

ANTECEDENTES, REALIDAD ACTUAL Y PROYECCION DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

ARTURO AYLWIN AZÓCAR *

ABSTRACT

This author analyzes different aspects of the regionalization process in Chile; its antecedents, its implications, the regional structure assumed and attempts a preliminary appraisal of this process. Based on the latter he concludes that it is absolutely necessary to decentralize the country.

I. ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN

La regionalización chilena constituye una respuesta a una antigua aspiración nacional.

No olvidemos que ya en la Constitución Política de 1925 se planteó la necesidad de la descentralización y, en armonía con ello, se contemplaban las Asambleas Provinciales. Sin embargo, bien sabemos que las normas respectivas sólo quedaron como disposiciones programáticas incumplidas.

Con todo, desde la década de 1950 hacia adelante se hicieron esfuerzos aislados con miras a llevar a la práctica proyectos específicos de descentralización. Dentro de esa línea no puede ignorarse el significado que tuvo la Junta de Adelanto de Arica, organismo que realizó una tarea importantísima de desarrollo de esa zona y que tuvo la particularidad de lograr una magnífica integración del sector público con el sector privado, consolidando una efectiva instancia de participación de la comunidad.

Es del caso destacar también el funcionamiento de algunas oficinas de planificación provincial y acciones concretas realizadas por Corfo.

Pero, indiscutiblemente, a contar desde el nacimiento de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) se iniciaron los estudios globales, más sistemáticos y de mayor nivel técnico tendientes a proyectar el desarrollo del país sobre la base de una división regional.

Es bueno también recordar que en el proyecto de Reforma Constitucional que presentó el Gobierno en el año 1965 se hizo una proposición concreta de

* Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Diego Portales. Fiscal de la Contraloría General de la República.

dividir al país en regiones contemplándose un mecanismo de gobierno y administración regional. Dicha reforma desgraciadamente no prosperó.

En la misma década del 60 surgieron nuevas formas de descentralización específicas que sirvieron de verdaderos laboratorios de experimentación para una tarea posterior de más amplia cobertura (Corporación de Magallanes, Corporaciones de Desarrollo en algunas provincias, regímenes especiales, etc.).

El actual Gobierno, al crear la Comisión Nacional de La Reforma Administrativa, mediante el Decreto Ley N° 212, de 1973, le encomendó como una de sus principales tareas "efectuar los estudios necesarios para la elaboración de los instrumentos destinados a lograr una adecuada regionalización".

La referida Comisión realizó los estudios encomendados y como resultado de ellos se propusieron un conjunto de normas que substancialmente fueron recogidas en los textos constitucionales y legales básicos de la regionalización (Decreto Ley N° 573, de 1974, de rango constitucional, sobre Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado; Decreto Ley N° 575, de 1974, sobre Regionalización del país; Decreto Ley N° 937, de 1975, sobre Desconcentración y Sistema de Planificación Regional, etc.).

En relación con dicho trabajo es importante destacar cuatro hechos que a nuestro juicio tienen particular relevancia:

1. Los equipos que efectuaron los estudios tuvieron un carácter interdisciplinario o interinstitucional, participando técnicos y personas representativas de los más diversos organismos, particularmente de Odeplan, las universidades y los ministerios. Aún más, en las comisiones de análisis tuvieron cabida personas representativas de las diversas zonas del país;

2. Los estudios se hicieron procurando aprovechar al máximo la información existente hasta la fecha y considerando muy particularmente las investigaciones y proposiciones hechas con anterioridad;

En este punto es de toda justicia destacar la enorme importancia que tuvieron los estudios realizados por ODEPLAN y la inapreciable información que este organismo ya había reunido y analizado técnicamente.

3. También se procuró sacar provecho de la experiencia anterior, procurándose que el sistema que se proyectase fuese concordante con la realidad nacional y con las características del país. Por eso es que, aun cuando se contó con estudios y normas relativos a regionalizaciones existentes en otros países, en definitiva tales antecedentes no sirvieron significativamente, pues se llegó a la conclusión de que correspondían a realidades e idiosincrasias diferentes.

En cuanto a la división y determinación del número y deslindes de las regiones se presentaron diferentes alternativas, ponderándose objetivamente las ventajas e inconvenientes de cada proposición. En conocimiento de toda esa información, el Poder Legislativo adoptó las decisiones respectivas, y

4. La regionalización fue concebida siempre como un proceso gradual. Obviamente, para una primera etapa, hubo necesidad de adecuarse a las condiciones políticas vigentes.

II. LO QUE LA REGIONALIZACIÓN IMPLICA

a) *Objetivos de la Regionalización*

Los orígenes de la regionalización, los documentos fundamentales que justificaron su implantación y el espíritu que animó a los especialistas que intervinieron en el diseño del sistema permiten ilustrar sobre sus verdaderos objetivos, los que no pueden desconocerse en los estudios que se hagan al respecto.

Sobre el particular nos permitimos reproducir lo que manifestó el autor de estas líneas en una charla que dio en la Universidad del Norte el año 1983:

"Mediante el sistema en análisis se ha dividido el país en Regiones, dentro de un concepto de unidad nacional, a fin de dotarlas de los medios que faciliten un desarrollo justo y equilibrado y sobre la base de una acción dinámica de las mismas. Se trata de lograr una amplia y progresiva desconcentración, no tan sólo en cuanto a los poderes de decisión, sino también de las más diversas actividades que conforman el quehacer nacional, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de que el país se desarrolle integralmente como un todo a través del empuje y del desarrollo de las Regiones que lo conforman".

"Por eso es que la regionalización no puede ser circunscrita a determinados aspectos, debiendo respetarse la integralidad del proceso en cada uno de los rubros que comprende, especialmente el desarrollo económico, el desarrollo social y la seguridad nacional que se persiguen, como asimismo en cuanto a las diferentes instituciones, actividades y personas que afecta. En relación a este punto, es de conveniencia enfatizar que no hay nada ni nadie en el ámbito regional que pueda quedar marginado del proceso, y por eso es que los profesionales y sus organizaciones, los industriales y los comerciantes, las universidades, los trabajadores, los tribunales, los servicios públicos y el resto de las actividades regionales deben comprender y adecuar su gestión a esta nueva forma de enfrentar el quehacer nacional".

"Hay ideas insertas en el espíritu de la regionalización y que se vinculan con la esencia misma del proceso, que corresponde sean ponderadas y entendidas en toda su amplitud a fin de no exponerse a enfoques mezquinos o distorsionadores y evitar actitudes renuentes o egoístas. Conceptos tales como la división territorial dentro de la unidad del país, el desarrollo integral, el equilibrio entre las Regiones, la igualdad de oportunidades de éstas, el rol dinámico de la comunidad regional, la amplia desconcentración administrativa, la integración y complementación de los sectores público y privado, la seguridad nacional, la realidad geopolítica, la organización jerarquizada, la distribución geográfica de la población, la flexibilidad, el realismo, el respeto del modo de ser nacional, están expuestos en la fundamentación de los textos legales que establecieron la regionalización y permiten ilustrar sobre las verdaderas proyecciones de la reforma".

"Queda claro, pues, que el proceso regional no tiene el menor atisbo de régimen federal, lo que sería inconciliable con el régimen político estatuido y con el ordenamiento jurídico común que es propio de nuestro Estado unitario. Y tampoco se traduce en un ajuste puramente formal consistente en cambios de nombre o de una mayor magnitud de las superficies territoriales

en relación con el sistema de provincias que contemplaba la Constitución de 1925".

"Es necesario reiterar, una vez más, que la regionalización no cabe confundirla con el proceso de Reforma Administrativa, aunque se trate de procesos estrechamente vinculados. Sin duda alguna que la Administración Pública, en su carácter instrumental, ha debido adecuarse para el logro de los propósitos de la regionalización, y que, por otra parte, el proceso regional exige la vigencia de estructuras y de procedimientos administrativos en los diferentes niveles que son propios de las Regiones, pero un mero cambio administrativo no cubriría sino en una mínima parte los propósitos perseguidos por el sistema regional".

b) *Atributos de las Regiones*

En nuestra opinión el acatamiento leal del sistema regional implica el respeto irrestricto de ciertas capacidades o atributos que son propios de las Regiones, que son consubstanciales a la misma y sobre las cuales corresponde insistir permanentemente. Entre tales atributos anotamos:

a) Su capacidad para hacer el estudio integral de su realidad, incluido el catastro de problemas, recursos y potencialidades. Sobre la base de ese antecedente, cada Región ha de definir su propia Política de Desarrollo, encuadrada dentro de las políticas de carácter nacional;

b) Su obligación y capacidad para plantear y aprobar su Plan de Desarrollo Regional, incluida la programación consiguiente, enmarcado dentro de la planificación nacional;

c) Su posibilidad de generar, disponer y manejar directamente los recursos materiales, especialmente los de orden financiero, que resulten indispensables y factibles para que la planificación del desarrollo no sea puramente teórica;

d) Su posibilidad de empleo directo de los recursos técnicos imprescindibles para una buena planificación y un atinado empleo de los medios materiales;

e) La facultad para adoptar directamente las decisiones de gobierno y de administración que correspondan al nivel regional. Ello supone no sólo la atribución del mando, sino contar con los recursos y potestades que permitan ejecutar eficientemente las decisiones, y

f) Su capacidad para poner en funcionamiento efectivo un sistema de participación de la comunidad regional.

La regionalización conlleva un compromiso de la comunidad de cada Región y ello no puede lograrse sin que exista su participación en el proceso de generación de los planes y aprobación de los presupuestos regionales y sin que exista de su parte un rol muy activo, con amplias posibilidades de iniciativa creadora.

III. LA ESTRUCTURACIÓN REGIONAL

Con la perspectiva antes señalada, corresponde interpretar y aplicar la normativa sobre regionalización y, especialmente, entender el rol, deberes, derechos, responsabilidades y cobertura que son propias de los órganos e instituciones que conforman la estructura regional, lo que, por desgracia, suele ignorarse o infringirse.

Al respecto es necesario consignar que la normativa pertinente determina, entre otros puntos, las siguientes exigencias:

1) Que los Intendentes, conjuntamente con los respectivos Consejos Regionales de Desarrollo, son los encargados de definir y aprobar las Políticas y Planes de Desarrollo Regional y que el Gobierno Central sólo tiene la supervigilancia adecuada para asegurar que tales instrumentos se encuadren dentro de las Políticas y Planes Nacionales;

2) Que las regiones deben contar con sus propias Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, integradas al Sistema Nacional de Planificación;

3) Que deben operar los Consejos Regionales de Desarrollo, como instancia de participación, con dominio del sector privado, principalmente para los efectos de aprobar las políticas, planes y presupuestos regionales;

4) Que cada Región debe aprobar y manejar su presupuesto. Para dicho efecto se consulta un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que conforme lo dispuso el artículo 24 del Decreto Ley N° 575, de 1974, no puede ser inferior al 5% de los ingresos tributarios y arancelarios nacionales, excluida la contribución de bienes raíces (la idea era ampliarlo posteriormente; desgraciadamente dicho porcentaje no se ha cumplido);

5) Que es obligatoria la desconcentración regional de los Ministerios y, en general, de toda la Administración Pública. Pieza clave del sistema administrativo está constituida por cada Secretaría Regional Ministerial, en cuanto órgano coordinador de los servicios que conforman su respectivo sector, titular de las atribuciones delegadas por su Ministerio y colaborador inmediato de la autoridad regional. En esta última condición tiene el mando suficiente como para velar por la ejecución de las acciones de índole propiamente regional;

6) Que toda la Administración Pública existente en la Región, excluida la Contraloría General de la República, debe estar sometida a la autoridad máxima regional en lo relativo al cumplimiento de los planes y proyectos regionales y a la ejecución de los actos financiados con cargo al Presupuesto Regional. De este modo se evita la existencia de dos administraciones paralelas, la Nacional y la Regional, con el sinnúmero de conflictos que ello originaría, y

7) Que rigen las más amplias potestades de mando, de tipo reglamentario, de representación extrajudicial del Estado, etc., por parte de los Intendentes con la finalidad precisa de facilitar la acción regional.

A lo anterior habría que agregar que constituye también un elemento esencial del sistema la existencia de una adecuada desconcentración interna de las regiones, mediante la operabilidad de las instancias provinciales y comunales.

En relación con la comuna, el Decreto Ley N° 1.289, de 1974, y otros textos legales dictados con posterioridad han conferido a las Municipalidades de suficientes atribuciones para enfrentar los problemas de índole local, poniendo término a un sistema tradicional de restricción de competencia de tales corporaciones. Al mismo tiempo, se han ampliado substancialmente los recursos financieros de los Municipios. Corresponde recordar también que la legislación concibe a estos organismos como instrumentos de participación y de encuentro de la comunidad local, al margen de cualquier instrumentalización política. Para reforzar esta característica, el Municipio está señalado sólo como instancia de administración interna del país y no tiene responsabilidades de gobierno interior. Sin embargo, es de todos conocido, que la normativa existente sobre esta participación no ha sido cumplida hasta la fecha.

IV. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA Y DEL PROCESO REGIONAL

No resulta fácil hacer la evaluación del régimen regional. Siempre se corre el riesgo de no ser objetivo o dejarse impresionar por determinados aspectos.

Cualquier conclusión que se insinúe no tendría validez si no se pondera la gradualidad del proceso, pues la implementación integral del sistema en forma instantánea constituye un imposible, tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista psicológico (la regionalización implica necesariamente cambios de hábitos). Por otra parte, necesario es considerar que el sistema regional determina ineludiblemente un régimen de relación permanente entre Poder Central y las Regiones, régimen que está integrado por derechos y deberes recíprocos. Si la autoridad central no respeta las potestades decisorias y de ejecución de las regiones, dentro de los marcos amplios que determinan la planificación y las políticas nacionales, no hay verdadero respeto a la regionalización. Y tampoco se cumple la preceptiva regional si la Región asume un rol pasivo, esperando la solución de sus problemas desde Santiago.

Creemos que no pueden desconocerse los avances significativos ya logrados: la consolidación de un sistema jurídico, susceptible de mejoramiento, pero que constituye un basamento sólido para la regionalización; la creación de una conciencia, tanto a nivel central como en las regiones, sobre el deber y necesidad de regionalizarse; la desconcentración, con progresos y retrocesos y con muchas variantes, según los sectores de la Administración Pública; la radicación de recursos técnicos, especialmente en el ámbito de la planificación, aunque insuficientes aún, en las regiones; la ampliación notable de las potestades decisorias de los niveles regional y comunal; el manejo de los presupuestos regionales; la realización de múltiples obras y acciones con cargo a los presupuestos regionales, etc.

De otro lado, se detectan fallas evidentes: la escasa y a veces nula participación de la comunidad; la excesiva rotativa de autoridades regionales, provinciales y comunales; el desconocimiento de atribuciones y capacidades regionales por parte de autoridades centrales; la carencia de estímulos adecuados para incentivar la actividad económica en las regiones; los retrocesos que se han producido en algunos sectores en materia de descentralización; la falta de carrera funcionaria como factor perturbador de la regionalización;

la supresión, a veces indiscriminada, de servicios que existían en provincias y comunas, etc.

A nuestro juicio el estado de avance de la regionalización de cada región puede inferirse del resultado que se obtenga conforme a la respuesta a ciertas preguntas claves.

En un trabajo anterior, expuesto con motivo de un acto celebrado hace pocos meses en la Contraloría Regional de Rancagua, resumíamos estas interrogantes en los siguientes puntos:

"1. ¿Ha habido una efectiva desconcentración de los poderes de decisión hacia el nivel regional y con qué intensidad y en qué ámbitos?"

"2. ¿Está operando el sistema de planificación regional? ¿Existe la información necesaria sobre los recursos, potencialidades y principales problemas de La región y se ha hecho un procesamiento integral de esa información? ¿Existe el Plan de Desarrollo y los programas pertinentes? Si lo hubiera, ¿se ha efectuado una evaluación técnica de factibilidad de los planes y proyectos existentes? ¿Se ha hecho una recopilación de los proyectos vinculados al desarrollo efectuados por órganos públicos o privados?"

"3. ¿Se ha dotado adecuadamente de recursos técnicos y administrativos a la región y han sido aprovechados como corresponde los recursos existentes? ¿Cuál ha sido el grado de eficiencia de los servicios públicos, incluidos los Municipios?"

"4. ¿Han operado los mecanismos de participación de la comunidad? ¿Cómo se ha integrado el sector privado al proceso? ¿En qué forma se han hecho presentes las corporaciones y demás organizaciones privadas que deberían estar directamente comprometidas con el quehacer regional? ¿Se ha creado conciencia sobre el rol trascendental que tiene el sector privado en el sistema regional?"

"5. ¿Con qué recursos económicos y financieros ha contado la región y en qué medida han sido manejados efectivamente por ésta?"

"6. ¿Han operado mecanismos de incentivo y estímulo al desarrollo regional, principalmente para los efectos de contrarrestar el atractivo devorador que ejerce la capital del país?"

"7. ¿Ha habido una coordinación, dentro de un concepto de unidad, de un sentido de equipo, entre los diversos órganos públicos que tienen responsabilidad en el proceso? ¿Se les ha dejado actuar con autonomía de gestión, facilitándoles una labor creativa dentro del nivel que les es propio? ¿Se ha logrado la misma coordinación y complementación entre los sectores público y privado?"

"8. ¿Cómo ha operado el sistema de comunicación y de recíproca información entre la Región y el Poder Central?"

"9. ¿Existen las estructuras pertinentes y se emplean los procedimientos idóneos para una Administración Pública puesta al servicio del desarrollo regional? ¿Ha habido un empleo racional de los recursos administrativos existentes, sobre la base del respeto a la carrera funcionaria, de un régimen estricto de responsabilidad y probidad y de una motivación para los integrantes del sector público? ¿Se han realizado programas de capacitación conducentes a obtener los resultados que se esperan con el proceso?"

"10. ¿Se ha dado un efectivo y pleno aprovechamiento de las facultades que han sido delegadas, por parte de las autoridades y jefaturas que actúan en los niveles regional, provincial y comunal?"

"11. ¿Cuál ha sido el grado de adecuación del sistema judicial a la regionalización?"

"12. ¿Cómo y con qué intensidad se ha realizado el apoyo de las universidades al proceso?"

"13. ¿Se ha formado conciencia sobre la naturaleza, verdadera cobertura y proyección del proceso de regionalización en los diferentes estamentos y sectores de la comunidad regional, incluida la juventud? ¿Cómo se ha difundido y conocido el sistema regional?"

"No hay que temer a estas respuestas. Lo importante es hacer luz sobre los avances ya obtenidos y sobre los errores y omisiones cometidos, en un afán de hacer rápidamente las rectificaciones que correspondan".

V. BASES PARA ASEGURAR EL FUTURO DE LA REGIONALIZACIÓN

Cualquiera que sea el enfoque que se tenga sobre el desarrollo económico-social y administrativo del país, y los criterios que se sustenten sobre la realidad nacional y sobre las regiones, existe un claro consenso sobre la validez de la regionalización y sobre la necesidad de que siga su curso progresivo.

Sin embargo, para que el sistema sea reforzado y perfeccionado, y no se produzcan retrocesos, conflictos o distorsiones, es conveniente considerar ciertas bases mínimas que aseguren una construcción sólida.

Entre tales bases planteamos las siguientes:

1. Se trata de perfeccionar el sistema ya implementado, y no comenzar de nuevo desde cero. En lo sustancial, el sistema y estructura establecidos corresponden a las necesidades y a las aspiraciones de la comunidad, dentro de un contexto de Estado unitario;

2. De igual modo, las divisiones territoriales ya están hechas y no corresponde plantear redefiniciones, pues se producirían múltiples conflictos y graves problemas. El único punto que, a nuestro juicio, sería susceptible de replantearse, es el relacionado con la excesiva división en comunas, lo que puede dar lugar a la subsistencia de municipios sin posibilidades de realizar una acción exitosa;

3. La instrumentación jurídica es válida. Evidentemente habrá que hacer las adecuaciones necesarias al sistema democrático para cuando éste entre en vigencia, especialmente en lo relativo a la forma de generación de las autoridades y a los mecanismos de participación;

4. Es necesario respetar la gradualidad del proceso, sobre todo si se toma en cuenta que no hay posibilidades de concreción inmediata de muchas de las aspiraciones, idealmente perfectas, por la falta de recursos;

5. Es vital la preparación de la comunidad sobre la filosofía y proyecciones de la regionalización. Esto rige para todos los niveles y sectores. Sin duda alguna que esa preparación debe ir acompañada de la motivación natural que conlleva la participación efectiva;

6. Las universidades y demás organismos de liderazgo intelectual y técnico deben jugar el rol trascendente que les corresponde en el proceso, tal como se planteó en los estudios que sirvieron de fuente a la regionalización;

7. Es necesario dar la máxima prioridad al perfeccionamiento de la Administración Pública. Constituye una condición ineludible la consagración de la carrera funcionaria y la búsqueda por todos los medios de las fórmulas más adecuadas que permitan contar con los mejores elementos, tanto para la realización de las tareas de dirección como en las de ejecución del proceso de desarrollo de cada región;

8. Es ineludible el respeto estricto de los niveles regionales, provinciales y comunales en que está dividido el país, consolidándose los ámbitos de competencia de cada cual y estableciéndose las coordinaciones necesarias, y

9. Hay que evitar la politización de los organismos regionales, especialmente de los municipios.

VI. DECISIÓN INELUDIBLE: DESCENTRALIZACIÓN DEL PAÍS

Creemos que el centralismo ya ha hecho crisis y no ofrece destino al país. Los problemas del centralismo son tan profundos y de tal complejidad, que están asfixiando a Santiago y están impidiendo el desarrollo adecuado de las regiones.

Por eso estimamos que deben aplicarse políticas estrictas y muy definidas en la línea de la descentralización y, por ende, toda la actividad nacional debe ser consecuente y amoldarse a esas políticas.

Es evidente que en armonía con tales políticas y con las estrategias correspondientes habrá que consolidar un régimen de estímulos al desarrollo económico y social de las regiones e, inclusive, habrá que contemplar medidas de desmotivación para el crecimiento de Santiago.

Sólo con este tipo de políticas y medidas, las que requieren de mucho coraje y comprensión, podrán lograrse en plenitud los propósitos perseguidos con la regionalización.