

A C T A N° 119.-a.

--En Santiago, a treinta días del mes de abril de 1974, siendo las 10.25 horas, se reúne la Junta de Gobierno en Sesión Secreta para tratar las siguientes materias:

- 1.- Se recibe en audiencia a CONARA y a los señores Ministros del Interior, de Hacienda y de Economía y Director de ODEPLAN.

El señor Presidente de CONARA expresa:

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa presenta hoy día la parte final del estudio sobre regionalización del país, para que la H. Junta de Gobierno pueda tomar las resoluciones que estime convenientes.

Frente a la constatación de un país al borde de la desintegración física, económica, institucional y social, se debe postular a su integración a través de la búsqueda de un mayor equilibrio entre el aprovechamiento del 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, brindar a la población la posibilidad de participar en la definición de su propio destino contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de la región y del país; para los habitantes de la región, una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que entregará el proceso de desarrollo postulado por la H. Junta de Gobierno.

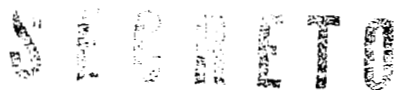
La necesidad de contar con un equilibrio fronterizo bien definido y de tener un país cohesionado internamente, donde sus habitantes puedan vivir y prosperar en armonía y tranquilidad, plantea la estrecha vinculación que existe entre el fundamento anteriormente expresado y los objetivos que definen la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

De hecho, atentan contra la seguridad nacional la generación de espacios vacíos del territorio nacional; la existencia de bolsones o áreas de bajo desarrollo urbano; el desaprovechamiento de los recursos en determinadas regiones; la excesiva migración rural urbana, que crea

alrededor de la metrópolis cinturones de poblaciones marginales en que proliferan ciudadanos frustrados, inadaptados y proclives a la delincuencia y a la subversión.

La necesidad de lograr una mayor efectividad para alcanzar las metas del desarrollo económico a través de una mejor utilización del territorio y sus recursos, uno de los aspectos relevantes en esta materia, se ve en la excesiva concentración económica, en Santiago, básicamente, que está alcanzando niveles de tal magnitud, que obligan a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas que, obviamente, tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas de la periferia. En esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado.

La necesidad de readecuar la actual división político-administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo local, exige crear una organización administrativa descentralizada con niveles de decisión propios y éstos, referidos a unidades territoriales definidas con tal fin; crear una jerarquización de unidades territoriales, cada una con sus respectivas autoridades; dotar a cada unidad territorial de autoridad con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su integración; lograr en cada una de las unidades la integración de todos los recursos mediante instituciones que las obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente. La necesidad de reemplazar el actual régimen de Administración interior por un régimen que agregue el concepto de administración, el de planificación y que ambos tengan como objetivo el desarrollo socio-económico, y que este nuevo régimen y el Gobierno interior del Estado usen las mismas unidades territoriales equivalentes y coincidentes entre sí; vale decir, una división territorial. La necesidad de incorporar explícitamente el concepto de desarrollo a los fundamentos del régimen de Administración interior para que el proceso de desarrollo nacional sea una función preferente del Estado, junto al otro aspecto de orden y seguridad interior del país.



Aprobados los términos de la regionalización del país por la H. Junta de Gobierno, y definidos los conceptos en el Documento N°1 de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, "Ordenamiento Jurídico de la Administración del Estado y Regionalización del País", de diciembre de 1973, cabe establecer las bases del Gobierno Regional. La H. Junta ha establecido claramente su concepción del Estado definiendo los siguientes conceptos: El Estado de Chile es unitario. El Poder político en la plenitud de sus atributos y de sus funciones es servido por un titular común que es el Estado. La comunidad chilena obedece a una sola y misma autoridad; vive bajo el mismo régimen constitucional y es regida por una legislación común.

Sin perjuicio de la plena vigencia de lo anteriormente expuesto, la modernización del Estado de Chile requiere un sistema que permita el desarrollo de un Estado unitario, descentralizado administrativa y regionalmente, para que se materialice en la forma más perfeccionada posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo y la administración nacional.

Establecidos los conceptos básicos por la Junta, no puede haber ninguna duda de que no se tenderá, bajo ningún aspecto, hacia ninguna forma de federacionalización; que la autonomía regional se refiere únicamente a una categoría específica de toma de decisiones y de proposiciones al Gobierno central para materializar una mejor forma de participación. En términos de comparación histórica, el proceso centralizador tiene cada vez mayor vigencia. Sin embargo, para Chile se requiere grados de descentralización por imperativos geográficos de todos conocidos.

En consideración de lo anterior; de los estudios técnicos y de un amplio proceso de consultas a las autoridades provinciales, a la Administración Pública, a los organismos representativos del sector privado, a la Comisión de Reforma Constitucional e informes de la Comisión de Reforma Municipal designada por el Ministerio del Interior; reuniones realizadas por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa a

diferentes niveles, se viene en proponer, para superior resolución de la H. Junta de Gobierno, las siguientes materias fundamentales.

Lo que voy a indicar a continuación es el tema y el propósito de esta exposición.

- Determinación de las regiones y sus ciudades capitales.
- Estructura del Gobierno y la Administración regional, provincial y comunal.
- Sistemas de administración financiera regional y comunal.
- Estrategia de implementación de la regionalización del país.
- Institucionalización de las nuevas autoridades y organismos del Gobierno de administración interior del Estado.

Regionalización aprobada en principio por la Junta.

Considerando los factores que intervienen en la regionalización, los requisitos que debe cumplir una unidad territorial, los antecedentes históricos referentes a regionalización del país y alternativas recibidas por parte de ODEPLAN, CIDU (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano de la Universidad Católica), Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile y de otros organismos privados, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA, recomendó a la Junta, en la presentación que le hizo el 27 de diciembre de 1973, una división territorial que contemplaba 11 regiones. Esta fue aprobada en principio por la Junta y es la siguiente:

- 1a. región correspondía a la provincia de Tarapacá;
- 2a. región, provincia de Antofagasta;
- 3a. región incluía a las provincias de Atacama y Coquimbo, exceptuando el Departamento de Illapel;
- 4a. región incluía las provincias de Aconcagua y Valparaíso, incluyendo el Departamento de Illapel y los territorios insulares;
- 5a. región, provincias de Santiago y O'Higgins;
- 6a. región correspondía a las provincias de Colchagua, Curicó, Talca, Maule y Linares;
- 7a. región correspondía a las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío;

- 8a. región correspondía a las provincias de Malleco, Cautín y Valdivia; exceptuando el Departamento de Río Bueno de la provincia de Valdivia;
- 9a. región correspondía a las provincias de Osorno, Llanquihue y Chiloé, incluyendo en ella el Departamento de Río Bueno;
- 10a. región, provincia de Aisén, y
- 11a. región, provincia de Magallanes y territorio antártico.

La H. Junta encomendó a CONARA que le hiciera una presentación definitiva al respecto, consultando la opinión a las siguientes instituciones y autoridades: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, Dirección General de Carabineros; Ministerio de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional e Intendentes provinciales.

Requisitos que se deben considerar para la regionalización de país.- Previo al análisis de las respuestas remitidas a CONARA por las diferentes autoridades e instituciones, de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Junta, es necesario revisar brevemente los requisitos que permiten fijar una unidad regional. Estos requisitos conjugan objetivos superiores de la Nación con factores que debe tener una regionalización y con la decisión de una real descentralización administrativa del país. Ellos son los siguientes:

- 1) Contar con dotación de recursos naturales que avale una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se desea imprimir al país.
- 2) Poseer una estructura urbano rural que garantice un nivel de servicios mínimos a la población regional.
- 3) Contar con un lugar central que actúe como núcleo de la estructura económico-espacial de la región y oriente su dinámica de crecimiento
- 4) Contar con un avance poblacional suficiente para autosostener un ritmo de crecimiento mínimo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo.
- 5) Debe caracterizarse por una delimitación y situación geográfica tal, que en casos particulares aseguren el cumplimiento de los objetivos de seguridad nacional.

6) Poseer un tamaño tal, que la haga eficiente desde el punto de vista de la administración territorial y el manejo de los recursos con de cisión regional y que permita que la región actúe como eslabón entre los intereses locales y los nacionales y sea eficiente para justificar la localización en ella de equipos técnicos especializados.

Estos requisitos han sido considerados en todas las alternati vas de división geoeconómica del país que se presentan a continuación.

Proceso de consultas y análisis nacionales. De acuerdo a lo anterior, CONARA envió circulares a las autoridades e instituciones y efectuó, asimismo, reuniones de trabajo con representantes de todos los Intendentes provinciales, de la Junta de Adelanto de Arica y de la Corporación de Magallanes. Las observaciones y sus respectivos análisis p región y por provincias son las siguientes. El cuadro largo que aparece en el documento es una muestra de los análisis y de las observaciones.

Provincia de Tarapacá, corresponde originalmente a la región N°1. El Intendente estaba de acuerdo con el límite propuesto por CONARA.

En el caso de la región N°2, provincia de Antofagasta, el Intendente estaba conforme con el límite propuesto; sin embargo, el Estado Mayor de la Defensa propone considerar las dos provincias anteriores constituyendo una sola región, con capital en la ciudad de Antofagasta. Se dan razones de tipo militar. En las páginas 9 y 10 están las razones de tipo militar que presenta el Estado Mayor del Ejército con el aval del Estado Mayor de la Defensa. En la página 10, al final, está la opinión de CONARA. Se agradece a los señores miembros de la Junta leer el informe.

El caso de la provincia de Atacama: constituía originalmente la 3a. región. El Intendente plantea que la provincia de Atacama debe constituir una región independiente respecto de Coquimbo. Razones que da: históricas, desvinculación entre ambas provincias, que se ha pretendido forzar en los últimos años vinculándola con Coquimbo; económicas, dependencia de centralismo de Coquimbo, en desmedro de sus posibilidades (inversiones de Corporación de Desarrollo, CORFO y otras instituciones, en un 90% van a Coquimbo, según los antecedentes dados. Ade-

más, plantea: cuenta con base minera que aporta 18% de la producción del país, lo que le da posibilidades de desarrollo; condiciones geográfico-físicas: grandes distancias entre los centros poblados y faenas mineras; poca efectividad de los servicios que dependen del mismo; otro argumento, la Confederación de Trabajadores del Cobre y, en especial, en representación de los sindicatos de profesionales de Salvador, Potrerillos y Barquitos, corresponden a la jurisdicción administrativa y al sector laboral de la Cía. Minera de Cobre Salvador, apoyan esta decisión dando razones similares a las señaladas. Opinión de CONARA al respecto: 1) Al constituirse en región separada, Coquimbo quedaría con una base poblacional similar a la de Aisén, un tanto mayor, provincia que se propuso como región sola por razones de aislamiento y de seguridad nacional que, en este caso, no cabría; 2) Siendo válido el argumento respecto de la base económica con que cuenta, esencialmente minera, quedaría el problema de la mayor debilidad relativa de Coquimbo, a la que forzaría a constituirse en región sola; 3) La participación territorial igualitaria en el Consejo de Desarrollo Regional, tal como se explicará más adelante, permite equidad en la distribución presupuestaria dentro de toda el área; 4) El Intendente regional no sería Intendente de la cabeza de provincia, lo cual también permitiría una mayor equidad en este sentido; 5) el aceptar tener otra región obligaría a contar con equipos, técnicos e instituciones en otro lugar más del territorio nacional, lo que, necesariamente, se traduciría en un incremento de empleo del sector público y la consecuente burocratización; 6) en todo caso, por ser Atacama una zona tradicionalmente postergada y geoeconómicamente diferenciada, que ha contribuido históricamente, por el esfuerzo de sus habitantes, al incremento del progreso del resto del país, situación que no ha tenido como compensación un proporcional estímulo al progreso de esa provincia, la proposición de considerarla separada tendría cierta validez. En el caso de optar por Atacama como región, se propone incluir en ella al Departamento de Taltal, que es una zona muy deprimida y desvinculada de Antofagasta, por lo que requiere también de una atención preferente. Esta posición cuenta con el apoyo de Atacama;

7) cualquiera que sea la resolución de la Junta sobre la alternativa Atacama-Coquimbo o ambas separadas en dos regiones diferentes, sería necesario disponer de medidas de incentivo económico preferenciales para Atacama y el Departamento de Taltal.

3a. región: Provincia de Coquimbo. El Intendente concuerda con la tercera región propuesta originalmente, que constituía Atacama y Coquimbo; pero solicita que el Departamento de Illapel, originalmente excluido de esa región, la integre. Razones que da: 1) históricas, Illapel ha dependido de Coquimbo desde que Chile tenía 3 provincias; 2) económicas, zona de valles transversales con producción similar al resto de la provincia de Coquimbo; 3) la extensión del Departamento de Illapel alcanza al 25% de toda la superficie total de la provincia, y 4) Illapel perdería en cuanto a servicios, por cuanto Valparaíso está ocupado en gran densidad. Opinión de CONARA respecto de esta provincia: 1) la proposición de CONARA de excluir al Departamento de Illapel de la 3a. región e incluirla en la 4a., correspondiente a Valparaíso y Aconcagua, obedece a razones de distancia, accesibilidad a los centros de servicios y otras vinculaciones dadas por el mercado, actividades comerciales, etc.; 2) los argumentos dados por el Intendente de Coquimbo no desmienten la relación planteada en ese sentido: las vinculaciones siguen siendo tal como fueron planteadas; 3) en todo caso, frente a la necesidad de crear regiones con un tamaño adecuado, no sólo físico, sino que también económico y poblaciones, el anexar Illapel a Valparaíso y Aconcagua podría debilitar la 3a. región, recargando innecesariamente la 4a. región. En tal caso, CONARA conformaría con la proposición de no separar a Illapel de la provincia de Coquimbo; 4) si se toma la decisión de constituir una región con las provincias de Atacama y Coquimbo, se propone que su capital sea la ciudad de La Serena. Una variante de esta proposición puede considerarse ubicar la capital regional en la ciudad de Vallenar. Las razones que apoyan la primera posición derivan de la existencia de una infraestructura apropiada para la ubicación de los servicios regionales, en el caso de la ciudad de La Serena. En cambio, no contando con la infraestructura requerida,

tiene la ventaja de ubicarse en el centro de la región, en el caso de Vallenar, disminuyendo el tradicional antagonismo por la hegemonía regional entre la ciudad de La Serena y Copiapó.

A continuación, veremos el caso de las 5 provincias que constituyen la macrozona central del país.

Las provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins y Colchagua concentran alrededor del 50% de la población del país, el 55% de los establecimientos industriales, según el censo de 1967 y contribuyen a la generación del 62% del producto geográfico bruto, de acuerdo a datos de ODEPLAN de 1970. Esta situación determina una complejidad de tal magnitud, que, técnicamente, se la ha venido en llamar macrozona central del país, para los efectos de fijación de políticas de desconcentración poblacional e industrial, y de planificación y coordinación de inversiones de connotación nacional que se producen en esa zona.

Por ello, CONARA ha estimado conveniente exponer, primero, la observaciones de los diferentes Intendentes provinciales, estableciendo la opinión de CONARA en cada caso específico y dejando para el final del análisis de estas 5 provincias la separación de las alternativas que se estiman más viables, para resolución de la Junta.

Provincia de Aconcagua.- El Intendente propone constituir un región con Santiago, que incluiría el siguiente territorio: departamento de Illapel, provincia de Aconcagua, comuna de Llay Llay y provincia de Santiago. Razones que da: 1) propone separarse de la provincia de Valparaíso dado que ésta, históricamente, ha funcionado hegemónicamente sin considerar para nada a Aconcagua; 2) sus distancias medias respecto de Santiago son bastante menores que las respectivas al centro de la región 4, que es la ciudad de Valparaíso; 3) la razón de incluir a Illape en la proposición obedece a argumentos de proximidad e históricos, ya que la antigua provincia de Aconcagua llegaba hasta el río Choapa; 4) además, coincide con la proposición de Santiago que se basa en argumentos de tipo defensivo-militar. Opinión de CONARA respecto de la posición de la provincia de Aconcagua: 1) Aconcagua, aparentemente, no en

tendió el concepto de regionalización y, por ello, basa su argumentación en que la dependencia de Valparaíso la perjudica; la representación territorial en el Consejo de Desarrollo Regional soluciona ampliamente el problema; 2) el hecho de existir una región no significa aislarla del resto del territorio nacional; por ello, los argumentos de proximidad a Santiago y de tipo defensivo-militar no se contraponen con el sentido de la regionalización; 3) la tónica de la 4a. región la constituye la cuenca hidrográfica del río Aconcagua, el que da origen a un concepto de desarrollo integral que, para complementar la implementación debe darse en una unidad territorial; 4) la mayor parte de la producción frutícola del Valle Aconcagua es de exportación, su flujo normal y expedito de salida es a través del puerto de Valparaíso, el cual incluso está siendo dotado de los frigoríficos correspondientes; 5) el camino internacional Valparaíso-Mendoza, que acaba de inaugurar el tramo Valparaíso-Calera, abre toda una perspectiva de integración económica y turística de la región Valparaíso-Aconcagua, propuesta originalmente por CONARA, que, a su vez, ofrece insospechadas posibilidades de lograr una salida expedita de los productos de exportación de la provincia mediterránea de Mendoza.

El caso de la provincia de Valparaíso.- El Intendente concuerda con la 4a. región propuesta originalmente, provincia de Valparaíso-Aconcagua, pero propone anexarle el departamento de San Antonio. Razones: 1) base de sustentación económica la constituye el frente marítimo-portuario; 2) ello implica que el complejo frutero a San Antonio deba tener administración única y centralizada; 3) por otra parte, esta área es turística por excelencia, por lo cual también debería proceder en función y administración conjunta; 4) en definitiva, en el área se darían sistemas portuarios, turísticos e industriales que deberían tratarse en forma integral. Opinión de CONARA: siendo válidas las razones de Valparaíso, si se las analiza separadamente dentro de un contexto macroregional se contraponen en algunos grados a la idea de regiones complementarias y de tamaño tal, que las haga eficientes para su administración; el planteamiento de manejar el complejo portuario Quintero-Valparaíso-

San Antonio bajo una administración regional determinada significa confundir los dos niveles de administración: a) el de administración de la región, que no necesariamente tiene que preocuparse de la operatoria de un complejo como el indicado, que es de carácter suprarregional o nacional; b) el de una administración portuaria, que corresponde a la Empresa Portuaria de Chile, que, en la actualidad, se encuentra dirigida por un oficial superior en servicio activo de la Armada Nacional y que permite el manejo unitario y eficiente del complejo, tanto a nivel suprarregional como nacional.

Pasamos a la provincia de Santiago, correspondiente a la 5a. región, con O'Higgins, originalmente de CONARA. El Intendente propone que la 5a. región debería estar constituida por las provincias de Aconcagua, Santiago y O'Higgins, incluyendo dentro de ellas un Gobierno metropolitano. Razones que da el Intendente: 1) considera que existen 2 áreas diferenciadas dentro de la macrozona central: el área costera y el área cordillerana o interior, que daría origen a la región que propone; 2) la estructura existente da facilidades para integrar esta región; 3) (páginas 19 y 20 del informe) argumentos de tipo militar. El Intendente propone que se cree una región que incluya las provincias de O'Higgins y Colchagua y los departamentos de Melipilla y San Antonio. Razones: 1) en Santiago está situada la principal concentración de servicios para el país, por lo que esa área debería tratarse en forma preferencial; 2) O'Higgins y Colchagua poseen economías bien diversificadas, que le permiten a la región en su conjunto ser de un tamaño adecuado para su administración; 3) la inclusión de los departamentos de Melipilla y San Antonio en esta región obedece a que el primero es eminentemente agrícola, como sería una de las principales actividades de esa región, y en la segunda zona se obtendría una complementación portuaria para la minería y la agricultura regional; 4) reforzando esto último, argumenta que no es necesario tener una administración portuaria, sino, más bien, definir especializaciones bajo la supervisión de una autoridad del área portuaria. Opinión de CONARA: dado que esta provincia plantea una situación que compromete una solución integral, para el caso

de la macrozona central, se ha estimado conveniente analizarla en conjunto.

El caso de la provincia de Colchagua se incluye aquí dado que fue tocado en algunas de las proposiciones anteriores y que forma parte de la macrozona.

El Intendente no manifestó ninguna observación respecto del proyecto original que la incluía con Curicó, Talca, Maule y Linares. Consultado posteriormente, ellos manifestaron que podían perfectamente constituirse con O'Higgins en un momento dado. ODEPLAN, en el caso de las provincias de la macrozona, propone para esta zona dos alternativas: una región constituida por las provincias de O'Higgins y Colchagua, los departamentos de Melipilla y San Antonio de la provincia de Santiago y las comunas de Algarrobo, El Quisco de la provincia de Valparaíso, y, segundo, una región que incluya los departamentos de Santiago, San Bernardo, Talagante, Puente Alto y Presidente Aguirre Cerda. Correspondería esto a un Gobierno metropolitano. Queda la parte central de la provincia de Santiago. Opinión de CONARA: el factor fundamental para decidir respecto de las alternativas planteadas para toda esta macrozona, lo constituyen las características de tipo metropolitano que presentan las comunas que forman la ciudad de Santiago, las que requieren la organización de una autoridad metropolitana que, por una parte, coordine su acción y, por la otra, asuma su responsabilidad frente a aspectos que sobrepasen el núcleo comunal o que aparezcan como derivación de la complejidad del fenómeno urbano.

Por otra parte, siendo una política nacional de desarrollo es pacial, se plantea la necesidad de tender a la desconcentración de Santiago, dado el alto costo que involucra la expansión urbano rural en es ta ciudad. Una estrategia de desarrollo espacial para la macrozona central debería visualizar puntos de desconcentración en la periferia de esta ciudad. Para ello se prestarían centros tales como San Felipe, Los Andes, Valparaíso, Viña, San Antonio, Rancagua, con una tendencia natural de crecimiento en el eje Santiago-Melipilla-San Antonio. En tal caso, y dadas las características de las cuencas hidrográficas que con-

de la macrozona central, se ha estimado conveniente analizarla en conjunto.

El caso de la provincia de Colchagua se incluye aquí dado que fue tocado en algunas de las proposiciones anteriores y que forma parte de la macrozona.

El Intendente no manifestó ninguna observación respecto del proyecto original que la incluía con Curicó, Talca, Maule y Linares. Consultado posteriormente, ellos manifestaron que podían perfectamente constituirse con O'Higgins en un momento dado. ODEPLAN, en el caso de las provincias de la macrozona, propone para esta zona dos alternativas: una región constituida por las provincias de O'Higgins y Colchagua, los departamentos de Melipilla y San Antonio de la provincia de Santiago y las comunas de Algarrobo, El Quisco de la provincia de Valparaíso, y, segundo, una región que incluya los departamentos de Santiago, San Bernardo, Talagante, Puente Alto y Presidente Aguirre Cerda. Correspondería esto a un Gobierno metropolitano. Queda la parte central de la provincia de Santiago. Opinión de CONARA: el factor fundamental para decidir respecto de las alternativas planteadas para toda esta macrozona, lo constituyen las características de tipo metropolitano que presentan las comunas que forman la ciudad de Santiago, las que requieren la organización de una autoridad metropolitana que, por una parte, coordine su acción y, por la otra, asuma su responsabilidad frente a aspectos que sobrepasen el núcleo comunal o que aparezcan como derivación de la complejidad del fenómeno urbano.

Por otra parte, siendo una política nacional de desarrollo es pacial, se plantea la necesidad de tender a la desconcentración de Santiago, dado el alto costo que involucra la expansión urbano rural en esta ciudad. Una estrategia de desarrollo espacial para la macrozona cen tral debería visualizar puntos de desconcentración en la periferia de esta ciudad. Para ello se prestarían centros tales como San Felipe, Los Andes, Valparaíso, Viña, San Antonio, Rancagua, con una tendencia natural de crecimiento en el eje Santiago-Melipilla-San Antonio. En tal caso, y dadas las características de las cuencas hidrográficas que con-

figuran la macrozona central en referencia, una de las cuales en gran medida define o ayuda a definir la región de Valparaíso-Aconcagua, parece conveniente plantear las siguientes alternativas de solución:

Alternativa A.- 4a. región formada por las actuales provincias de Aconcagua y Valparaíso, con capital en Valparaíso 5a. región constituida por la actual provincia de Santiago, con administración metropolitana para la ciudad de Santiago, Y una 6a. región, que se crearía en este caso con las actuales provincias de O'Higgins y Colchagua, con capital Colchagua.

Alternativa B.- La 4a. región estaría formada por las provincias de Valparaíso y Aconcagua más el departamento de San Antonio, con capital Valparaíso. La 5a. región, con la provincia de Santiago, excluido el departamento de San Antonio. Esta requeriría un gobierno metropolitano y sería, prácticamente, el área metropolitana central del país. Y una 6a. región habría que crear, en este caso con las provincias de O'Higgins y Colchagua, con capital Rancagua.

Alternativa C.- Sería: 4a. región, constituida por las provincias de Aconcagua y Valparaíso, capital Valparaíso. 5a. región formada por las provincias de Santiago, O'Higgins y Colchagua, con administración metropolitana para la ciudad de Santiago, dependiente del Intendente regional. En este caso, la capital regional sería Santiago, pero podría ser, eventualmente, Rancagua, dado que existiría el gobierno metropolitano central.

Alternativa D.- Región formada por las provincias de Aconcagua, excepto las comunas costeras Papudo, Zapallar y Ligua; Santiago, excepto el departamento de San Antonio y la provincia de Valparaíso. La capital sería Santiago. Esta zona sería la que podríamos llamar interior. 5a. región, la provincia de Valparaíso, las comunas costeras de Aconcagua, que serían Papudo, Zapallar y Ligua y el departamento de San Antonio, capital Valparaíso.

Alternativa E.- Por último, la solución original que se planteó a la Junta en diciembre pasado, y que correspondía a la 4a. región,

formada por Valparaíso-Aconcagua, y la región 5a., Santiago-O'Higgins.

Caso de las provincias de Curicó, Talca, Maule y Linares.-

Estas provincias constituían la 6a. región propuesta. Los Intendentes de estas 4 provincias no tienen problemas con la regionalización propuesta y aceptan a Talca como capital de la región. En este caso, la opinión de CONARA es constituirla como región y designar a Talca como capital.

Caso de las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío

Bío.- Constituían, originalmente, la 7a. región. Los Intendentes de estas provincias, a través de CORPLAN Bío Bío, la Oficina Regional de Planificación de Bío Bío, proponen que la provincia de Malleco se divida y se anexen a esta región los departamentos de Angol y Collipulli. En el resto, aceptan las 4 provincias. Razones: 1) ambos departamentos, tienen una mayor dependencia y vinculación con Concepción que con Temuco; 2) la zona Norte de Malleco es zona de abastecimiento forestal de celulosa, con la fábrica de celulosa que queda en Bío Bío. Opinión de CONARA al respecto: 1) Malleco, en su conjunto, no pertenece a la misma área geográfica de la cuenca del río Bío Bío; 2) los planteamientos del Intendente de Malleco y de todos los Alcaldes de las comunas de esa provincia, en los informes elevados a CONARA, coinciden con esa convicción en el sentido de que Malleco debe integrarse como un todo a la región de Cautín; 3) el tratamiento integral de las provincias de Malleco y Cautín como una región, facilita la atención preferente al 90% de las comunidades mapuches del país; 4) en conclusión, CONARA estima que la 7a. región debe quedar constituida tal como se propuso originalmente; es decir, por las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío, con capital Concepción.

Nota de CONARA para las regiones que siguen a continuación, constituidas por las provincias de Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé.

Se analizan, primero, los informes que afectan a las 6 provincias, incluyendo la opinión de CONARA en cada caso, para que, al final del análisis, se deduzcan las alternativas más viables de regionalización.

Malleco.- El Intendente se opone a que esta provincia sea subdividida de acuerdo a lo propuesto por CORPLAN Bío Bío, y coincide con el planteamiento original respecto de la región que formaba parte. Originalmente, era Malleco, Cautín y Valdivia.

Cautín.- El Intendente está de acuerdo con la proposición original y, en conjunto con Malleco, argumenta la importancia de incluir en esta misma región a la provincia de Valdivia, ya que, así, se produciría una significativa complementación agro-industrial y cultural.

Valdivia.- La Intendencia propone formar región con Osorno y que se la constituya en región sola. Razones que da: las principales objeciones a constituir región con Malleco y Cautín se basan en los siguientes argumentos: a) heterogeneidad étnica que significaría dificultades en análisis y sincronización de asignación de recursos financieros y asistenciales; b) heterogeneidad agropecuaria con Cautín; c) existencia de un acuerdo de integración socio-económico, económico, social y cultural con las provincias del Sur; d) el hecho de que en la 8a. región supuesta existan 2 foros o centros de similar dimensión --serían Temuco y Valdivia--, y e) antagonismo socio-cultural entre las comunidades de las provincias de Cautín y Valdivia.

La misma Intendencia nos da los argumentos respecto de las 2 alternativas que propone. Región de Valdivia-Osorno juntas: Ventajas que plantea: a) es una región existente en el actual sistema de planificación, constituyendo la región de los lagos; b) posee un alto grado relativo de integración económica, social y cultural; c) tamaño físico y demográfico adecuado para los efectos de la planificación; d) potencial de recursos naturales y bases agro-industriales que le permitirían generar un ritmo de desarrollo autosostenible.

Inconvenientes planteados por la misma región: a) existirían 2 centros urbanos que competirían para actuar de cabecera de esta región; b) existe alto grado de interrelación entre Osorno y Llanquihue que, en algún grado, podría afectar la función planificadora de desarrollo de la región; c) regionalismo acentuado entre ambas provincias,

con antagonismo profundo y que data de mucho tiempo, lo que acarrearía desgaste en enfrentamientos por obtener la hegemonía regional.

El análisis que hace la provincia de Valdivia para constituir en ella misma región.- Ventajas que plantea: a) posee la provincia de Valdivia un grado alto de desarrollo industrial y del sector educacional que, sirviendo a toda el área Sur del país, le permite autosostenerse como región; b) se eliminan los inconvenientes dados por los antagonismos locales. Inconvenientes que plantea: a) no constituye una región que posea suficiente abasamento, de acuerdo a los criterios que se establecieron para fijar el tamaño de una región; b) se estaría tendiendo a la organización regional, con el inconveniente que ello acarrea en cuanto a mayor cantidad de funcionarios públicos, servicios, etc., que requiere una región.

Casos de las provincias de Osorno, Llanquihue y Chiloé.- Las Intendencias de estas tres provincias están de acuerdo con el planteamiento de constituir la 9a. región e, incluso, representantes de Osorno manifestaron su opinión de no concordar con la intención de Valdivia de formar una región Valdivia-Osorno. Las 3 provincias concuerdan en que la capital regional sea Puerto Montt.

Malleco a Chiloé, en el caso de ODEPLAN.- ODEPLAN ha informado a CONARA que para las 6 provincias que configuran las regiones 8 y 9, propone la siguiente composición: una 8a. región, formada por Malleco y Cautín, excluyendo el sector Huallalí de la comuna de Lonquimay, que lo pasa a la región de Bío Bío. La 9a. región, formada por Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé insular, excluyendo de esta 9a. región Chiloé continental e Islas Guaytecas. Repito: la 9a. región estaría formada por Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé insular; se excluye Chiloé continental e Islas Guaytecas.

Razones dadas: 1) en la proposición que excluye a Valdivia de Cautín y Malleco, se basan en la homogeneidad étnica, organización alemana, que existe en las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue; 3) en Cautín predomina la actividad agrícola con cultivo manual, cereales; en Valdivia son más importantes los cultivos intensivos: empastadas, la

ganadería y la actividad forestal; 3) flujo de personas es mayor entre Valdivia y Osorno que entre ésta y Temuco; la existencia de las cordilleras Nahuellán y el cerro Chohuén dificulta enormemente cualquier posibilidad de integración; 4) el problema indígena sólo se contempla en Cautín y Malleco; escasamente en Valdivia; 5) por último, es importante destacar el planteamiento de ODEPLAN, de que en 1967, por decreto supremo, se estableció una región Cautín-Valdivia, decreto que tuvo que derogarse seis meses después por imposibilidad de integrar ambas provincias; capital en ese instante era Valdivia. 6) En todo caso, destaca que la proposición de dejar a Valdivia en la región con Malleco y Cautín tiene como punto favorable la formación de un complejo turístico lacustre, al dejar en el área la zona cordillerana de los lagos Villarrica y Calafquén, con buenas comunicaciones viales.

Opinión de conjunto de CONARA sobre estas 6 provincias.- 1)

al plantear para esta área dos regiones: la primera, formada por Malleco, Cautín y Valdivia, y la segunda constituida por Osorno, Llanquihue y Chiloé, se tomaron en cuenta aspectos tales como integración, que coincide no sólo en lo cultural, sino que, generalmente, en la perspectiva de desarrollo que se da para regiones de menor grado de desarrollo relativo, como el caso de Chiloé, que se integra a Llanquihue y Osorno. También, en el caso de Malleco-Cautín, que realmente se complementan con un área como la de Valdivia, de características de mayor desarrollo relativo. 2) tamaño y accesibilidad que son complementarios del aspecto señalado anteriormente. 3) Existencia de un lugar central. Ello significa que no se va a propender al fortalecimiento de un solo foro de desarrollo en cada región, sino que, simplemente, la existencia de una ciudad de tamaño tal, que garantice a toda la región de una dotación de servicios intermedia entre el nivel local y el nacional. 4) En el caso de Valdivia, no se le desconoce su importancia como centro industrial y cultural para un ámbito que sobrepasa la propia provincia y región; al contrario, en su estrategia de desarrollo regional debería hacerse hincapié en la infraestructura existente en dicha ciudad, de modo de incorporarla como el más importante centro universitario del Sur del

país, más allá de Concepción. 5) Por último, todos aquellos aspectos de tipo hegemónico entre una ciudad y otra han sido considerados al incorporar una adecuada representación territorial en el Consejo de Desarrollo Regional y al establecer la independencia del Intendente regional respecto de la ciudad asiento de la administración regional.

En la alternativa planteada por ODEPLAN, al excluir Chiloé continental de la 9a. región y traspasarlo a la 10a., Aisén, CONARA, durante la reunión que se efectuó en febrero de este año con los Intendentes, analizó esa alternativa llegándose a la conclusión de sustener su opinión original en el sentido de que Chiloé continental mantiene estrechas vinculaciones y dependencia con Puerto Montt y la misma isla de Chiloé, situación que solamente podría cambiar al construirse el camino que uniera Llanquihue con Aisén a través de la zona continental. Dado que este hecho se visualiza por lo menos a mediano plazo, se prefirió no modificar el actual límite provincial de Chiloé.

En resumen, analizados los fundamentos anteriores, los informes de los Intendentes de las provincias y el informe de ODEPLAN, CONARA propone las siguientes alternativas para resolución de la H. Junta de Gobierno:

- Alternativa A.- 8a. región, formada por Malleco-Cautín, con capital Temuco.
9a. región, formada por la provincia de Valdivia, sola.
Una 10a. región, formada por Osorno, Llanquihue y Chiloé, capital Puerto Montt.
- Alternativa B.- 8a. región, formada por Malleco y Cautín, se mantiene 9a. región, con las provincias de Valdivia y Osorno.
10a. región, con Llanquihue y Chiloé.
- Alternativa C.- 8a. región, Malleco-Cautín:
9a. región, constituida por Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé.
- Alternativa D.- Es la proposición original de CONARA:
8a. región formada por Malleco, Cautín y Valdivia, exceptuando el departamento de Río Bueno.
9a. región, formada por Osorno, Llanquihue y Chiloé, incluyendo el departamento de Río Bueno.

En todas las alternativas se acepta la supresión del sector Huallalí, de la comuna de Lonquimay, provincia de Malleco, a la región de Bío Bío.

La recomendación de CONARA está planteada en la alternativa "C": 8a. región, Malleco-Cautín, y 9a. región con Valdivia-Osorno-Llanquihue-Chiloé, Capital Puerto Montt. Esa es la recomendación de CONARA --al final vamos a hacer un resumen de recomendaciones--.

Provincia de Aisén.- El Intendente estaba conforme con el planteamiento de constituir la región. Propone, eso sí, como capital a la ciudad de Coihaique. La opinión de CONARA a este respecto es positiva: recomienda que Coihaique sea la capital.

Provincia de Magallanes.- La Intendencia propone anexar la zona del río Baker a la provincia de Magallanes. Razones que da: 1) la atención a toda esta zona se produce por vía marítima con mayor facilidad desde Punta Arenas; 2) podría haber un complemento en todo lo referente al recurso energético.

Opinión en este sentido de CONARA.- 1) Aun cuando el planteamiento de aislamiento de esa zona, respecto de Aisén y Coihaique es válido en la actualidad, se prevé una conexión mayor en el futuro; 2) esta área no debería separarse de Aisén. Los informes técnicos proporcionados a CONARA determinan la existencia de uno de los potenciales de recursos hidroeléctricos más grandes del país, acerca del cual hay interés por parte de inversionistas extranjeros de gran envergadura, Japón, Canadá, Estados Unidos.

RESUMEN DE ALTERNATIVAS Y RECOMENDACIONES DE CONARA.

Resumen de alternativas.- Del proceso de consulta a los Intendentes y demás autoridades, surgen las siguientes alternativas:

Provincias de Tarapacá y Antofagasta.-

- Alternativa a), que coincide con la proposición original de CONARA: una región formada por Tarapacá, y otra constituida por Antofagasta.

Alternativa b): estaría formada por una región con las provincias de Tarapacá y Antofagasta.

Capital, en los casos de la primera región, sería Iquique. En los otros dos casos sería Antofagasta.

Provincias de Atacama y Coquimbo.-

- Alternativa a): 3a. región, formada por Atacama y Coquimbo, coincidente con la proposición original.

- Alternativa b) 3a. región, con Atacama, y 4a. región con Coquimbo.

Las capitales serían, sería Copiapó.

Macrozona Central.-

- Alternativa a): una 4a. región con Valparaíso y Aconcagua, capital Valparaíso. La 5a. región con la provincia de Santiago, capital Santiago. Y una 6a. región con las provincias de O'Higgins y Colchagua, capital Rancagua.

- Alternativa b): 4a. región, con las provincias de Aconcagua, Valparaíso y el departamento de San Antonio, con capital Valparaíso. 5a. región con Santiago, exceptuado el departamento de San Antonio, capital Santiago. 6a. región, O'Higgins y Colchagua, capital Rancagua.

- Alternativa c): 4a. región, Aconcagua-Valparaíso. 5a. región, Santiago-O'Higgins-Colchagua, con un gobierno metropolitano incluido; capital sería Santiago, y eventualmente Rancagua, para el caso del Intendente regional.

- Alternativa d): 4a. región, Aconcagua, excepto comunas de Papudo, Zapallar y Ligua; Santiago, excepto departamento de San Antonio y O'Higgins, comunas costeras. 5a. región formada por la provincia de Valparaíso y las comunas costeras de Aconcagua y Santiago. En esta última alternativa Colchagua pasaría a integrar la región de Maule.

- Alternativa e), por último, proposición original de CONARA, que consistía en la región 4a., con Valparaíso y Aconcagua y la 5a. región con Santiago y O'Higgins.

Provincias de Curicó a Bío Bío.- Sería la 6a. región, formada por Curicó, Talca, Maule y Linares. No hay alteraciones, salvo el caso de Colchagua. Y 7a. región con Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío.

En esto hay una variante, en la cual aparece el caso de la división de la provincia de Malleco.

Provincias de Malleco a Chiloé.

- Alternativa a): Malleco y Cautín formando la 8a. región.
9a. región: Valdivia sola, capital Valdivia.
10a. región: Osorno, Llanquihue y Chiloé, capital Puerto Montt.
- Alternativa b): 8a. región, Malleco-Cautín.
9a. región, Valdivia-Osorno, capital Valdivia.
10a. región, Llanquihue-Chiloé, capital Puerto Montt.
- Alternativa c): 8a. región, Malleco y Cautín.
9a. región, Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé.
- Alternativa d), proposición original de CONARA, que consistía en la 8a. región formada por Malleco, Cautín y Valdivia, exceptuando el departamento de Río Bueno.
9a. región formada por Osorno, Llanquihue y Chiloé incluyendo el departamento de Río Bueno.

Provincias de Aisén y Magallanes.-

- 10a. región, Aisén.
- 11a. región, Magallanes y territorio antártico. Aquí la variante está en el caso de Río Baker.

APRECIACION DE CONJUNTO.- Estas alternativas, en lo fundamental, derivan de las siguientes observaciones:

- De distancia y de accesibilidad, en el caso de Atacama.
- De postergación relativa, los casos de Atacama y Aconcagua.
- De base económica suficiente, casos de Atacama y Valdivia.
- De antagonismo regional, el caso de las provincias de Valdivia, Aconcagua y Atacama.
- De complejidad administrativa, que da el caso del área metropolitana de Santiago.
- De mando militar, casos de Tarapacá, Antofagasta y Santiago.

Las proposiciones de solución planteadas por los Intendentes para los casos de Atacama, Santiago y Valdivia, implican un incremento

de la cantidad de regiones, ya que, de las 11 propuestas originalmente, se llegaría a un máximo de 14 unidades territoriales. Ello, aparte las consideraciones específicas de cada caso, requiere decidir sobre la conveniencia de otorgar mayor autonomía a determinadas áreas del país, frente a un incremento de las instituciones y personal necesario para su administración.

En el caso de Santiago, la importancia y complejidad del área metropolitana justifican la creación de una región específica, con un nivel de gobierno regional.

En el caso de Valdivia, los argumentos principales derivan de aspectos típicamente de antagonismo regional, los que se subsanarían en gran medida al incorporarla a la región de Osorno, Llanquihue y Chiloé.

Finalmente, en el caso de Atacama, los argumentos de distancia, accesibilidad, postergación relativa y base económica podrían justificar su creación como región separada.

PROPOSICION DE CONARA.

Tomando en cuenta todos estos aspectos, CONARA se inclina por recomendar a la H. Junta de Gobierno la siguiente regionalización:

- 1a. región, constituida por la provincia de Tarapacá, con capital Iquique.
- 2a. región, formada por la provincia de Antofagasta, capital Antofagasta.
- 3a. región, integrada por la provincia de Atacama, con capital Copiapó.
- 4a. región, compuesta por la provincia de Coquimbo, con capital La Serena.
- 5a. región, provincias de Valparaíso y Aconcagua incluidos territorios insulares; capital Valparaíso.
- 6a. región, provincia de Santiago incluida administración del área metropolitana; capital Santiago.

- 7a. región, formada por las provincias de O'Higgins y Colchagua, capital Rancagua.
- 8a. región, provincias de Curicó, Talca, Maule y Linares; capital Talca.
- 9a. región, provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío; capital Concepción.
- 10a. región, provincias de Malleco, Cautín; capital Temuco.
- 11a. región, provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé; capital Puerto Montt.
- 12a. región, provincia de Aisén, capital Coihaique.
- 13a. región, provincia de Magallanes y territorio antártico; capital Punta Arenas.

A continuación, al señor Coronel don Juan Barrientos le corresponderá exponer la parte de administración.

El señor Coronel Barrientos expresa lo siguiente:

SISTEMA DE GOBIERNO DE ADMINISTRACION REGIONAL.

ANÁLISIS DE LA SITUACION EXISTENTE.

La regionalización del país hace necesario revisar el régimen de Gobierno interior y Administración del Estado.

El sistema hasta ahora vigente hace distinción entre ambos regímenes.

El artículo 80 de la Constitución Política establece que, para el Gobierno interior del Estado, el territorio de la República se divide en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos. A cargo de estas divisiones territoriales están, respectivamente, los intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores.

Para los efectos del régimen de Administración interior, el artículo 93 de la Constitución Política divide el territorio en provincias, y las provincias en comunas. La división administrativa llamada

"provincias" es equivalente a la división política del mismo nombre. Y la división administrativa denominada "comuna" equivale a la división política de "subdelegación".

La administración de cada provincia reside en el intendente, quien es asesorado por una Asamblea Provincial. Esta última organización nunca fue implementada legalmente. En cuanto a la administración local de las comunas, ésta reside en las municipalidades, organización formada por un número determinado de regidores y presidido por un alcalde elegido de entre aquéllos, salvo los casos en que se nombra por el Jefe del Estado en ciudades de más de 100 mil habitantes.

La distinción hecha entre régimen de Gobierno interior y régimen de Administración no obedece a ningún criterio actualmente válido y no coopera a un proceso de desarrollo difícilmente visualizado en la época en que estas disposiciones se dictaron, el año 1925.

Por otra parte, la misma Constitución intentó prever la descentralización administrativa del país estableciendo un sistema teórico de descentralización gradual, postulando que los servicios generales de la Nación se descentralizarían mediante la formación de zonas que serían determinadas por ley, artículo 107.

Transcurridos cerca de 50 años de la dictación de estos preceptos, es indispensable producir legalmente los efectos que se planteaban, ampliando el concepto de descentralización administrativa a los de desconcentración con poder, que implican que el proceso de toma de decisiones deja de estar en unas pocas manos para que, a través de mecanismos debidamente regulados, pase a estar en manos de muchos más con suficientes facultades y a través de mecanismos de participación que signifiquen una consulta permanente a los organismos de la comunidad en los distintos niveles que correspondan.

De este modo, y planteada una nueva organización territorial sobre la base de regiones, provincias y comunas, se hace necesario ofrecer un régimen de gobierno y administración regional y subregional que cumpla con los siguientes requisitos:

- 1.- Que se ajuste a la nueva división territorial del país; esto es, que consulte mecanismos de decisión, asesoría y administración para los niveles establecidos.
- 2.- Que se inserte dentro de la estructura unitaria del Estado de Chile y que permita una secuencia lógica en el proceso de toma de decisiones y de administración del desarrollo que el país requiera.
- 3.- Que, en función de los objetivos del desarrollo, los mecanismos que se propongan se inserten dentro de un sistema de planificación nacional armónico, integral y participativo que asocie y coordine la planificación del desarrollo con la organización de la seguridad nacional, integrando a ésta como una parte vital de un desarrollo global del país, amplia e integralmente concebido, que signifique una nueva y moderna institucionalidad de una descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad reivindicada y de verdadera participación social.
- 4.- Que la estructura simplifique el proceso de toma de decisiones; que apoye la eficiencia, la probidad y la responsabilidad administrativa; que asocie y coordine los procesos decisionales y los de asignación de recursos; los compatibilice en los distintos niveles, buscando permanentemente objetivos coherentes entre el desarrollo nacional, regional y subregional, teniendo presente la debida armonía y equilibrio, por una parte, y la eficiencia entre aquellas divisiones territoriales, por la otra.

Conforme a estos requisitos, se presenta un esquema para el Gobierno y la Administración regionales que implica modificaciones a la Constitución Política y a las disposiciones legales actualmente vigentes.

Modificaciones Constitucionales.-

Dado que la Constitución Política prevé un régimen con una diferente división del país, es indispensable modificar la Carta Fundamental en el sentido de incluir la división del país en regiones, de éstas en provincias y de las provincias en comunas de modo que, pos-

teriormente y a través de una ley, se incluyan las modificaciones necesarias para poner en marcha la regionalización del país y su adecuada implementación.

Para estos efectos, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA, preparó un anteproyecto de reforma constitucional que fue enviado en consulta a la Comisión de Reforma Constitucional, la que ha formulado un proyecto que CONARA ha estudiado y ha aprobado sin modificaciones sustanciales.

El proyecto implica la dictación de un Acta Constitucional que modifica radicalmente los Capítulos VII y IX de la Constitución Política vigente, estableciendo una nueva división territorial en regiones, provincias y comunas, creándose también la instancia de decisión y administración indispensables para su operación (el Acta Constitucional está en el legajo).

El señor General Canessa, Jefe del Comité Asesor, explica: Tenemos solamente una diferencia con la Comisión que estudia la Constitución, y que se refiere a la composición del Consejo de Desarrollo Regional. Oportunamente la vamos a hacer presente.

El señor Coronel Barrientos prosigue su exposición:

Se ha preparado también un proyecto de decreto-ley sobre Regionalización, en el cual se particulariza respecto del régimen de Gobierno y Administración de regiones y subregiones mediante un sistema uniforme, pero adecuadamente flexible, para que no entrase las posibilidades de desarrollo y participación de cada una de ellas.

Además, se han implementado modificaciones reglamentarias que serán necesarias para poner en marcha los diferentes niveles de decisión, de administración, de coordinación y de planificación para el desarrollo regional, lo cual también requerirá disposiciones reglamentarias que deberá adoptar la H. Junta de Gobierno y los Intendentes Regionales, según corresponda a la esfera de sus atribuciones.

Pasemos al Capítulo 4.

NIVELES DE GOBIERNO Y DE ADMINISTRACION.

La H. Junta de Gobierno ha incluido en su Declaración de Principios un aspecto capital que establece la descentralización del poder, tanto funcional como territorialmente. De este modo, la nueva institucionalidad que se crea es sin descuidar en qué se cimentará la organización estructural del Estado y los niveles en que éste se desarrollará en el futuro.

De acuerdo al principio mencionado, el Gobierno y su administración deben estructurarse conforme a este principio con un sistema de desconcentración y descentralización que, sin romper la unidad y asegurando la coordinación, facilite el eficaz cumplimiento de sus fines propuestos. El principio establecido exige el reconocimiento y delegación de facultades y la creación de precisos niveles que, ordenados jerárquicamente, permitan el cumplimiento de la descentralización deseada.

Lo anterior indica que el nivel nacional, o poder central, es entendido como el núcleo o eje principal del sistema. Es este nivel el que reconoce o delega atribuciones y funciones, manteniendo la responsabilidad por las acciones que se generan. Ello no implica un debilitamiento del poder central, sino que, por el contrario, el ejercicio del poder delegado, debidamente supervisado, lo robustece al convertirse en decisiones y acciones que, siguiendo su propio pensamiento y superiores instrucciones, se manifestará en resultados que apoyarán su gestión y caracterizarán su base de sostenimiento.

Las instancias o niveles que se reconocen son los siguien -

tes: el nivel nacional, que se expresa en la estructura superior del Estado y, dada la característica unitaria del Estado, es comprensivo y globalizante de toda la realidad nacional. El nivel regional que, desde el punto de vista de la concepción de CONARA, es una unidad territorial que posee, en mayor o menor grado, características geográficas comunes de suelo, clima, flora, fauna, base demográfica y extensión técnica de sus recursos naturales de un modo tal, que conforman una unidad administrativa y económico-social susceptible de gobernarse y desarrollarse con eficiencia. El nivel regional debe subdividirse en unidades microrregionales o provincias que, de acuerdo con estudios realizados y que CONARA está realizando en coordinación con el Colegio de Arquitectos de Chile, serían aproximadamente unas 40 en el país, conforme al cuadro aproximado que se anexa. Estas provincias se singularizan por constituir una división de la región para fines del Gobierno interior, de administración y planificación, además de coordinación y fiscalización de las municipalidades; un elemento de coordinación del desarrollo social, ya que en esta escala se destacan en mejor forma los problemas de la convivencia humana; un elemento de coordinación intermedia del desarrollo económico a nivel microrregional, y un elemento que facilita la complementación de funciones en las actividades económicas y sociales entre núcleos urbanos y las áreas rurales que los circundan, de manera de reducir el constante flujo de emigración rural urbana hacia los polos nacionales de desarrollo.

En base a los elementos anteriores, se conforma una parcialidad de la región, posible de identificarse científicamente en forma de microrregiones que se denominarán "provincias", para mantener la nomenclatura histórica, caracterizadas por un proceso socio-económico que aglutina núcleos poblados en un sistema jerarquizado de atracción gravitacional y que produzca flujo de personas, bienes y servicios que puedan satisfacer objetivos intermedios entre lo regional y lo comunal.

Finalmente, en la base de la organización está el nivel local, que se expresa en las comunas y sus respectivas municipalidades,

y que incluyen las áreas rurales que requieren una particular atención como aporte significativo a la prioridad del desarrollo del sector agropecuario del país.

Vinculaciones entre los diversos niveles.- La existencia de estos niveles plantea un flujo de vinculaciones entre ellos que es necesario amenizar.

Vinculaciones entre el nivel local y el regional.- Estas vinculaciones se establecen por los siguientes mecanismos: el ordenamiento doctrinario; la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, y el documento Anexo N°1 de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa; el ordenamiento constitucional, artículo 1° de la Constitución Política, que establece que el Estado de Chile es unitario; el ordenamiento legal, que establece que los Intendentes Regionales son nombrados por la Junta de Gobierno y que son de su exclusiva confianza y dependientes de su voluntad para su nombramiento y remoción; el actual decreto con fuerza de ley N° 92, de Gobierno interior del Estado, que establece en su artículo 1°: el servicio de gobierno interior es el organismo mediante el cual el Presidente de la República, como Jefe Supremo de la Nación, ejerce el Gobierno Interior del Estado, y depende del Ministerio del Interior.

En la mecánica administrativa propuesta, las vinculaciones regionales con el nivel nacional se expresan en la siguiente forma: para el Gobierno Interior, a través del Ministerio del Interior, quien debe adecuar su estructura para una mejor coordinación con los niveles regionales y locales; para la administración del desarrollo regional, a través de las Secretarías Regionales de Coordinación y Planificación, para lo cual éstas se vincularán con el nivel nacional según las alternativas que estudia CONARA sobre la estructura superior del Estado y que se expondrán el día viernes 10 de mayo para la superior resolución de la H. Junta de Gobierno; en uno de los casos, con la Oficina de Planificación Nacional, que se mantiene con la actual estructura; con el Ministerio de Planificación y Finanzas, si se acepta su creación; con el Ministerio de Planificación y Coordinación, si es aceptada o no

una Secretaría General de Planificación y Coordinación. Si es acepta da, ella sería un órgano de trabajo de la Junta de Gobierno y de su Co mité Asesor, formando en conjunto el Estado Mayor Presidencial, o bien, como un Estado Mayor Presidencial Asesor de la Junta de Gobierno en ba se al Comité Asesor y dependiente de este.

Unidades de Planificación; Presupuesto, Estadística, Informativa, Reforma Administrativa, etc.

Estas son cada una de las cuatro alternativas que se propondrán el 10 de mayo: con los Ministerios y Direcciones y Jefaturas nacionales de los Servicios, conforme a los conceptos de doble dependencia existentes en las Fuerzas Armadas; con los Directores Regionales y Jefes Regionales, quienes dependerán administrativa y directamente del Intendente Provincial; a su vez, por el carácter técnico, dependerán, a nivel nacional, de los Ministerios. Habrá también vinculaciones intraterregionales que se producirán en cierto pie de igualdad a través de los Intendentes Regionales y para los efectos de atender y solucionar problemas que puedan afectar a más de una región, y se tiende a buscar formas de complementación económica entre las regiones y vinculaciones al interior de la región que serán mantenidas jerárquicamente por las autoridades competentes en cada nivel, jerarquía a la que se subordinan sin excepción alguna. En el vértice superior del ordenamiento se encuentra el Intendente Regional; lo siguen los respectivos Intendentes Provinciales y, luego, los Alcaldes de las respectivas comunas.

De este modo, se visualiza un sistema que reconoce niveles, que garantice una eficiencia y responsabilidad en el ejercicio del poder, permita la participación organizada de la comunidad y facilite la planificación y, además, dé un proceso de desarrollo regional e integrable.

A continuación, el Mayor señor Alejandro González desarrollará el tema sobre las autoridades y organismos a nivel regional, provincial y comunal.

El Mayor señor Alejandro González expone lo siguiente:

En seguida, se explicarán las autoridades y mecanismos a ni vel regional, provincial y comunal.

A nivel regional, autoridad superior sería el Intendente Re gional con las atribuciones que están contempladas en los artículos 3° al 7° del proyecto de ley que exponemos. Tendría como organismo con- sultivo y asesor un Consejo Regional de Desarrollo que estaría repre- sentado por los Intendentes Provinciales; 2 representantes de los Al- caldes; representantes de la Defensa Nacional, del sector público, del sector privado y del factor laboral. Las alternativas sobre este Con- sejo Regional de Desarrollo, en cuanto a su atribución de decisión y en cuanto a su composición, se expondrán más adelante. Asimismo, una Se- cretaría Regional de Coordinación y Planificación que sería la secreta- ría técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarro- llo y del Comité Coordinador de la Administración Pública. Este es el organismo técnico que se entendería con el organismo a nivel nacional que disponga la Junta de Gobierno, que será el que coordine el aspecto de planificación, presupuesto y coordinación. Un Comité Coordinador de la Administración Pública Regional que estará presidido por el In- tendente Regional o por un delegado que éste designe en su lugar.

A nivel regional se designarían Secretarías Regionales sec- toriales, que son representantes de los Ministerios a nivel regional. Estos representantes de los Ministerios tendrían la atribución de coor- dinar todos los directores y jefes de servicios que dependan de su sec- tor a nivel regional. Se excluyen de esta designación los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores por razones obvias. Sin embargo, el Ministerio de RR. EE. hizo presente que era posible que ninguna re- gión designara oficinas para aspectos de designaciones de cónsules.

El señor General Canessa agrega que es muy importante recal- car que no se trata de aumentar el personal, ^{sino} que reestructurar el que actualmente existe en las regiones.

El Mayor señor González prosigue su exposición en la siguien- te forma:

JUNTA DE GOBIERNO

En este momento, casi todos los Ministerios tienen representaciones. Lo que sucede es que los sectores se entrecruzan. Incluso, hay organismos designados, por ejemplo, en Educación, hay coordinadores de la Educación, y ellos están esperando la decisión, para ver qué nombres se les ponen y, en seguida, ver qué jurisdicción tendrían a su cargo.

A nivel provincial, la autoridad máxima sería el Intendente Provincial. Tendría un comité técnico asesor, el cual estaría integrado por los asesores representantes de los sectores público, privado y laboral que designe el Intendente Provincial, y a este Comité pueden concurrir los Alcaldes citados por el Intendente Provincial. El Intendente coordina a todos los jefes de servicios públicos existentes en su provincia.

A nivel comunal, la autoridad máxima sería el Alcalde, quien también es nombrado por la Junta. Tiene un Consejo Comunal de Desarrollo el cual estaría representado por jefes de los servicios municipales; por los representantes de las juntas de vecinos y por otras organizaciones locales que imponga la ley; y tendría un organismo de apoyo técnico que sería una Oficina Comunal de Planificación y Coordinación que serviría de secretaría a una o más municipalidades, de acuerdo como sea la realidad existente. El Alcalde coordina todos los servicios municipales existentes en su zona, y él sería quien encauzaría todas las inquietudes, las condiciones de participación de todos los organismos existentes en la comuna, como son juntas de vecinos, centros de madres, organizaciones juveniles, cooperativas y otros organismos que existan en su jurisdicción.

De esta forma, entonces, como se decía anteriormente, habría una doble dependencia: por un lado, los directores o los secretarios regionales sectoriales dependerían directamente del Intendente Provincial en lo que se refiere a la jurisdicción de mando y, por otro lado, tendrían su dependencia técnica con los respectivos Ministerios y jefaturas de servicios a nivel nacional.

Otras explicaciones en lo que se refiere a la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación:

El nivel de asesoría regional es de extraordinaria importancia para el Gobierno y la Administración regional y sus vinculaciones anteriormente expuestas. En la actualidad, la asesoría de planificación en las zonas existentes obedece a un limitado campo de acción de asesoría fundamentado, casi exclusivamente, en labores de planificación regional, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de Reforma Administrativa, resulta insuficiente en un concepto moderno de toma de decisiones acorde con las metodologías y uso amplio de las tecnologías disponibles.

Lo anterior implica visualizar en la actualidad esta labor de asesoría como un conjunto que armonice, al menos, las siguientes funciones, tanto al nivel nacional como regional y comunal, que se complementarán en las futuras Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación:

- a) La planificación concebida como instrumento capaz de apoyar científica y técnicamente el proceso de toma de decisiones a través de un proceso de guía del cambio económico social orientado a la actividad.
- b) La asignación de recursos a través de la cual se pueden materializar los planes e implementar las decisiones que se toman.
- c) La información estadística y las modernas técnicas informativas que permiten orientar y proyectar la situación de manera cierta y oportuna.
- d) Colaborar con la reforma de la Administración Pública, la que es entendida como una función permanente que no se agota en el tiempo, ya que permanentemente debe estar adecuada al proceso global de desarrollo nacional, sectorial y regional, función que debe ejercer de acuerdo con las instrucciones técnicas que imparta la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.
- e) Apoyo a la capacitación del personal de la Administración Pública, a los objetivos de la reforma administrativa y el desarrollo que ésta sirve. Sólo mediante un personal idóneo podrá conseguirse este objetivo.

Los niveles provinciales y comunales están explicados.

Además, en el proyecto de decreto-ley se incluyen artículos referidos a áreas metropolitanas, facultad de supervigilancia, cuestiones de competencia y disposiciones transitorias que regulan esta fase hasta que se implemente el sistema en su totalidad.

Alternativas de facultades decisorias a nivel regional. -

Existen dos grandes alternativas para el nivel de las decisiones regionales en lo referido a las facultades del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo, lo que se expone a continuación para superior resolución de la Junta de Gobierno.

- Alternativa N° 1.- La primera opción consiste en radicar en el Intendente Regional todas las facultades y decisiones de la región, incluyendo la resolución de las políticas, planes de desarrollo y de presupuesto anual regional, como también la determinación de las prioridades de los proyectos y programas regionales. En esta alternativa, el organismo denominado Consejo Regional de Desarrollo, que preside el Intendente Regional, sólo ejerce funciones consultivas o meramente asesoras.
- Alternativa N° 2.- Que, manteniéndose el Intendente Regional como superior autoridad de la región, el Consejo Regional de Desarrollo coasuma atribuciones decisorias en sólo 3 materias fundamentales: a) la resolución de políticas y planes de desarrollo; b) en la resolución del presupuesto anual regional, y c) en las prioridades a los proyectos y programas de la región. En todo lo demás se le concibe como un órgano consultivo y asesor del Intendente Provincial. En este caso que el Consejo Regional es codecisor, está establecido un mecanismo de vetos para que el Intendente pueda vetar los acuerdos del Consejo cuando se contrapongan a las políticas nacionales, a los aspectos de defensa, de seguridad nacional, porque son aspectos legales que no se quiere que sean eximentes. En el primer caso, resuelve la Junta de Gobierno; en el segundo, la Contraloría, y en lo que se refiere a aspectos de Defensa, el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En el caso de que se acepte la Alternativa N° 1, se suprime lo otro.

Comparación de alternativas.- Las ventajas o inconvenientes de ambas alternativas dicen relación con la mayor o menor conveniencia que se observa frente al hecho de que las más trascendentes resoluciones a nivel regional sean tomadas por una sola persona, o que ésta comparta la responsabilidad con los representantes de las más significativas instituciones y actividades de la región. Implica también resolver respecto del grado de influencia y participación de los distintos sectores de la comunidad regional. La mayor desventaja del sistema de la cogestión del Consejo está en el riesgo de la participación sin límites, generándose una forma de centralismo que divida a los personeros y a sus representados que entorpezca y hostilice el proceso de desarrollo regional, especialmente en esta etapa, en que estas autoridades coinciden con el ejercicio del mando militar en las regiones. En todo caso, con el fin de evitar esta dificultad, se contempla en la alternativa comentada la facultad de veto, calificada en favor de la posición que adopte el Intendente Regional, como una manera de solucionar posibles diferencias entre éste y una mayoría contraria a su opinión. Esto está consignado en el artículo 12 del proyecto de decreto-ley, Anexo N° 3.

Proposición de CONARA.- Por los antecedentes expuestos, esta Comisión Nacional se permite proponer la Alternativa N° 1, con variante, que consiste en que el Consejo Regional de Desarrollo sea codecisor en las materias indicadas, pero que mientras dure la situación de emergencia vigente, sea sólo consultivo y asesor, a fin de evitar entorpecimiento en las decisiones del Intendente Regional de parte de grupos de presión de tipo político, económico o social al mando militar, lo cual se podría traducir en graves trastornos con consecuencias difíciles de prever.

Cualquiera que sea la alternativa seleccionada, corresponde al Intendente Regional la superior iniciativa y responsabilidad en la

ejecución y coordinación del proceso de desarrollo regional y la dirección de las tareas propias del Gobierno Interior enmarcadas en las directivas que existen a nivel nacional.

Alternativas de composición del Consejo Regional de Desarrollo.- Las alternativas que se exponen significan resolver respecto de la composición interna del referido Consejo en cuanto a los representantes que lo integrarían:

- Alternativa N° 1.- En la proposición que está lista de la Comisión de la Reforma Constitucional, conforme a lo establecido en el artículo 7° del proyecto de Acta Constitucional, dicha disposición establecería: "En ningún caso, la representación cuya designación provenga del sector público podrá exceder la tercera parte del total de los miembros que componen el Consejo.
- Alternativa N° 2.- Proposición de la Comisión Nacional. Se propone suprimir el párrafo citado en el artículo 7° de este proyecto, lo que implica dejar abierta la composición del Consejo a lo que regule el decreto-ley que apruebe la Junta de Gobierno, con la ventaja de dejar en libertad al Supremo Gobierno para modificarlo según las circunstancias y el resultado de las experiencias.

En el proyecto de decreto-ley, Anexo N° 3, CONARA propone una composición relativamente paritaria en su artículo 8°, que asegura de mejor manera los intereses del Gobierno a través de una representación más ilimitada entre el sector público y el sector privado. El gráfico presenta la composición propuesta.

El Presidente de este Consejo sería el Intendente Regional; los Consejeros, todos los Intendentes Provinciales de la región; 2 representantes de las municipalidades; un representante de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con una alternativa: que pueden ser los 4 representantes o los que existan en la región; el Director Regional de la Corporación de Fomento, en el buen entendido de que se transformaría, en un futuro próximo, en un Banco de Fomento Nacional; 3 representan-

tes del sector empresarial; 3 representantes del sector laboral; 2 representantes de las cooperativas; un representante de los Colegios profesionales, y un representante de los Bancos comerciales. El Secretario del Consejo sería el Secretario Regional de Planificación y Coordinación; vale decir, del organismo técnico que asesora al Consejo y al Intendente Regional.

El señor General Canessa agrega:

Esta materia se ha prestado a las más amplias controversias de parte de todos los Intendentes, tanto en lo que se refiere a las atribuciones del Consejo Regional de Desarrollo, si es decisor o asesor si es codecisor o asesor, como también a la composición interna del mismo. He recibido sobre esta materia varias llamadas de Intendentes, en especial, por ejemplo, del de la región de Magallanes.

El Mayor señor González continúa su exposición:

Corporaciones de Desarrollo Existentes.- Análisis de la Situación Actual.- Como hasta ahora la asignación de recursos para las regiones obedecía a un esquema absolutamente centralizado, se recurrió, para evitar la crisis que se viene produciendo, a la dictación de una serie de leyes de excepción con heterogéneos regímenes de beneficios que dotaban a las distintas divisiones territoriales del país de recursos especiales, creando corporaciones de desarrollo tales como la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Magallanes y, posteriormente, otras de parecida naturaleza en distintas zonas del territorio nacional. En el legajo hay un trabajo completo con todas las Corporaciones existentes y sus actuales jurisdicciones. Todas ellas fueron creadas afectando, de un modo u otro, distintas fuentes de recursos y con modalidades de manejo y administración que escapaban al control de la planificación nacional, haciendo difícil la formulación de una estrategia nacional para el desarrollo regional. Es cierto que estas soluciones de parche obedecían a factores de las provincias o zonas del país que fijaban para intentar salir de las situaciones de postración económica y social y pensando seguir el modelo producido por la Junta

de Adelanto de Arica que, de un modo u otro, proyectó una imagen de despeque que quiso ser imitada por otras zonas.

Proposición de la Comisión Nacional.- Según el esquema que ahora se presenta, estas Corporaciones dejan de ser una solución deseada y sólo se mantiene la posibilidad de su existencia en casos muy calificados y en forma transitoria, porque se piensa que con la estructura propuesta y una administración eficiente de los recursos humanos y financieros, no será necesario recurrir a paliativos de esta naturaleza. En principio, sólo se autorizaría la transformación de la actual Junta de Adelanto de Arica como una Corporación de Desarrollo de Tarapacá, con sede en Arica por razones estratégicas.

El proyecto de decreto-ley prevé, en los artículos transitorios 4° al 6°, que a medida que se estructuren los organismos regionales que consulta el citado proyecto, se suprimirán las demás Corporaciones, Comités Programadores, Consejos de Desarrollo, Juntas de Desarrollo y otras instituciones de igual naturaleza que existen en las regiones. En todo caso, su vigencia no podría extenderse más allá del 31 de diciembre de 1975. Los recursos humanos y patrimoniales que posean estas instituciones serán traspasados preferentemente a los nuevos organismos regionales en la forma que determine el Intendente Regional, para lo cual deberán estudiarse las modificaciones legales pertinentes. Estas instituciones serán aprovechadas, ya que se las concibe como la base sobre la cual se organizarán las futuras Secretarías Regionales de Coordinación y Planificación, además de las actuales Oficinas Regionales de Planificación, ORPLAN.

La confección regionalizada del presupuesto y la existencia de un fondo nacional de desarrollo regional que se prevé, hará innecesaria la existencia de aquellas instituciones, salvo casos muy calificados; de modo que todas y cada una de las regiones del país estarán dotadas de los elementos administrativos y de los recursos financieros necesarios para su eficiente gestión. Además, a los Intendentes Regio

nales se los ha dotado de las facultades legales para representar extraconstitucionalmente al Estado en la respectiva región. De este modo, puede celebrar actos y contratos necesarios para el desarrollo de la región con cargo a su presupuesto anual, pudiendo delegar en la forma que se indica. Todo esto está contemplado en el número 12 del artículo 5° del proyecto de decreto-ley sobre Regionalización, delegación que puede hacerse a través de los organismos de coordinación.

A continuación, el señor Vildósola, del Ministerio de Hacienda, expondrá el sistema de administración financiera regional propuesto por esa Secretaría de Estado a petición de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA REGIONAL.

El señor representante del Ministerio de Hacienda expone:

Proposición elaborada por el Ministerio de Hacienda, que figura en el Anexo N° 5 del legajo.

Análisis de la situación existente.- La amplitud y complejidad creciente de las actividades del Estado ha generado una gran diversidad de operaciones financieras y de intervención de múltiples instituciones del sector público, ya sea como instituciones ejecutoras, intermediarias, financieras, contraloras, etc., con una proliferación de sistemas y procedimientos disímiles de administración financiera que impiden formarse un panorama claro de la situación de las finanzas públicas y, por tanto, entorpeciendo la conducción de las políticas del Gobierno.

En cuanto al manejo de los fondos públicos, se había venido rigidizando cada vez más en los últimos años a raíz de una frondosa legislación que había introducido una serie de mecanismos de excepción, impuestos con destinos específicos, porcentajes fijos de participación en los gastos, cuentas extrapresupuestarias, etc., con lo cual se reducía cada vez más el ámbito de decisiones del Gobierno al existir una gran proporción de recursos con destinos predeterminados.

Por otra parte, no ha existido ningún mecanismo financiero general que identifique los recursos destinados a las regiones del país, situación que se refleja en un desconocimiento a nivel nacional de las actividades e inversiones que proyectan los servicios públicos, tendiéndose históricamente a una concentración de los gastos públicos en algún punto del territorio nacional, con un casi total abandono de grandes zonas del país.

Frente a este problema, se desarrollaron una serie de mecanismos de excepción para el financiamiento de algunas regiones o localidades, pero generados, las más de las veces, por presiones sociales o políticas, sin responder a un esquema general de desarrollo equilibrado en lo geográfico.

Por estos problemas en la conducción del desarrollo del aparato estatal, y por la gran gravitación de los movimientos financieros del sector público en la economía nacional, se adoptó la decisión, dentro del proceso de reforma de la Administración Pública, de elaborar un nuevo sistema de administración financiera del Estado que sirva como un instrumento eficiente en la conducción del sector público y en su integración a la economía nacional.

Aun cuando el motivo central de esta exposición se orienta, más bien, a la presentación de los esquemas de organización y las formas de administración regional, parece conveniente iniciar esta presentación con una descripción de las principales características del nuevo sistema de administración financiera nacional y, a partir de éste, ubicar el sistema regional.

a) Bases de la Administración Financiera Nacional.

Las bases del nuevo sistema financiero del Estado se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- 1º- Las actividades de todas las instituciones del sector público y de las entidades en las cuales el Estado tenga una participación mayoritaria, deben expresarse y compatibilizarse en un plan de acción y financiero, como un elemento integrante del sistema nacio-

nal de planificación.

Lo anterior exige como condición una vinculación estrecha entre los sistemas de planificación y de presupuesto, de modo de asegurar la realidad de los planes del sector público y una amplia participación sectorial y territorial en la definición de los objetivos y metas expresados en el presupuesto.

2º- Debe tenderse a formular un completo y real presupuesto del sector público, que incluya a todos los organismos del aparato estatal y que abarque en forma total los movimientos financieros de estos organismos, sin excepciones de naturaleza alguna.

La conformación de este presupuesto del sector público no significa una concentración a nivel central del manejo y administración de los recursos financieros. Lo que interesa es la concentración de las informaciones, de manera que las máximas autoridades de Gobierno puedan tener a la vista todos los antecedentes del Estado para la racionalidad de las decisiones y poder compatibilizar la acción de éste en el marco de la economía nacional.

3º- La administración de los recursos financieros, una vez aprobado el presupuesto general del sector público, debe efectuarse con un alto grado de descentralización y autonomía, tanto funcional como territorial, de modo de alcanzar un funcionamiento ágil y expedito del aparato estatal en el cumplimiento de los objetivos que la sociedad le ha señalado.

4º- Bajo esta nueva concepción de las finanzas públicas, los ingresos fiscales generados por el sistema tributario y arancelario constituyen un fondo único e indivisible cuya asignación corresponde a una decisión de las autoridades máximas de Gobierno como culminación del proceso de planificación del sector público, por lo que no son permisibles asignaciones o destinaciones a priori de rendimiento alguno de los ingresos fiscales.

5º- El funcionamiento del nuevo sistema de administración financiera exige una revisión exhaustiva de todos los procedimientos adminis

trativos, pero, en especial, de los sistemas de contabilidad y de control orientados a proporcionar un conjunto de informaciones útiles a la Administración en todos sus niveles y, por otra parte, a cautelar la eficiencia con que se emplean los recursos del Estado aplicando sistemas modernos que permitan integrar las informaciones de todo el sector público, pero que, a su vez, no signifiquen un freno burocrático al funcionamiento de las entidades públicas.

Bases de la Administración Financiera Regional.-

De las características del sistema nacional de administración financiera; de las formas de organización de los Gobiernos regionales, y de la estructura general del Estado se obtienen los elementos fundamentales de la administración financiera regional.

Aun cuando algunos de estos antecedentes no se encuentran totalmente perfilados, es posible señalar algunos aspectos característicos de dicho sistema:

1º- En la presentación del presupuesto de cada uno de los Ministerios y Servicios se identificará el destino regional de los recursos para inversión.

2º- Como un complemento al financiamiento local de las actividades netamente regionales, tanto de funcionamiento como de inversión, se creará en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este Fondo se constituirá con la destinación, a lo menos, del 5% de todos los rendimientos arancelarios y tributarios, con excepción del impuesto territorial que se destinaría íntegramente a complementar el financiamiento municipal.

Esta proposición significa duplicar el monto total de recursos que en la actualidad el Estado destina al financiamiento regional por una serie de mecanismos de excepción que serían, en este caso, sustituidos por el Fondo Nacional.

3º- Este Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuiría anualmente entre todas las regiones con un esquema como el siguiente:

Una proporción de dicho Fondo en partes iguales para cada una de las regiones, de modo de asegurar un mínimo equivalente para todos. El resto se distribuiría en función de las políticas nacionales de estímulo al desarrollo regional, de acuerdo a los factores que se consideran prioritarios en cada caso. En este sentido, no parece conveniente establecer criterios rígidos de distribución, pues cualquiera que sea la variable que se elija, tiene variaciones importantes en el tiempo y, además, en las condiciones actuales, tenderían a ser perjudicadas aquellas regiones más postergadas por ser, en general, todos sus indicadores más bajos que en el resto del país.

Debe insistirse que la asignación de los recursos de este Fondo tendría como destino el financiamiento de las actividades y proyectos netamente regionales, además de los recursos que se emplearán en la región a través de los respectivos Ministerios.

4º- Los recursos provenientes del Fondo se entregarán a las regiones en cuotas globales periódicas, para ser administrados por éstas en función de sus prioridades, de acuerdo con los presupuestos aprobados.

Calendario de puesta en práctica.- De acuerdo a las posibilidades reales de implantación del nuevo sistema de administración financiera, sólo resultaría factible su aplicación a partir del año 1975, pues los aspectos técnicos de este problema están actualmente en estudio y es preciso materializarlos en la respectiva legislación después del proceso de discusiones correspondiente.

En cuanto a la asignación de recursos extraordinarios para determinadas regiones, el total de recursos financieros del Estado ya se encuentran comprometidos para este año, y cualquiera modificación significaría reasignaciones de recursos, pues no hay márgenes disponibles de ninguna naturaleza.

En resumen, se hacen las siguientes proposiciones:

- 1º- El Presupuesto para el año 1975, tanto fiscal como de instituciones descentralizadas y autónomas, debería presentar los gastos de inversión clasificados por región.
- 2º- Una de las tareas de los mecanismos de Gobierno regionales durante 1974 será, precisamente, participar en la formulación del presupuesto a nivel regional; preparar el presupuesto de los fondos regionales y, a partir del 1º de enero de 1975, administrar estos fondos.
- 3º- En el Presupuesto de la Nación para 1975 se incorporaría el Fondo Nacional de Desarrollo Regional distribuido en las distintas regiones de acuerdo a los criterios que fijen las máximas autoridades de Gobierno.

A continuación, el señor Andrés Sanfuentes se referirá a la política de incentivos para el desarrollo regional.

El señor Sanfuentes expresa lo siguiente:

La primera aclaración que conviene hacer es que el texto presentado tiene, a diferencia de algunos anteriores, un carácter de proposición meramente preliminar.

POLITICA DE INCENTIVOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

1.- Objetivos Generales.-

La razón fundamental que mueve al otorgamiento de franquicias regionales es el logro de un rápido desarrollo económico y social de determinadas áreas geográficas. Con este objetivo o meta se deben observar estrictamente las siguientes normas básicas:

- a) Toda persona, natural o jurídica, que en forma habitual establezca su actividad económica o parte de ella en la región, tendrá derecho a gozar, sin discriminación alguna, de sus franquicias propias.
- b) Los incentivos sectoriales son materia directa del Supremo Gobierno y, por lo tanto, no es tuición de la región utilizar herramientas fiscales para promover programas de sectorialización diferentes de las normas indicativas establecidas por el Gobierno central.

- c) La estructura y nivel de las franquicias no pueden estar revestidas de matices de perpetuidad.
- d) Los objetivos, en términos de flujos migratorios, empleos, inversión, perseguidos en las diferentes regiones deben ser claramente establecidos y ordenados prioritariamente.

2.- Franquicias para Tarapacá, Antofagasta, Aisén y Magallanes.- Objetivos y Condicionamiento.-

Como norma económica general, debe sostenerse que los incentivos deben estar dados a los objetivos. Por lo tanto, se partirá certificando que para estas regiones y por motivos estratégicos, se de sean lograr los siguientes fines:

- a) Aumentar la población de estas provincias.
- b) Elevar el nivel de bienestar de sus habitantes y la tasa de desarrollo económico.
- c) Descentralizar las decisiones administrativas y económicas.

Conviene aclarar que el nuevo sistema de franquicias, a lo menos, deberá mantener el nivel actual; es decir, si se elimina alguna preferencia específica, será necesario restablecer a la región, por otra vía, de una preferencia de magnitud semejante. Al respecto, se han seguido las siguientes normas:

- 1) Para el caso de Arica y la provincia de Magallanes se mantiene el nivel de franquicias. Actualmente son los regímenes más beneficia dos.
- 2) El resto de la provincia de Tarapacá se nivela a Arica.
- 3) La provincia de Antofagasta tendrá un menor nivel que Tarapacá, tanto por su mayor desarrollo económico, por considerarse menos es tratégica que la anterior y por no presentar problemas migratorios demasiado serios. Además, en la actualidad su nivel de franquicias es inferior. En esta provincia, la comuna de Taltal recibe un tra tamiento especial por su bajo nivel de ingresos.
- 4) En el caso de la provincia de Aisén, que en estos momentos tiene franquicias de magnitud relativamente elevada, se plantea augmentar

la significativamente por estar sumamente despoblada y presentar sus habitantes un nivel de pobreza bastante claro.

El Nuevo Sistema.-

Los defectos básicos que se han criticado al sistema actual, aparte los ya mencionados en los planteamientos generales, son los siguientes:

- Para cumplir un objetivo se usan diversos instrumentos simultáneamente, con distintos grados de eficacia, muchos de los cuales son contradictorios.
- Tiende a abaratar el uso del capital a través de las franquicias tributarias y arancelarias, con lo cual se fomenta el uso de maquinas y otros bienes de capital, en perjuicio de una ocupación más intensiva de la mano de obra.
- Tiende a abaratar el costo de los artículos importados fomentando su adquisición y estableciendo pautas de consumo diferentes al resto del país y, muchas veces, contrarias a la política económica general.
- Permite elevar el grado de actividades productivas de las regiones favorecidas, a costa del desarrollo económico del resto del país, a causa de la puesta en marcha de unidades económicas relativamente ineficientes. Este problema es especialmente significativo en Arica.

Los fenómenos mencionados nos llevan a proponer las siguientes modificaciones al sistema:

- a) Franquicias al uso del trabajo.- Por los motivos expuestos anteriormente, especialmente porque las actuales franquicias tributarias que rebajan los impuestos de 1a. categoría, bienes raíces e internacionales de bienes importados fomentan el uso del capital en perjuicio de la mano de obra, se propone eliminar todas las reducciones actualmente vigentes y reemplazarlas por un sistema mediante el cual se fomente el uso de la mano de obra. La idea básica es permitir a las empresas que trabajan independientes, descontar de sus impuestos una suma fija por trabajador ocupado. Con este sistema se fo -

mentará en forma considerable el empleo de mano de obra en esas regiones, principalmente aquella no especializada, a la que corresponde la mayor tasa de cesantía, lo que generaría un proceso de atracción de población hacia la zona o, al menos, la reducción del proceso migratorio hacia el centro del país. De este modo, las empresas estarían interesadas en producir con tecnologías que usen intensivamente mano de obra, que para ellos es más barata en la región que fuera de ella, o bien, aquellos bienes que ocupen primordialmente el trabajo.

- b) Subsidio a los habitantes de la región.- Uno de los objetivos para atraer población es elevar el nivel de bienestar de los habitantes de la región, especialmente de aquellos más pobres. El método más eficaz es elevar la capacidad generadora de ingresos de cada individuo y hacer efectivo este mayor nivel de ingresos.

En el corto plazo, la herramienta más expedita es otorgar un subsidio directo en dinero a las personas. Estos recursos se financiarían a través del Presupuesto fiscal y suman un monto equivalente a las franquicias del impuesto a la compraventa actual y que se derogarían. Este subsidio podría elevarse para los profesionales, de existir una política de atraerlos a esa región.

- c) Subsidio global a la zona.- Por ser claramente contradictorias con la política arancelaria y de comercio exterior del Gobierno, se propone derogar todas las franquicias arancelarias de que gozan actualmente las regiones y reemplazarlas por un monto global asignado en el Presupuesto fiscal, equivalente, a lo menos, al monto de las franquicias que se suprimen. Este monto global sería entregado a los Gobiernos regionales para ser gastados según las pautas establecidas en el mecanismo diseñado para estos efectos, sin intervención de las autoridades centrales, ya que se trata de llevar a cabo una efectiva descentralización en las decisiones.

Como se observa, sólo se han escogido tres instrumentos para canalizar las franquicias; pocas, pero efectivas, que apuntan directamente a las metas planteadas.

De todo este sistema sólo estaría exceptuada la gran minería del cobre actual y futura, por la productividad altísima con que opera.

Las empresas actualmente establecidas podrían también acogerse al sistema, siempre que estén afectas a las normas generales de la ley de impuesto a la renta y de otras tributaciones, así como que no dispongan de franquicias arancelarias específicas. Si tienen tratamiento de excepción, deberán renunciar a él para acogerse al nuevo sistema.

d) Frecuencia en el tiempo de la implantación de las nuevas franquicias.- Como se produciría una transformación completa del sistema de franquicias, se considera necesario establecer un plazo de dos años y medio, hasta fines de 1976, para su complementación completa.

Hasta esa fecha, las empresas que gozan de las franquicias actuales tendrían tiempo para continuar usufructuando de ellas, sin pasar a contar con los nuevos beneficios. No se puede beneficiar de ambas a la vez.

De los tres instrumentos establecidos, hay uno que tiene la posibilidad de ser adoptado voluntariamente y no compulsivamente por parte de las empresas; éste es el subsidio al uso de la mano de obra. Las empresas pueden sustituir voluntariamente las exenciones de 1a. categoría y bienes raíces por la mano de obra en el plazo de dos años y medio. Pasado este plazo, el nuevo régimen sería obligatorio. Sin embargo, los dos modos restantes de otorgar franquicias --subsidio al habitante de la región y subsidio global a la zona-- han de ser obligatorios necesariamente.

Las empresas que, por estar en la región, gozan de exención del impuesto a la compraventa y de aranceles, no tienen incentivo mayor al sustituir este régimen por el subsidio global a la zona ni el subsidio a sus habitantes. La razón es porque el empresario no percibiría directamente el monto de la exención de la cual gozaba en el antiguo sistema de franquicias. Sin embargo, la zona, como un todo,

percibirá por el nuevo sistema lo mismo que ha dejado de percibir debido a la derogación del antiguo sistema.

Por ello, se haría aconsejable dar las reglas del juego hoy, para aplicarlas dentro de un plazo de dos años y medio. De este modo, las futuras actividades sabrán exactamente cuáles serán sus obligaciones tributarias y aduaneras.

Derivado de todo el planteamiento anterior, en la página 51 se presentan dos cursos de acción para resolución de la H. Junta de Gobierno, para implementar la regionalización.

Curso de Acción N° 1.-

Imponer la regionalización del país en forma escalonada, como sigue: inicialmente, a partir del 15 de mayo de 1974, en las 4 regiones extremas y en una región multiprovincial que se propone sea la región correspondiente a las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío, designando los Intendentes Regionales respectivos a más tardar el 30 de mayo de 1974.

Posteriormente, a partir del 1° de enero de 1975, imponer la regionalización en las 8 regiones restantes, designando a partir de esa fecha los Intendentes Regionales respectivos.

Disponer la descentralización y desconcentración administrativa de los Ministerios y Servicios en todas las regiones, con prioridad para las 5 regiones pilotos, designando los Secretarios Regionales Sectoriales, los Directores o Jefes Regionales de Servicios, instituciones estatales o semiestatales que correspondan y delegando las atribuciones necesarias, y determinar la racionalización del presupuesto nacional en forma gradual, según se indica.

Mantener durante 1974 las asignaciones presupuestarias ya determinadas. Asignar regionalmente fondos a las 5 regiones pilotos a partir del presupuesto nacional del año 1975. Asignar regionalmente fondos a todas las regiones a partir del presupuesto nacional de 1976.

Y estudiar y proponer al Comité Económico el sistema de franquicias para las regiones extremas, para resolución de la H. Junta.

Curso de Acción N° 2.-

Disponer la regionalización en el país y designar, en forma diferida, a corto plazo, todos los Intendentes Regionales a más tardar el 30 de mayo de 1974, como sigue:

- a) Inicialmente, a partir del 21 de mayo de 1974, con las 5 regiones prioritarias, igual al Curso de Acción anterior.
- b) Posteriormente, las 8 regiones restantes, a medida que se encuentren material y humanamente implementadas y en condiciones de confeccionar y administrar sus respectivos presupuestos regionales, con plazo máximo al 30 de junio de 1974 y si hay informe favorable de esta Comisión Nacional.
- c) Por último, las regiones que a esta fecha, 30 de junio, no estén en condiciones de operar en la forma prevista anteriormente, sólo podrán iniciar su proceso de regionalización a partir del 1° de enero de 1975.
- d) Disponer la descentralización y desconcentración de los Ministerios y Servicios en todas las regiones, con la designación de las autoridades previstas en el Curso de Acción N° 1.
- e) Determinar la regionalización del Presupuesto Nacional como sigue:
 - El año 1974, con el presupuesto aprobado para este año.
 - Asignar regionalmente fondos a todas las regiones que se encuentren implementadas antes del 30 de junio de 1974, en el Presupuesto Nacional de 1975.
 - Asignar regionalmente fondos en el Presupuesto Nacional de 1976 a las regiones que no se encuentran implementadas en la fase antes señalada, y estudiar y proponer por el Comité Económico el sistema de franquicias para las regiones extremas, para resolución de la H. Junta de Gobierno.

Se ha presentado una comparación de los Cursos de Acción que, por razones de tiempo, sólo se van a leer los factores de comparación elegidos: 1) imagen; 2) proceso administrativo; 3) momento político; 4) Económico-financiero; 5) de planificación, y 6) de seguridad nacional. Todo esto está contenido en las páginas 53 a la 63.

Curso de Acción más Favorable.- Proposición de esta Comisión Nacional.-

De acuerdo con la comparación de los Cursos de Acción realizados anteriormente, esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa viene en proponer, para superior resolución de la H. Junta de Gobierno, el Curso de Acción N° 2, sobre implementación de la regionalización del país, que, en resumen, significaría: nombramiento de los 5 Intendentes Regionales en mayo de 1974; vale decir, las cuatro provincias extremas --Tarapacá, Antofagasta, Aisén y Magallanes-- y la región del Bío Bío. El resto de los Intendentes Regionales serían nombrados antes del 30 de junio de 1974.

Los recursos financieros para este año serían conforme a lo dispuesto para las respectivas provincias, Comités Programadores, Junta de Adelanto, etc., en el presupuesto actual. Para el año 1975 regiría el Presupuesto regionalizado a partir del 1° de enero de 1975.

El año 1974 se dedicaría, fundamentalmente, a la organización y preparación de los planes y presupuestos para 1975. Y la administración financiera y funcionamiento total del sistema regiría a partir del 1° de enero de 1975.

Requisitos o supuestos bases.- Los cursos de acción recomendados por esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa exigen el cumplimiento de los siguientes requisitos o supuestos bases:

1.- La determinación oportuna de las regiones y sus capitales.

Ello permitirá cumplir las etapas de ejecución del proceso e impedirá que continúe la discusión entre las actuales provincias, que puede ser sumamente perturbadora.

2.- El proceso de implementación de las regiones, en todo caso, deberá efectuarse en forma gradual y muy flexible, de acuerdo con las realidades propias de cada una de ellas y conforme a las posibilidades del país.

3.- La iniciación desde ya del proceso de desconcentración de los Ministerios y Servicios Públicos, lo que exige una programación adecuada de todos los niveles.

- 4.- Un manejo uniforme y autoritario del proceso de regionalización al más alto nivel posible.
Es preciso hacer frente a las presiones de los sectores que pueden resultar afectados y en las decisiones de las medidas que puedan desatar.
- 5.- Una adecuada implementación del Ministerio del Interior de manera tal, que cuente con una organización suficiente que le permita atender las relaciones de las autoridades regionales con la Junta de Gobierno.
- 6.- Una acción integrada. Al menos, muy coordinada con los señores Ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Hacienda, ODEPLAN y Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, especialmente para conducir el proceso de regionalización en sus primeras etapas.
- 7.- La constitución de los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo, al menos de los organismos técnicos asesores, con el fin de asegurar la participación de la comunidad. Sería la única manera de producir una relación armónica y dinámica y de compromiso entre las autoridades y los habitantes de los territorios, con todas las consecuencias favorables que esto supone.
- 8.- La adopción de drásticas medidas para disminuir la dotación de la Administración Pública en Santiago, facilitando los desplazamientos de personal calificado hacia las regiones, según su prioridad.
- 9.- La implementación de un régimen de incentivos para el personal que deba trasladarse a zonas, y que las ventajas de desarrollo de la macrozona central disminuyan indudablemente.
- 10.- La urgente ejecución de planes habitacionales en las regiones con prioridad para fin del presente año, para el personal civil o militar que se radique o se encuentre en ellas.
- 11.- Una prioridad para las tareas de construcción, mantención y equipamiento de las oficinas regionales, provinciales y comunales, frente a las que deben efectuarse en Santiago, sin perjuicio de aprovechar al máximo el equipamiento existente.

- 12.- La oportuna adecuación presupuestaria a la regionalización, para lo cual el Ministerio de Hacienda deberá preparar las normas operativas correspondientes.
- 13.- Exigir un aporte efectivo de las comunidades beneficiadas para el proceso de regionalización de modo tal, que las necesidades sean absorbidas en forma compartida por gobernante y gobernado.
- 14.- Estudiar por los organismos competentes la adecuación del sistema bancario nacional al proceso de regionalización, específicamente referido a:
- a) Existencia de Bancos comerciales regionales y/o interregionales.
 - b) Existencia de Bancos de fomento con las siguientes alternativas planteadas en las sesiones de trabajo de CONARA:
 - Una Banca Nacional de Fomento con oficinas regionales.
 - Bancos Regionales o interregionales de Fomento.
 - Un sistema mixto.
- 15.- Adecuación del sistema universitario para la nueva realidad regional, para lo cual deben estudiarse las soluciones con los organismos pertinentes.
- 16.- Concertar entre el Supremo Gobierno y la Excma. Corte Suprema de Justicia la adecuación de la organización, jurisdicción y competencia de los Tribunales en función de la regionalización del país en los niveles territoriales que correspondan.
- 17.- Continuar los estudios sobre la administración metropolitana por parte de esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, coordinando los estudios pertinentes que se refieren a los siguientes aspectos:
- a) Determinación de las áreas metropolitanas que se proponen para resolución de la H. Junta de Gobierno.
 - b) Sistema de administración necesario para atenderlas y las instrucciones legales pertinentes.
- 18.- La ejecución de un amplio plan de difusión a todo nivel, del con-

tenido, objetivo, dificultades y responsabilidad que conlleva este proceso, especialmente en las regiones comprometidas.

19.-La ejecución de un plan intensivo de capacitación y perfeccionamiento del personal civil y militar que tenga directa o indirecta participación en el proceso de regionalización. Esto requiere de una activa colaboración de las Universidades, escuelas de capacitación y otros organismos competentes del país. Se requiere también gestionar la colaboración de organismos internacionales y de países con experiencia en la materia.

20.-Implantación de un sistema que permita evitar posibles interferencias de orden jerárquico entre el mando militar y la autoridad superior de la región. Ello supone delimitar claramente el ámbito propiamente militar y el ámbito de Gobierno y Administración de la región.

Para esto, se propone que el señor Ministro del Interior, en coordinación con el señor Ministro de Defensa Nacional, seleccione a los oficiales superiores de la Defensa Nacional que se desempeñarán como Intendentes Regionales y que no necesariamente serán los Jefes militares que ejerzan su jurisdicción en la región, haciéndose presente que, de acuerdo al decreto-ley propuesto, el Intendente Regional debe ser diferente al Intendente Provincial para asegurar la imparcialidad en su gestión administrativa.

El General señor Canessa expone las siguientes

CONCLUSIONES GENERALES.

Aun cuando cada vez que ha sido necesario se han formulado las conclusiones en cada materia, se ha estimado conveniente establecer, en la parte final del estudio, algunas conclusiones de carácter general, especialmente con el propósito de destacar aquellos aspectos que tienen una particular importancia.

Trascendencia de la Regionalización y de una Nueva Concepción de Gobierno Interior.

No es del caso insistir en la necesidad que existe de introducir modificaciones, tanto en lo referido a regionalización, como a Gobierno Interior, porque las razones que la avalan son numerosas y de mucho peso. Pero sí hay que destacar que ello significa accionar elementos fundamentales de la estructura del país y que sus efectos jugarán un gran papel en el futuro de la vida nacional.

Debemos señalar que no cualquier Gobierno puede adoptar resoluciones como las que hoy quedan sometidas a consideración de la H. Junta de Gobierno, porque ellas imponen la obligación de anteponer el interés nacional sobre las funciones políticas o presiones que obedecen a criterios locales de grupos o de personas. Tenemos el convencimiento de que cualesquiera que sean las decisiones que se adopten, ellas tendrán positivas repercusiones en un plazo relativamente breve.

Diversidad de Opiniones ante la Regionalización.

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que el procedimiento seguido para el estudio de la regionalización ha posibilitado que todos los organismos y autoridades que corresponden o que, simplemente, lo desearan, tuvieron la oportunidad de exponer sus opiniones y dar a conocer sus fundamentos. Todos los puntos de vista de dichos organismos y de las autoridades han sido considerados, analizados y discutidos, con el objeto de tratar de encontrar la mejor solución. Después de ello, en cumplimiento de nuestro deber, hemos acogido toda sugerencia bien fundamentada, y la totalidad de los aspectos en que estamos en desacuerdo se someten a la resolución de la H. Junta de Gobierno.

Nos preocupa la circunstancia de que no se puedan satisfacer algunas proposiciones que, indudablemente, son bien inspiradas, pero que adolecen normalmente de una visualización regionalista, local o extremadamente unilateral. Confiamos en que esos pequeños sectores a los cuales no se les puede satisfacer sus intereses, puedan comprender que sólo se busca lo que mejor conviene desde el punto de vista nacional.

La Nueva Concepción del Gobierno Interior.

Como ha podido apreciarse a través de la exposición, esta nueva concepción del Gobierno Interior, junto con resolver numerosos problemas que presenta la situación actual, busca en forma directa y profunda la descentralización del poder, sin que ello signifique delimitar las atribuciones del Gobierno Central. Por el contrario, en la medida en que este último se desprenda de asuntos que hoy indebidamente están bajo su control, mayores serán sus posibilidades de actuar en aquellos planteamientos que realmente le son propios e intocables.

Por otra parte, pensamos que la solución propuesta tendrá una honda repercusión en lo político, lo que sólo podrá apreciarse en su verdadero significado cuando se restablezcan todos los partidos políticos. Sin embargo, este hecho también podrá apreciarse durante el Gobierno militar actual.

Medidas Complementarias Indispensables.-

Tanto la regionalización como la nueva concepción de Gobierno Interior, para llevarlas a la práctica requieren de medidas complementarias indispensables y, entre ellas, destacan las legales, de recursos financieros y de incentivos.

Todo ello, lo repetimos, es indispensable y es por esta razón que en esta oportunidad se presentan los documentos ejecutivos que corresponden, y se continuará trabajando en todo lo que es complementario para más adelante.

Estimamos nuestro deber representar a la H. Junta de Gobierno que, si bien es cierto que el grado de urgencia que se le asigne a la puesta en práctica de estos estudios es decisión del Gobierno, y que, dada su trascendencia, es prudente actuar con calma y en forma gradual, no es menos cierto que es desde todo punto de vista conveniente y necesario no retrasar las decisiones, porque ellas constituyen valioso medio para el constante progreso y desarrollo que tanto reclama nuestro país.

Por otra parte, ello significará un impulso dinámico a la acción, que es característica en nuestro Gobierno, junto con agregar a las transformaciones que nos preocupan el esfuerzo, capacidad doctrinaria y unidad de todas las autoridades militares que hoy tienen la responsabilidad de los altos cargos que ocupan.

Proposición sobre Secuencia de Acción.-

Finalmente, se hace presente que en el legajo presentado a cada uno de los señores miembros de la H. Junta de Gobierno, inmediatamente detrás de las Conclusiones, en el Anexo primero se ha incluido una proposición sobre secuencia de acción debidamente coordinada y que, en forma gradual, permitirá llevar a la práctica las decisiones que adjunte la Junta.

En este documento nosotros partimos de la base de que el día 15 de junio podría tomar una resolución definitiva sobre este problema y, sobre la base de lo anterior, entonces se encadenan una serie de acciones que están expresadas en las dos páginas y media que tiene el documento, hasta llegar al 1º de enero de 1976.

Por ejemplo, el 21 de mayo proponíamos nosotros firma de los siguientes documentos en Sesión Solemne de la H. Junta de Gobierno:

- Acta Constitucional sobre Regionalización, que se acompaña.
- Decreto-ley que determina las regiones.
- Decreto-ley sobre régimen administrativo de las regiones, que se acompaña.
- Decreto-ley sobre régimen interior del Estado, en reemplazo del texto actual.
- Decreto Supremo que ordena la implantación inmediata de las 4 regiones extremas y la región de Bío Bío.

Y así, sucesivamente, siguen todas las secuencias de acción que, en el caso de que la Junta de Gobierno así lo estime en su resolución, iríamos nosotros materializando.

- El señor Almirante Merino se refiere a la zona de Aisén en cuanto a la conveniencia de que la región del Baker pertenezca a Magallanes, ya que, por razones geográficas, su curso de irradiación depende de Punta Arenas en lo relativo a comunicaciones, transporte, posibilidades de desarrollo, alimentación, etc., pues sus comunicaciones deben hacerse por vía marítima.

- El señor General Leigh dice estimar excelente el trabajo realizado por CONARA. Agrega que le preocupa el plazo que se da para implantar la regionalización, el que estima muy breve.

- El señor General Mendoza concuerda en que la adopción de medidas en forma demasiado rápida podría traer consecuencias graves. Estima que debe darse comienzo al plan de regionalización mediante planes pilotos, en forma gradual. Agrega que la labor realizada por CONARA será de mucha ayuda para la Junta.

- El señor General Pinochet considera sobresaliente el trabajo presentado.

Añade que desea plantear algunas dudas, como, por ejemplo, la necesidad de separar a Malleco de Valdivia por el hecho de existir entre ellas una cordillera. Es de opinión de juntar a Valdivia con Osorno. A su juicio, esa región habría que reestudiarla.

Otra materia que le llama la atención es el hecho de que no han variado las capitales, las que deben tener una posición central, por ejemplo, en las zonas de Tarapacá y en la zona Sur, pues parece que la capital de Valdivia y Osorno debería ser Río Bueno. En Concepción, dice inclinarse por designar capital a Los Angeles. Considera que también debe reestudiarse la designación de las capitales.

Coincide con el Sr. General Leigh en cuanto a que los pasos deben darse en forma lenta, suave y estima que, primero, debe estar todo el plan terminado. A su juicio, durante 1974 se puede experimentar con las regiones pilotos, y no más de cuatro. En 1975 se podrían regionalizar otros sectores, para, al final de ese año, terminar ya toda la regionalización.

-El Sr. General Canessa aclara que hay dos alternativas para implantar la regionalización: una, que es la apurada, y la otra, que es más lenta y donde se parte con regiones pilotos. Agrega que se puede hacer otro calendario.

- El señor General Pinochet reitera que considera el trabajo sobresaliente.

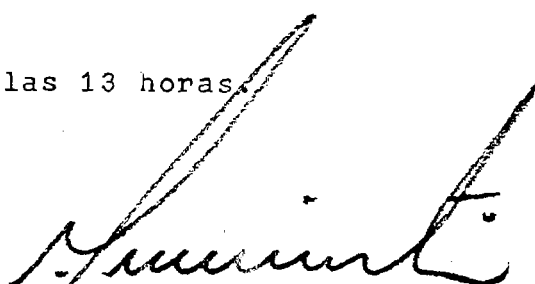
Estima que el calendario estaría bien, pero que debe experimentarse primero. Agrega que la difusión debe hacerse en forma parcial.

Aunque es un detalle, dice llamarle la atención el hecho de denominar "Intendente Regional" e "Intendente Provincial". En su opinión, debería denominárseles "Intendente Regional" y "Gobernador Provincial", porque ya estamos acostumbrados a esa designación.

- El Sr. General Leigh felicita al personal que participó en este trabajo sobre reforma administrativa y regionalización del país.

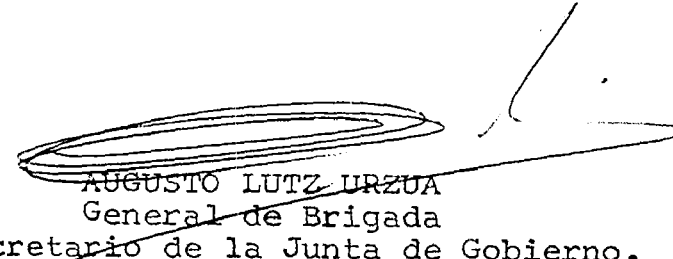
--La Junta acuerda no hacer las transformaciones para regionalizar el país en forma demasiado rápida, sino que lentamente, en forma gradual, tratando de experimentar durante 1974 con algunas regiones pilotos, para lo cual da las instrucciones correspondientes a los integrantes de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y del Comité Asesor de la Junta.

--Se levanta la sesión siendo las 13 horas.



AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército

Presidente de la Junta de Gobierno



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