialmente orientado hacia la superación de las limitaciones profesionales y técnicas que afectan el pleno desarrollo de la administración, en sus ámbitos nacional y regional, con especial preocupación por dotar a la administración regional, de una efectiva capacidad en el contexto de las misiones que le corresponderán en la Nueva Institucionalidad de la República de Chile.

7. Esta V Reunión de Intendentes Regionales deja en el alma de esta Comisión Nacional la sensación de necesidad de continuar trabajando en el perfeccionamiento del Proceso de Regionalización. Las legítimas inquietudes e interrogantes que se plantean los señores Intendentes Regionales y las colectividades respectivas deben ser atendidas y resueltas por las autoridades sectoriales correspondientes.

Confiamos en continuar siendo los interlocutores técnicos de los problemas de la institucionalidad regional, compatibilizando las demandas propias del nivel regional con los objetivos y políticas sectoriales.

Toda empresa humana es susceptible de mejoramiento, dentro de ellas el gobierno es la aventura sin fin del hombre, es la carga más pesada tanto individual como colectivamente, como a su vez la más fascinante. Como dijo Ortega y Gasset: "Dejemos pues bien en claro que nada tiene sentido para el hombre, si no es aquello que se proyecta hacia el futuro".

Precisamente en este sentido, CONARA ha concebido la Regionalización, como un concepto integrador, como una proyección hacia el futuro de la Nación, al combinar nuestro profundo sentido de la Unidad Nacional, con la diversidad del paisaje geográfico y humano de Chile; de este concepto de Unidad en la Diversidad se nutre la potencia con que la idea de Regionalización, impulsada por S. E. el Presidente de la República, ha prendido en el alma colectiva de la Nación.

8. Este es el desafío que representa para todos los chilenos, este proceso trascendental que la historia, juez supremo, se encargará de justipreciar y al que el esfuerzo solidario de los sectores beneficiados le augura un promisorio porvenir.

JULIO CANESSA ROBERT
General de División
Ministro Presidente de CONARA

Santiago, 06 de Marzo de 1979.



A N E X O

Esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa –CONARA– como una contribución a las importantes labores de consolidación institucional del proceso de regionalización, tiene el agrado de hacer entrega a las distinguidas Autoridades asistentes a esta V Reunión de Intendentes Regionales, de los siguientes antecedentes preparados por CONARA, con la colaboración de los Organismos nacionales y regionales pertinentes:

- A.– “Nueva División Político–Administrativa de la República de Chile”.
(Contiene el Decreto Ley Nº 2.339, de 1978, y los Proyectos de Decretos Leyes que consolidan los límites regionales, provinciales y comunales).
- B.– “Proyecto de Estructuras Diferenciadas de Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades del país”.
- C.– “Aspectos Administrativos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”.

138c2

CENTRO DE DOCUMENTACION
E INFORMACION DE CONARA

