

--En Santiago, a veintisiete días del mes de diciembre de 1973, siendo las 11.10 horas, se reúne la Junta en Sesión Secreta para tratar los siguientes temas:

- 1.- Se recibe en audiencia a un grupo de dirigentes sindicales y obreros del salitre de las oficinas de Pedro de Valdivia, Victoria, Coya Sur, María Elena, a quienes acompaña el señor Ministro de Minería.

Luego de testimoniar su adhesión a la Junta, la delegación hace entrega de un obsequio, elaborado por los obreros, a cada uno de los miembros de la Junta.

Agradecen el gesto en forma separada cada uno de los miembros que la integran.

- 2.- Se recibe en audiencia especial al Consejo de Rectores de las Universidades, quienes presentan, por intermedio de su Presidente, Sr. General del Aire (R) don César Ruiz Danyau, sus saludos y ofrecimientos de cooperación.

- 3.- Hace su exposición la Comisión Nacional de Reestructuración Administrativa (CONARA).

El Presidente de la Comisión hace presente que en esta oportunidad expondrá dos temas:

- a) Nueva Concepción Jurídica de la Administración del Estado.
- b) Regionalización del País.

En lo que respecta al primer tema, se propone realizar el trabajo por fases, que serían las siguientes:

1a. Fase: Elaboración de ley orgánica general de la administración del Estado y de las leyes complementarias, ley de administración financiera del Estado, Estatuto Administrativo, o ley sobre administración de personal y ley de procedimientos y controles internos.

Estos cuerpos legislativos serán elaborados por Subcomisiones.

SECRET

2a. Fase: Sé remitirá a los servicios públicos un ejemplar de cada decreto-ley aprobado por la Junta, relativo a las materias establecidas en la primera fase. Se impartirá la directiva correspondiente, donde se consignará la misión de elaborar el respectivo decreto-ley orgánico y de funcionamiento, las disposiciones de coordinación necesarias, y se le fijará un plazo prudencial para que remitan los proyectos.


3a. Fase: CONARA revisará, coordinará y armonizará todos estos proyectos de decretos-leyes. Logrado lo anterior, los pondrá a la aprobación de la Junta.

En cuanto a la regionalización del país, se solicita un pronunciamiento sobre lo expresado por la Comisión, a fin de preparar un documento y enviarlo a altos organismos del Gobierno para que emitan una opinión sobre lo propuesto por CONARA.

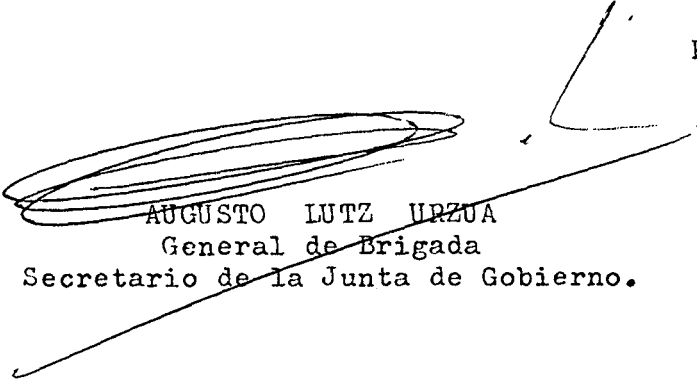
La Junta acepta la proposición relacionada con la nueva concepción jurídica de la administración del país.

En cuanto a la regionalización, resuelve enviar la respectiva proposición a ODEPLAN, al Estado Mayor de la Defensa Nacional y a los Estados Mayores Institucionales, para que emitan su opinión respecto del proyecto presentado por CONARA.

--Siendo las 13.30 horas, se levanta la sesión.



AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la Junta de Gobierno.



AUGUSTO LUTZ URZUA
General de Brigada
Secretario de la Junta de Gobierno.

EXPOSICION DE LA COMISION NACIONAL DE REFORMA
ADMINISTRATIVA, REALIZADA EL JUEVES 27 DE DI-
CIEMBRE DE 1973.

señor Coronel CANESSA.= Corresponde en esta oportunidad que la Comisión designada exponga a la consideración de los señores miembros de la H. Junta de Gobierno dos temas, en virtud de la prioridad e importancia que ellos tienen en el desarrollo de la planificación y ejecución de la reforma.

Estos temas son: Nueva Concepción Jurídica de la Administración del Estado y Regionalización del País.

Respecto de la nueva concepción jurídica de la administración del Estado, cabe señalar que la necesidad de modernizar, perfeccionar y racionalizar la actual legislación es tan evidente y urgente, que en diferentes organismos ya existen estudios y trabajos útiles para el fin señalado. En consecuencia, se pretende que la H. Junta de Gobierno sólo apruebe el procedimiento más conveniente para abordar esta importante tarea.

Sobre la regionalización del país, el problema es un tanto diferente, ya que la delimitación de las regiones en sí misma presenta ciertas dificultades para encontrar una conveniente armonía entre los diferentes factores que la determinan y la influyen.

Por otra parte, hay que tener presentes diversas consideraciones de bastante trascendencia que requieren un profundo y completo estudio posterior. Me refiero a que el concepto de regionalización futuro es distinto del que ha existido hasta la fecha y que, en lo esencial, está caracterizado por "constituir un medio eficaz para lograr la tan anhelada descentralización administrativa"; gobiernos regionales con jurisdicción más amplia y mayores atribuciones; asignación de recursos, especialmente financieros, en función de la regionalización; un significado político y administrativo que, junto con estimular la regionalización, sea integrador y unificador en cuanto al desarrollo socio-económico y seguridad nacional.

S E C R E T O

Por ahora, sólo nos referiremos a la división del país en regiones, y, para ello, presentaremos a los señores miembros de la H. Junta de Gobierno un estudio sobre los proyectos existentes y sus fundamentos, lo que permitirá resolver el camino a seguir con el objeto de lograr la mejor solución para esta trascendental e importante materia.

A continuación, el Comandante Carlos Pérez de Arce y, posteriormente, el Profesor señor Hugo Araneda, harán una exposición sobre el ordenamiento jurídico de la administración del Estado.

1.- Hacia una Nueva Concepción Jurídica de la Administración del Estado.

señor Cde. PEREZ DE ARCE.- La reforma administrativa requiere, como uno de sus instrumentos básicos, de una ordenación jurídica o sistema normativo que defina con precisión, realidad y claridad de conceptos los principios, fines y funciones de los servicios públicos.

La situación actual en este campo se caracteriza por el hecho de que cada organismo estatal ha llegado a constituir un ente peculiar, con sus propias modalidades orgánicas y de funcionamiento. Así, por ejemplo, son disímiles las normas que orientan o regulan las actividades de muy análogos servicios del Estado en materias tales como remuneraciones, capacitación técnica y otros aspectos relativos al personal, en la administración de sus recursos financieros, en los sistemas de adquisiciones de sus bienes y suministros, etcétera. Esta diversidad de procedimientos, que nos atreveríamos a calificar de anárquica, los ha privado de organicidad y coherencia y, lo que es más trascendente, ha horadado los cimientos mismos en que descansa la efectividad de la Administración Pública nacional, originando la utilización deficiente y, por lo tanto, irracional de los recursos del erario.

Estos errores en lo que debe ser el fundamento legal y reglamentario de la Administración del Estado, y que se resumen en falta de organicidad, coherencia y sistematización, además de concordancia, y en la utilización deficiente de recursos, son los que se desea corregir reemplazándolos por una nueva concepción jurídica de la estructura administrativa que esté enriquecida con la técnica y la experiencia.

S E C R E T O

Para ello se requiere la pronta dictación de disposiciones reguladoras de sus fines y de los instrumentos legales para cumplirlas, los cuales, para que actúen con eficacia, deben contemplar propósitos y criterios uniformes para enfrentar los problemas administrativos; concordancia entre los diversos organismos públicos y sus autoridades; flexibilidad en su gestión; caracterización definida y racional de sus estructuras; consideración de los intereses de los usuarios, y estímulos a los funcionarios en forma tal, que el burócrata deje de ser personaje retardatario y se transforme en un servidor público, demostrando a la comunidad que es un elemento eficiente, dinámico e importante en el desenvolvimiento de la Administración del Estado, y, en tal condición, sea fundamentalmente valorado por la colectividad.

Para materializar las actividades expuestas, este Comité Asesor ha estimado procedente proponer a la Junta de Gobierno el estudio, por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, de cuerpos normativos que constituirán el marco adecuado general al cual deberán ceñirse las ideas, planes o proyectos de reestructuración de la Administración Pública.

A estas disposiciones se referirá, a continuación, el Profesor señor Hugo Araneda.

señor ARANEDA.- Aun cuando la reforma administrativa constituye un ajuste de estructuras, de procedimientos y de funciones, es también en el fondo un proceso social y requiere, por tanto, un ordenamiento jurídico.

Para este efecto, proponemos un sistema coherente que estaría constituido por una Ley Orgánica general de la Administración del Estado --verdadera Constitución Administrativa--, en la que se darían los fundamentos de toda la estructura administrativa del país.

En seguida, vendrían las normas complementarias, que regularían la administración financiera, o sea la administración del patrimonio; la administración del personal, el elemento activo por excelencia de la gestión, y los procedimientos y control internos de los servicios. Más adelante se ajustarían las normas especiales.

S E C R E T O

Estas normas especiales ya serían propias de cada organismo y estarían representadas por las leyes orgánicas de los Servicios y por los reglamentos orgánicos de éstos.

Todo este conjunto se integraría como un sistema. Hemos querido dar expresión gráfica al sistema, para romper con la situación actual, que es incoherente, es anárquica.

Este sistema tendría un núcleo central. El núcleo central es la Ley Orgánica General de la Administración; la Constitución Administrativa, si pudiéramos llamarla así.

¿Qué contendrá? En primer lugar, los fines o funciones del Estado.

El Estado persigue el bien común. Lo realiza a través del desarrollo económico, del desarrollo social, de la salud pública, de la educación, etcétera, los grandes fines del Estado. Estaría diseñada aquí la autoridad administrativa con su organización, sus estructuras, sus atribuciones, tanto en el ámbito sectorial, que corresponde a los cauces específicos de los Ministerios, como en el ámbito regional, según las zonas que en definitiva se establezcan. Además, se considerarían la estructura, modalidades y características de los distintos organismos públicos a través de los cuales actúa la Administración. Existen los servicios públicos centralizados, las instituciones fiscales autónomas, las instituciones semi-fiscales, las empresas del Estado, y las municipalidades que es muy importante integrarlas al proceso general, porque ahora aparecen desvinculadas e inconexas. Además, estarían aquí las ramas relativas a la concordancia, subordinación y relación de los servicios entre sí y de éstos con las autoridades administrativas. Y también se darían en la Constitución Administrativa las bases o principios generales para la administración de personal. Así, por ejemplo, se establecería que el personal de la Administración es apolítico, que obedece a una estructura jerárquica, que tiene un sistema de incentivos o carrera funcionaria, que está encuadrado dentro de un proceso de moralidad funcionaria o de probidad administrativa. En resumen, se aplicaría aquí la filosofía que he enunciado en la administración de personal.

SECRET

En materia financiera también se fijarían los grandes principios de la gestión financiera y, lo mismo, respecto de los procedimientos y control internos. Sería la norma básica común inspiradora del sistema.

Como no es posible en esta norma básica contener disposiciones en detalle vendrían en órbitas exteriores las normas complementarias.

¿Cuáles serían estas normas complementarias? Las relativas a administración financiera, personal y a procedimientos y control internos.

En lo referente a administración financiera, estaría el régimen presupuestario: los sistemas de adquisiciones, de ejecución y de pago; los inventarios, los registros y los estados contables. En resumen, cómo administra sus recursos la Administración.

En materia de personal, estarían los requisitos de ingreso, los cursos, la carrera funcionaria, los deberes y derechos de los funcionarios y la responsabilidad de éstos; lo que es el Estatuto Administrativo en este caso. Claro es que el Estatuto Administrativo en este momento rige en un ámbito muy reducido. Se trata de hacerlo más flexible, más amplio y de aplicarlo en un ámbito mayor. Además del Estatuto Administrativo, reconocemos la existencia de cuatro normas especiales: del régimen de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, que no debe ser alterado porque requiere una estructura propia, pero que puede ser perfeccionado; del sistema de las empresas del Estado, que debe regirse por el Código del Trabajo. La empresa, para nosotros, la empresa del Estado debe ser lo más similar a una empresa privada, y el tratamiento de su personal, idéntico al de la empresa privada, con la cual está enlazada y compite muchas veces en el mercado. En seguida vendría el régimen de los médicos funcionarios, que es muy especial, y el régimen de los profesores remunerados por el Gobierno. Para estos cuatro estatutos, el general, o sea el Estatuto Administrativo sería norma supletoria: en lo que no dispusieran expresamente, regirían las normas generales del Estatuto Administrativo.

Y, finalmente, entre las normas complementarias tendríamos la de los procedimientos y control internos.

S E C R E T O

En este momento la Administración no tiene normas generales de funcionamiento. Los particulares no saben cómo recurrir a ella; no hay plazos para responder sus solicitudes ni hay un procedimiento establecido de reclamación. Hay en esto sólo la buena fe de los Servicios y la respuesta directa al derecho de petición. Habría que establecer un procedimiento administrativo para el funcionamiento de los Servicios y para hacer valer los derechos de los particulares. A la vez, los Servicios tendrían que tener un control interno por la vía práctica y un control que asegurara el cumplimiento eficiente de sus fines, la disciplina de su personal y el manejo de su patrimonio. Estarían dadas las normas de control interno que cada Servicio debe aplicar como mínimo para su eficiente desempeño.

Y hasta aquí llegaría el marco general, el marco válido para toda la Administración como un conjunto.

Vendrían, en seguida, las normas especiales, que serían las leyes orgánicas de los Servicios y los reglamentos orgánicos de éstos.

Respecto de las leyes orgánicas de los Servicios, queremos contener en ellas normas muy generales. Si el Servicio queda encajonado y no tiene perspectivas de renovación para adaptarse a las innovaciones técnicas para ajustarse a la realidad económica y social, para esto, entonces, la Ley Orgánica va a contener el ámbito de competencia de los servicios, o sea los fines y funciones que le son propios; la planta esquemática de personal, su dotación, y los recursos financieros propios, cuando los tenga, como las Cajas de Previsión. Si el Servicio se administra a través del Presupuesto, no requiere obtener recursos financieros, porque hay una asignación de recursos por el sistema presupuestario. Pero hay instituciones, como las Cajas de Previsión, que tienen régimen financiero o recursos propios. Y la planta debe ir en la ley. En la actualidad hay una gran anarquía al respecto. En muchas oportunidades, cada servicio se fija sus plantas. Con esto de los sistemas políticos se pueden crear servicios duplicados, como ha ocurrido muchas veces. La dotación debe tener validez legal; pero para que no sea rígida, se consideraría la contratación en un porcentaje de la planta, o sea habría un personal de complemento que estaría transitorio, contratado por un año, que no integraría la planta y que daría flexibilidad para los requerimientos especiales que el Servicio tenga. Para con -

tratar este personal se establecería un mecanismo de resguardo, como es el visto bueno de una autoridad superior, que podría ser el Ministerio de Hacienda o la Secretaría General de Gobierno, a fin de que los Servicios no se extralimiten, no excedan el personal, muchas veces por razones políticas y no de eficiencia. En la actualidad hay dos plantas, porque los Servicios, que por razones políticas no pueden echar al conjunto anterior, constituyeron organismos paralelos, y unos trabajan y otros no. Esto se remedia estableciendo la dotación de la planta esquemática en la ley, que es estable y no puede ser abolida sino por el procedimiento propio de la ley.

Pero lo restante: la estructura interna, la organización de la autoridad interior; las funciones de los departamentos, subdepartamentos, de las secciones de oficinas, las atribuciones de éstas estarían sólo en los reglamentos orgánicos. Y como los reglamentos orgánicos son de fácil modificación, nada costaría ajustarlos.

De esta manera, entonces, se partiría con una base global. Esta base global tendría la estructura superior, o sea sería también Ley Orgánica de los Ministerios, y tendría la regionalización, el -ámbito en que los servicios se desconcentran, el ámbito en que se planifica y se ejecuta el desarrollo económico.

En seguida, después de esta Ley General, vendrían las leyes complementarias de administración financiera, de personal, de procedimientos y control internos. Y los Servicios se ajustarían sobre estas normas comunes, con sus leyes orgánicas propias, definiendo sus funciones, su planta esquemática o dotación de personal y sus recursos financieros propios. Y la flexibilidad estaría en la periferia, donde los reglamentos ajustarían el proceso internos de los Servicios y, con toda la flexibilidad requerida, se adaptarían a la realidad y a la innovación.

Hay que agregar, tal vez, el desarrollo temporal, o sea en qué forma temporal pensamos ejecutar la tarea.

Lo primero es la Ley Orgánica General. Sin ella los Servicios no podrían organizarse porque ignoran el encuadramiento e ignoran la filosofía de fondo.

SECRET

Esta Ley Orgánica tendría que ser urgente. Habría que redactarla en los meses de enero, febrero y marzo, y tenerla a disposición de los Servicios que están ya en reorganización por decreto-ley, en marzo, después de este período de receso en el que ellos estarían informados de nuestra acción general, pero a la expectativa de la ley para proceder. En el mes de marzo estaría lista la Ley Orgánica General para que los Servicios partieran sobre esa base. Junto con redactar la Ley Orgánica General empezaría la redacción de las leyes complementarias; pero éstas podrían extenderse hasta junio, porque no deben ser motivo de base para la estructura de los servicios; van a complementar su estructura, así es que pueden desarrollarse más adelante, con más calma, en tiempo mayor.

Los Servicios partirían en abril sobre la base de la Ley Orgánica General y dictarían su ley orgánica y sus reglamentos orgánicos al mismo tiempo, una como complemento del otro. En el mes de agosto sería la revisión de ajuste y la reforma debería estar terminada, en lo jurídico, el 11 de septiembre para ofrecerla como una realización de una primera etapa.

En seguida, después de esta etapa jurídica, vendría, sin duda, la etapa técnica. Esa etapa técnica consistiría en racionalizar el trabajo de la Administración; mejorar los procedimientos; aplicar sistemas técnicos más avanzados, como el sistema computacional; a la vez, perfeccionar el personal a través de cursos y controlar la eficiencia y rendimiento del sistema. Esta sería la etapa técnica que proseguiría después de ofrecer la consolidación jurídica como una primera meta a comienzos de septiembre.

Señor MERINO.- Los escalafones de los servicios ¿en cuáles de todas estas leyes estarían?

Señor ARANEDA.- Serían materia de reglamento. Las dotaciones serían esquemáticas, o sea las dotaciones darían tanto personal de especialidades. Más o menos como las dotaciones globales del Ejército.

Señor MERINO.- Igual que en el caso nuestro.

SECRET

señor ARANEDA.- Y los escalafones, para que sean flexibles y para que sean intercambiables, los consideraremos a nivel de los reglamentos internos.

2.- Regionalización (Antecedentes y Fundamentos).

La H. Junta de Gobierno ha manifestado en reiteradas oportunidades sus propósitos en el sentido de consolidar la integración territorial del país, la integración de la población y sus actividades socio-económicas a través de la búsqueda de finalidades comunes para todos los habitantes. Ha recogido de este modo una preocupación y un anhelo largamente sentido de las provincias o agrupaciones de éstas, y que hoy día nuevamente se manifiesta a través de la iniciativa de las autoridades militares, de las autoridades provinciales, de los centros académicos, de las asociaciones profesionales y, en general, de todas las fuerzas vivas de las diferentes regiones.

Esta preocupación y la necesidad de dar satisfacción a estas inquietudes impulsan a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y al Comité Asesor para presentar a la consideración de la Junta de Gobierno una síntesis de estudios realizados sobre la regionalización por ODEPLAN, Universidad Católica de Chile, el Comité Asesor, y un resumen de experiencias remitidas por organismos y personalidades al Comité Asesor.

El concepto del Comité sobre la región englobaría, sumariamente, los siguientes aspectos fundamentales: es una unidad territorial que abarca una o más provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos y enmarcados en un similar paisaje geográfico. Constituye la base territorial de la Administración del Estado al conjugar los intereses nacionales con los locales y radicar en ella los servicios públicos y organismos sociales que son interdependientes. Constituye el marco de referencia geográfica jurisdiccional para encuadrar las actividades de los Poderes del Estado: Judicial, Electoral, Legislativo y la Contraloría General de la República; de la Administración central y descentralizada, y de los organismos de la planificación económica y social. Es la organización mayor del Gobierno interior,

SECRET

siendo su autoridad superior el agente natural o inmediato de la Junta de Gobierno, al cual, paulatinamente, junto con otros niveles que de él dependerán, se le entregarán las posibilidades de adopción de decisiones administrativas y de manejo de recursos adecuadamente coordinados por el Gobierno central y los instrumentos de la planificación nacional.

En suma, los conceptos expresados permiten concebir a la región como una colectividad territorial en la cual se da una dimensión geográfica a todos los aspectos posibles de una política de desarrollo y seguridad nacional. Implica la fijación de límites regionales comunes para el conjunto de los servicios públicos de ese territorio, espacio en el que deberán conjugarse en un ambiente de razonable autonomía, sin olvidar que nuestra concepción del Estado es esencialmente unitaria y no federalista, diferentes formas o niveles de la organización de la población; una estructura económico-social y un asentamiento de sus habitantes en la que se expresen, a través de la iniciativa creadora de éstos, el sentido de adhesión a una tarea y un destino común de ese territorio organizado en el marco del proceso de integración, de desarrollo y de la seguridad nacional.

La regionalización, vale decir la subdivisión territorial, en áreas de determinadas características que se estructura en un sistema integrado a nivel nacional, se concibe como un instrumento de Gobierno, de participación, de administración, que sirve para alcanzar los objetivos de la integración nacional, de la seguridad y del desarrollo en un marco más armónico, en términos geográficos diferentes de lo que ha sido la experiencia histórica chilena. De hecho, la organización provincial actual y la organización municipal han sido superadas ampliamente, tanto por el avance de las comunicaciones como por su utilidad para la administración territorial. Tan así es, que las provincias, por propia iniciativa, con el apoyo de la Administración central, se han agrupado y han buscado mecanismos que les permitan un cierto grado de autonomía en el manejo de recursos. La Administración misma se ha regionalizado, a lo menos jurisdiccionalmente, para acomodar la prestación de los servicios a las diferentes zonas geográficas. Obviamente, esta regionalización es incongruen-

SECRETARÍA

te, superficial y no lleva implícita la concepción de región que ya hemos indicado.

Daremos algunos ejemplos. ODEPLAN considera 11 regiones; CORA considera 16 regiones; ENAMI, 6 regiones; la CORFO, 25 regiones; el Banco del Estado, 10 regiones; el Servicio Nacional de Salud, 13 regiones, etcétera.

Estimamos que una política de regionalización debe basarse en el siguiente fundamento: primero, integración nacional. Frente a la constatación de un país al borde de la desintegración física, económica, institucional y social, se debe postular su integración nacional a través de la búsqueda de un mayor equilibrio entre el aprovechamiento de potencial de recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera de sentar las bases para una efectiva ocupación del territorio nacional.

Debe brindarse a la población regional la posibilidad de la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose además con los objetivos superiores de la región o del país. Debe darse a los habitantes de la región igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que entregará el proceso de desarrollo postulado por la H. Junta de Gobierno.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional, necesidad de contar con un equilibrio fronterizo bien definido y de tener un país cohesionado internamente, donde sus habitantes puedan vivir y prosperar en armonía y tranquilidad. Destaco la estrecha vinculación que existe entre el fundamento anteriormente expresado y los objetivos que definen la propia seguridad nacional.

De hecho, atenta contra la seguridad nacional la generación de espacios vacíos dentro del territorio nacional; la existencia de bolsones o áreas de bajo desarrollo relativo; el desaprovechamiento de los recursos en determinadas zonas; la excesiva migración rural o urbana que crea alrededor de la metrópolis cinturones de poblaciones marginales donde proliferan ciudadanos frustrados, inadaptados y proclives a la delincuencia y a la subversión.

En tercer lugar, el desarrollo económico; la necesidad de lograr mayor efectividad para alcanzar las metas de desarrollo económico a través de una mejor utilización del territorio y de sus recursos. Uno de los aspectos relevantes en esta materia sería la

SECRET

excesiva concentración económica, en Santiago, básicamente, que es tá alcanzando niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas que, obviamente, tendrían una ren tabilidad social mayor si fuesen invertidas en actividades productivas de la periferia. De esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de un crecimiento económico más acelerado y regionalmente acelerado.

Cuarto, la racionalización de la función administrativa del Estado a los niveles nacionales, regionales y locales.

El concepto mismo del Gobierno implica un conjunto de niveles de adopción de decisiones que deben ser debidamente coordinadas y que se deben expresar operativamente a través de la planificación, ejecución y control de planes, tanto sectoriales como regionales.

Para materializar lo anterior se requiere una estructura admi nistrativa racional, tanto para la compatibilización y coherencia del Gobierno central, como para un adecuado funcionamiento interre gional.

Para materializar este fundamento propugnamos la estructura de una tipología de unidades territoriales diferenciadas de acuerdo al nivel y que sirvan para fines del Gobierno y de Administra - ción interior del Estado; la introducción del concepto de desarrollo y su planificación para ampliar y enriquecer el régimen de Ad - ministración interior coherente con una política de desarrollo es - pacial; regionalizar en forma concordante los Servicios Públicos y estructurar Gobierno metropolitano para el gran Santiago y el gran Valparaíso por la problemática de la concentración urbana, planifi cando posteriormente la conversión del complejo Concepción-Talca - huano en un futuro Gobierno metropolitano.

A continuación se presenta un análisis sobre alternativas de regionalización.

- Factores que determinan o influyen en una regionalización.

Existen, a lo menos, cinco grandes agrupaciones de factores que deben tomarse en cuenta para la regionalización del país. Ellos son, primero, factores de tipo permanente que deberían considerar los aspectos geográficos de los recursos naturales que posee el país --principios geográficos y recursos naturales no los detalla-

SECRET O

mos--; en seguida, factores de tipo funcional, en los cuales destacamos el sistema de centros poblados, sistema de transporte y comunicaciones, sistema productivo y de estructura económica y sistema de servicio. Cada uno de ellos, a su vez, tiene el desglose correspondiente en el folleto que preparamos. En tercer lugar, factores de tipo político-administrativo, que incluyen estructura del Estado, régimen de Gobierno interior, jerarquía administrativa de los centros, organización territorial de las instituciones, que se mostró ya anteriormente y que puede servir de base. Lo que se mostró anteriormente es para la regionalización que existía hasta este instante. Regionalización de planificación existente: en el cuadro anterior se veían 11 regiones de ODEPLAN, más la zona metropolitana que data del año 1967.

Cuarto, factores socio-culturales que derivan del análisis de la forma de vida, costumbres y otras características de los habitantes del país y que se traducen en diversos tipos de regionalismo; dinámica de los habitantes de los extremos del país y algunas características socio-culturales propiamente.

Y, finalmente, factores que provienen de consideraciones de seguridad nacional, que ya se había mencionado, en los cuales se considera un área limítrofe extrema, área económicamente deprimida y áreas que constituyen espacios vacíos dentro del país.

La combinación de los factores descritos anteriormente puede dar origen a distintas alternativas de regionalización. Con ellos se puede llegar a cualquier cantidad de números. Así, vamos a dar un ejemplo viendo algunas combinaciones. Si se considera un área de influencia de los centros poblados, situación que corresponde a una síntesis de factores tales como el tamaño de los centros dentro de una determinada área, relaciones de funcionalidad que se dan en los centros; áreas de producción frente a centros de comercialización y consumo, explotación de recursos naturales frente a facilidades dadas por los Servicios a la producción correspondiente, en el caso de Antofagasta sería la explotación del cobre en Chuquicamata, y las facilidades portuarias, etcétera, dadas por Antofagasta misma. Servicio a las personas frente a la dispersión

SECRETARIO

poblacional, eso se da en casi todos los centros, y ahí va desde el pequeño centro poblado hasta el gran centro poblado. Y, finalmente, la jerarquización administrativa institucional que, o es dada por el Gobierno central, o bien, jerarquizada a través de los distintos planteamientos de los servicios.

En este cuadro, por ejemplo, se puede apreciar que existen a lo menos 14 áreas bien definidas que podrían dar origen a región, si tomamos en cuenta solamente ese factor.

Entonces, la pregunta que cabe es: ¿para qué se quiere dividir el territorio nacional por regiones y qué requisitos deberían cumplir éstas?

En gran medida, una parte de esta interrogante se aclaró anteriormente al precisar que una región constituye una parte del territorio nacional con características determinadas que debe facilitar el desarrollo económico y social del país junto con los requerimientos de la seguridad nacional. Por consiguiente, es necesario especificar tan sólo que una región debe constituir una unidad que posibilite la administración para el desarrollo a través de una real descentralización del sistema de toma de decisiones.

La combinación de los objetivos superiores de la Nación con los factores que determinan o influyen en una regionalización y con la decisión de lograr una real descentralización administrativa, permiten fijar los siguientes requisitos a cumplir por una unidad regional: primero, deberá contar con una dotación de recursos naturales que avale una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con un ritmo de crecimiento que se desee imprimir a la región; segundo, debe poseer una estructura urbano-rural que garantice un nivel de servicios mínimos a la población; tercero, debe existir un lugar central que actúe como núcleo de la estructura económica espacial de la región y oriente su dinámica de desarrollo. En estos dos puntos que hemos señalado conviene destacar, por ejemplo, el caso de Brasil, que creó Brasilia donde instaló un centro de gran atracción, que es un caso muy diferente. En este instante nosotros estamos considerando que en Chile tenemos suficientes centros, y habría que estudiar en cada caso si es necesa -

SECRET

rio contar con otros. En principio, parecería que nuestro país tiene los centros suficientes para ser el núcleo, digamos, de la estructuración de cada región. Debe contar con una base poblacional suficiente para autosostener un ritmo de crecimiento mínimo actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo. Debe caracterizarse por una delimitación y situación geográfica que en casos particulares aseguren el cumplimiento de los objetivos de seguridad nacional.

Esto nos da algunas consideraciones sobre casos extremos respecto de las cuales volveremos más adelante.

Debe poseer un tamaño tal que la haga eficiente desde el punto de vista de la administración territorial y el manejo de los recursos con decisión regional y que permita que la región actúe como eslabón entre los intereses locales y nacionales. y que sea eficiente para justificar la localización en ella de equipos técnicos; es decir equipos de administración debería ser la expresión exacta o más correcta.

- Alternativas de regionalización.

Aquí hicimos una pincelada de una serie de factores y de cuáles serían los que realmente influyen. En este instante vamos a presentar las alternativas que nosotros tenemos en esbozo.

La Comisión Asesora recibió dos proposiciones de alternativas de regionalización del país que analizó a la luz de los criterios y de los requisitos expuestos anteriormente. A su vez, con la colaboración de ODEPLAN, la Comisión Asesora perfeccionó el presentado por ODEPLAN, y propone a la consideración de la H. Junta de Gobierno un tercer curso de acción en esta materia.

- PRIMERA ALTERNATIVA PRESENTADA POR ODEPLAN.

Contempla la creación de 10 regiones respetando la actual subdivisión provincial. excepto en el caso del Departamento de Illapel, que lo anexa a la región de Valparaíso-Aconcagua. Las regiones serían: primera Tarapacá (después veríamos los detalles de población, etc.. porque vale la pena compararlos); segunda, Antofagasta; tercera, Atacama-Coquimbo, excluido el Departamento de Illapel; cuarto, Aconcagua-Valparaíso, que incluye el Departamento de Illapel y te -

SECRET

territorios insulares. vale decir Isla de Pascua; la quinta, Santiago-O'Higgins; la sexta, Colchagua-Curicó-Talca-Maule-Linares; séptima, Ñuble-Concepción-Arauco-Bío Bío-Malleco; octava, Cautín-Valdivia-Osorno-Llanquihue-Chiloé, y la novena, Aisén y la décima, Magallanes.

Esta proposición se basa en la experiencia teórica --y dio resultado-- acumulada en ODEPLAN por más de 8 años. desde que fue elaborada y recomendada la primera regionalización que se implantó y que rige hasta la fecha.

Ventajas que presentaría esta división.- Cuenta cada región con recursos naturales suficientes para posibilitar un desarrollo económico acelerado; posee cada región una estructura urbano-rural y un núcleo central que garantizan que actúe como núcleo de la estructura económica espacial de la región. Quizás, el caso de Tarapacá sea un poquito complicado, porque aparecen dos lugares centrales: Iquique y Arica. Tercero, cada región cuenta con una base poblacional suficiente para actuar como fuerza de trabajo y mercado de consumo regional, excepto, quizás, en el caso de Aisén, donde aparece una población bastante limitada.

La región octava es excesivamente extensa, lo que, unido a su conformación geográfico-económica y de población, hace imposible una buena administración y control del territorio. Existen, de punta a cabo, aproximadamente 700 kilómetros de distancia. En realidad, 700 km. en nuestro país, que es tan largo y estrecho, son importantes en un momento determinado. Si lo desean, podemos abundar en detalles al respecto al final.

Esta región no tiene un centro claro e indiscutido en torno del cual organizar la administración y desarrollo de la región. Hay cuatro centros urbanos de importancia que disputarían esta posición, aun cuando ninguno de ellos tiene influencia significativa en el total de la región. Los 4 centros son: Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt, de los cuales Temuco tiene aproximadamente 108 mil habitantes; Valdivia, Osorno y Puerto Montt, alrededor de 70 mil habitantes urbanos (ésta es la cifra aproximada que tenemos del año 1970). Y

el cuarto problema que se nos planteó, y que a nuestro juicio es importante considerar. es el problema mapuche. Da no sé qué decir "problema mapuche", pero está planteado así. Es de tal trascendencia. tanto nacional como regional, que debería ser tratado como un todo. distinto del resto de la región y otorgándole una alta prioridad. Para esto. se requieren condiciones administrativas, financieras y de recursos humanos que difícilmente se podrían obtener con una región tan grande como la propuesta y en la cual el problema mapuche sería uno más entre los grandes problemas que existirían en esa región.

Lo señalado anteriormente y el producto de numerosas consultas con técnicos y personeros de Concepción, Temuco, Valdivia y Puerto Montt, han llevado a la Comisión Asesora a proponer la siguiente alternativa con 11 regiones. cuya única diferencia con la regionalización propuesta por ODEPLAN estriba, como ya dijimos, en el desglose de la octava región. quedando como sigue:

Octava región: provincias de Malleco, Cautín y Valdivia, excluido el Departamento de Río Bueno; novena región: provincias de Osorno, Llanquihue y Chiloé, incluido el departamento de Río Bueno. El resto de las regiones se mantendría igual.

Las ventajas que se desprenden de esta proposición serían: a) se contaría con dos regiones de tamaño bastante más apropiado para la administración y control del territorio; son dos regiones con 500 mil habitantes una y 900 mil habitantes la otra, y 45 mil km. cuadrados una y 59 mil km. cuadrados aproximadamente la otra. En cada región se tendría un centro capaz de prestar servicio y desarrollar una influencia significativa en torno del territorio regional. En el primer caso sería Temuco, claramente, y en el otro, en el segundo caso sería Puerto Montt, por su enlace con la zona Sur, con la zona de Chiloé esencialmente.

Las nueve regiones serían más homogéneas, desde un punto de vista económico y 'étnico.

El problema mapuche quedaría radicado en una región en la cual se le daría la importancia que merece. Quedaría en Malleco y Cautín,

SECRET

fundamentalmente, toda la gente de la región mapuche. la cual está bastante atrasada y a la que habría que dar una atención preferente. Entonces, se la vería como un todo. Aun cuando, en general, uno puede plantear una política para aplicarla a un contingente humano a lo largo de una región de distintas maneras, a nuestro juicio en esa forma quedaría más fácil para la administración.

Y, finalmente, se daría la respuesta a la incorrecta ubicación de la provincia de Malleco, que históricamente está más ligada a Cautín.

senor Coronel CANESSA.— En cuanto a la Nueva Concepción. Jurídica de la Administración Pública que se analizó en la primera etapa de esta exposición. se propone a la H. Junta de Gobierno el siguiente procedimiento que incluye las tres fases que se indican:

Primera fase:

Elaboración de la Ley Orgánica General de la Administración del Estado y de las leyes complementarias --ley de administración financiera del Estado, Estatuto Administrativo y ley sobre administración de personal y ley de procedimientos y controles internos.

Estas leyes serán elaboradas por Subcomisiones que se constituirán en virtud de lo dispuesto en el decreto-ley N° 212, de fecha 20 de diciembre del presente año, con el carácter de proyectos de decretos-leyes. Sin perjuicio del trabajo específico de estas Comisiones, colaborarán en su elaboración todos los organismos especializados y afectados en la materia. Una vez terminados los proyectos, se someterán a la aprobación de la H. Junta de Gobierno.

En esta fase se propondrá una directiva preliminar que impartirá la H. Junta de Gobierno a todos los Servicios Públicos con el objeto de que éstos inicien la preparación de los antecedentes que les permitirán cumplir su próxima misión.

Segunda fase:

Se remitirá a los Servicios Públicos un ejemplar de cada decreto-ley aprobado por la H. Junta de Gobierno que se indicaron

SECRETO

anteriormente. Se impartirá la directiva correspondiente, en la cual se establecerá la misión de elaborar el respectivo decreto-ley orgánico y de funcionamiento, las disposiciones de coordinación que sean necesarias y se les fijará un plazo prudente para que remitan los proyectos.

Tercera fase:

. La Comisión Nacional revisará, coordinará y armonizará todos estos proyectos de decretos-leyes. Logrado lo anterior, los propondrá para la aprobación de la H. Junta de Gobierno.

Estimamos que el procedimiento señalado posibilita una conveniente sucesión en el trabajo y garantiza la indispensable coordinación de esta legislación.

En cuanto a la regionalización del país, como se dijo inicialmente, pensamos que la H. Junta de Gobierno podría señalar la o las soluciones que estime más convenientes y las observaciones que le merezcan, con el objeto de preparar un documento para solicitar la opinión a los altos organismos asesores del Gobierno, como ser el Consejo Superior de Seguridad Nacional; los Consejos Económico y Social; ODEPLAN, en cuanto a la política de desarrollo regional, y la Comisión que estudia la reforma constitucional.

Una vez cumplido lo anterior, se procederá al estudio de dichas observaciones y a la selección de una proposición definitiva al respecto.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión continuará estudiando lo referido al Gobierno regional como consecuencia del nuevo concepto de regionalización, con el propósito de exponer próximamente todos los conceptos y una posible solución a la H. Junta de Gobierno.

Además, la Comisión continuará trabajando en el estudio sobre la estructuración superior de la Administración del Estado --los Ministerios--, que, por ser una materia totalmente diferente y muy compleja, la quisimos dejar para exponer en una próxima oportunidad a la H. Junta de Gobierno.
