

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARIA DESARROLLO REGIONAL
Y ADMINISTRATIVO
DIVISION MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

PROCESO DE REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION
Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN CHILE

MONOGRAFIA PREPARADA POR LA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR PARA SER PRESENTADA EN REUNION TECNICA A REALIZARSE EN MADRID, ESPAÑA, EN EL MARCO DE LA XVI REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD).

SANTIAGO DE CHILE

OCTUBRE 1986.-

INDICE

PAG.	
1 - 2	INTRODUCCION
3 - 14	I. EL PROCESO DE REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN CHILE.
3	A. OBJETIVOS
3 - 11	B. BASES CONCEPTUALES
3 - 4	1. MARCO POLITICO-ADMINISTRATIVO
4 - 5	2. MARCO SOCIO-ECONOMICO
5 - 6	3. LA PLANIFICACION NACIONAL
6 - 7	4. PRINCIPIOS BASICOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO
8 - 11	5. LA REGIONALIZACION
8 - 9	A. DEFINICION DE LOS NIVELES POLITICO-ADMINISTRATIVOS
9 - 11	B. DIVISION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL PAIS
11 - 14	C. EL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION
15 - 30	II. LA IMPLEMENTACION DE LA REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.
15 - 17	A. LOS INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION
17 - 27	B. POLITICAS Y MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DE LAS REGIONES
17 - 19	1. IMPLEMENTACION DE NORMAS DERIVADAS DE LA CONSTITUCION
19 - 20	2. LA DESCENTRALIZACION FUNCIONAL Y ADMINISTRATIVA
20 - 21	3. FORTALECIMIENTO DEL NIVEL MUNICIPAL
21	4. APROVECHAMIENTO INTEGRAL DE LAS POTENCIALIDADES REGIONALES

22 - 23

5. APERTURA AL MERCADO EXTERNO

24 - 25

6. ASPECTOS SOCIALES

26 - 27

7. OTRAS

27 - 30

C. EL FINANCIAMIENTO

27 - 29

1. EL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL
(F.N.D.R.)

29

2. EL FONDO COMUN MUNICIPAL

30

3. EL FONDO SOCIAL

31 - 34

III. EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA REGIONALIZACION DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATI- VA.

I N T R O D U C C I O N

El proceso de regionalización, descentralización y desconcentración en Chile, se ha de entender inserto en una acción más amplia del Supremo Gobierno, en orden a reformar el sector público excesivamente centralizado, absorbente y sobredimensionado.

Esta compleja tarea denominada la Reforma Administrativa Integral y considerada como una de las siete modernizaciones emprendidas por el Gobierno de Chile, conlleva la obligación de adecuar la Administración, con exceso de funciones y atribuciones, muchas de ellas discrecionales, e incluso de orden jurisdiccional, al principio de subsidiariedad del Estado, en que la libertad individual es el motor que impulsa el desarrollo económico-social del país, con la sola limitación de que el uso de ella no interfiera la libertad de otras personas en la búsqueda de su propio bien común.

Esta tarea que si bien constituye un todo coherente es posible llevarla a cabo encauzada en tres direcciones fundamentales, íntimamente entrelazadas entre sí, que son la Reforma Estructural, la Reforma Funcional y la Regionalización, aspecto este último que se examina en esta ocasión.

En mérito a lo expresado, para entender las materias relativas a la regionalización, es necesario enmarcar sus bases conceptuales en una empresa de largo aliento que tiene por meta modernizar el Estado de Chile, a fin de ofrecer a la ciudadanía posibilidades ciertas de desarrollo socio-económico, acorde con los grandes avances que registra el mundo actual.

Chile ha abordado con particular énfasis un proceso de descentralización y desconcentración política, administrativa y económica. Ello ha sido motivado por una concepción enteramente nueva respecto del papel de las regiones, distinta de la tradicional. En efecto, históricamente, siem-

pre el país adoptó esquemas de desarrollo centralistas, en lo económico, lo político y lo administrativo. Las decisiones, tanto las que incidían en aspectos nacionales como las que tenían un alcance regional y, aún local, se adoptaron básicamente en la capital, limitando, frenando y frustrando las capacidades regionales e induciendo a una concentración no deseada, de toda la actividad del país en torno al Gobierno Central.

Esto originó un desarrollo nacional profundamente desequilibrado, donde sólo algunas zonas del territorio nacional, principalmente las del centro, gozaron de los beneficios inherentes a un cierto desarrollo, mientras otras, por el contrario, quedaron totalmente marginadas de este proceso. Los esfuerzos hechos en el pasado para remediar esa situación fueron básicamente, del tipo franquicias y subsidios, y respondieron principalmente, a presiones de tipo coyuntural.

Frente a ello y consciente de las crecientes desigualdades existentes a lo largo y ancho del país, el Gobierno de Chile, objetando dicha situación y con la voluntad de minimizar sus efectos negativos, tanto por el alto grado de desempleo de recursos como por la desigualdad de oportunidades para sus habitantes, se abocó de lleno a este proceso de desarrollo regional que, en lo medular, pretende convertir a las regiones en partes constitutivas del proceso de desarrollo económico-social, entregando a éstos el máximo de su contribución, y, convirtiendo a las fuerzas vivas de ellas en agentes dinámicos de su propio destino.

I. EL PROCESO DE REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN CHILE.

A. OBJETIVOS

La regionalización en marcha persigue readecuar la división política y administrativa del territorio nacional para posibilitar el cumplimiento del objetivo nacional, lo que implica la consecución de los siguientes objetivos:

- Establecer una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin;

- Establecer la correspondiente jerarquización de las unidades territoriales ya definidas;

- Dotar a cada unidad territorial de autoridades y organismos con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes de modo que sea posible su efectiva complementación, y

- Lograr la integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente.

B. BASES CONCEPTUALES

1.- Marco Político-Administrativo

Las características del sistema de gobierno y administración vigente con anterioridad a 1974, eran incompatibles con la necesidad de contar con un régimen que agregara, al concepto tradicional de administración, el de planificación, teniendo ambos como objetivo el desarrollo integral del país. El concepto de desarrollo fue incorporado al Régimen de Administración Interior como una función incentivadora y preferente del Estado e

íntimamente ligada al Gobierno Interior del país en estrecha coordinación con el sector privado, motor básico del desarrollo nacional.

Para estos efectos, se dictaron los decretos leyes N°s. 573 y 575, de 1974, que fijaron el Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado y la Regionalización del país, cuyos postulados en gran parte inspiraron y fueron contemplados en normas expresas en la actual Constitución Política de la República.

Esta normativa como marco superior de referencia ha establecido que el Estado de Chile es unitario, que su territorio se divide en regiones y que la ley debe propender a que su Administración sea territorial y funcionalmente descentralizada. De esta manera, el Estado de Chile es unitario, el Poder Político, en la plenitud de sus atribuciones y de sus funciones, lo sirve una misma autoridad nacional y bajo un mismo régimen jurídico, legislativo y judicial.

2. Marco Socio-Económico.

Uno de los grandes objetivos del proceso en análisis, es el logro de un alto nivel de desarrollo integral del país, objetivo en el cual la regionalización ha jugado un rol preponderante.

En efecto, éste no sólo ha introducido cambios en el ordenamiento jurídico de los sectores de la actividad nacional y modernizado y aqilizado los procedimientos administrativos, sino que ha significado una efectiva desconcentración y descentralización administrativa, uno de los supuestos básicos para el desarrollo regional y local.

El desarrollo que se persigue alcanzar en estos niveles tiene en común el carácter de integral, esto es, debe abarcar los aspectos económicos, sociales, administrativos e institucionales. Sin embargo, mientras los objetivos de desarrollo en las regiones consideran en forma preeminente un mejoramiento de su capacidad generadora de riquezas, de acuerdo a sus necesidades y ventajas comparativas, en el nivel local el énfasis está orien

tado a dar solución a los problemas y carencias de índole social y participativa.

El desarrollo regional debe ser analizado en el contexto del esquema económico y social que se postula, una economía social de mercado, que se traduce en las necesarias correcciones que el Estado, en salvaguardia del bien común, introduce en el juego espontáneo de una economía fundamentalmente libre para garantizar un crecimiento estable y autosostenido del Producto Nacional, respetando en última instancia, la capacidad de los individuos y de los grupos intermedios para decidir su propio destino.

En consecuencia, el desarrollo regional tiene que fundamentarse en la acción efectiva y mayoritaria del sector privado, debiendo las autoridades regionales orientar, incentivar, y apoyar la actividad económica privada. Sin embargo, existen áreas donde el Estado invierte recursos propios, fundamentalmente en las áreas de desarrollo social e infraestructura y, en las restantes, sólo para efectuar estudios básicos de exploración de nuevos recursos y en áreas de potencialidades geo-económicas, con el objeto de atraer la inversión privada, nacional o externa.

3. La Planificación Nacional.

En concordancia con este esquema de desarrollo económico, la planificación nacional define al conjunto de mecanismos e instancias que determinan en los diversos niveles de la administración del Estado los objetivos, políticas, programas y proyectos que, debida y coherentemente compatibilizados, originan la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional y el Plan Regional de Desarrollo, instrumentos que regulan el conjunto de actividades sucesivas que van desde la definición de objetivos hasta la evaluación de los resultados. En él se desarrollan actividades tales como análisis de la situación presente, detectándose los factores principales que limitan el desarrollo; establecimiento de fines realistas; selección y análisis de los medios y fines; preparación de programas y evaluación social; priorización de proyectos de inversión pública involucrados en el desarrollo, y ejecución de ellos; establecimiento de algunas orientaciones respecto de las perspectivas futuras de desarrollo económico-social, y con

trol, en las instancias que corresponda, de los avances logrados en la materialización de los planes.

4. Principios básicos de la organización administrativa del Estado.

La Constitución Política de la República de Chile, define las bases generales de su Administración, al disponer textualmente en su artículo 38: "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse y asegurará tanto la igualdad de oportunidad de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes".

La ley correspondiente, ya despachada por el Poder Legislativo y estudiada su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, se deberá promulgar en el mes en curso lo cual, por el rango que ella revisa y por la estabilidad que otorgan sus disposiciones, tendrá una importancia fundamental para la institucionalidad administrativa, además de ser la primera en su género dictada en Chile.

Entre sus normas principales, relacionadas con el tema de esta exposición, cabe destacar las siguientes:

- Contempla la desconcentración regional de los Ministerios y Servicios Públicos, modelo en que, los agentes regionales del poder central, tienen competencia para adoptar decisiones sobre asuntos regionales y locales. Se ratifica a los Secretarios Regionales Ministeriales como representantes de los Ministros y, a los Directores Regionales, de los Servicios Nacionales, en un esquema que ya estaba en ejecución y que ahora se deberá intensificar;

- Autoriza la descentralización mediante la creación de servicios públicos regionales que, para satisfacer las necesidades de todo o parte de una región del país podrán establecerse en leyes de carácter simple, los cuales quedarán subordinados al respectivo Intendente;

- Establece una clara distinción entre las funciones de Gobierno, indelegables, y que las ejerce el Estado a través de sus autoridades y bajo el principio de legalidad, y aquellas de Administración, las que realiza, cuando corresponda, mediante servicios públicos nacionales desconcentrados o servicios públicos regionales, en contacto directo con el usuario y con la activa participación de la comunidad;

- Permite delegar facultades sin más limitación que la referida a que sólo se puede entregar parte de ellas y a funcionarios del mismo organismo. A su vez, modifica en forma radical el sistema imperante hasta la fecha, pues establece que el delegante no será responsable de los actos que ejecute el delegado, con lo cual se pone término a una de las dificultades mayores que existían en la materia, pues había reticencia para utilizar el mecanismo en razón a que las responsabilidades continuaban radicadas en quien delegaba.

- Determina que los servicios deben prestarse en las instancias regionales más próximas al usuario en que puedan proyectarse a escala territorial, prefiriéndose el ámbito comunal o local, cada vez que ello sea posible, para lo cual otorga a los servicios públicos, dos facultades, realmente novedosas en el desarrollo administrativo:

a) El de encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su propiedad, a las Municipalidades o a entidades de derecho privado, y

b) La de asumir las funciones de otro servicio cuando éste no exista en determinado lugar.

El ejercicio de ambas facultades se regula debidamente a través de la suscripción de los contratos o convenios autorizados por la autoridad superior, Ministro o Intendente, según corresponda.

5. La Regionalización.

a. Definición de los Niveles Político-Administrativos.

La nueva división política y administrativa del país, para los efectos del Gobierno y Administración Interior, divide el territorio nacional en regiones y a éstas en provincias. Las provincias, a su vez, y sólo para efectos de la administración local, se dividen en comunas.

La región constituye una parte del territorio nacional con características determinadas, que facilitan el desarrollo económico y social del país, y sujeta a los siguientes requisitos:

- Contar con una 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;
- Poseer una estructura urbano-rural que garantice un nivel de servicios mínimos a la población regional;
- Existir un "lugar central" que actúe como núcleo de la estructura económico-espacial de la región y oriente su dinámica de crecimiento;
- Tener una base de población suficiente para sostener por sí misma un ritmo de crecimiento mínimo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo;
- Caracterizarse por una delimitación y situación geográfica que, en casos particulares, expresen el cumplimiento de los objetivos de seguridad nacional, y
- Poseer un tamaño que la haga eficiente desde el punto de vista de la administración territorial y del manejo de los recursos con decisión 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 ellas de equipos técnicos especializados.

Así, considerando razones geopolíticas, económicas, sociales y de homogeneidad territorial y dando también relevante importancia a los estudios de flujos y tendencias naturales de las zonas y a la capacidad potencial de desarrollo de cada una de ellas, se llegó a la actual regionalización del país: trece regiones, (Figura N° 1).

La provincia se ha estructurado de acuerdo al concepto técnico de microrregión que se define como el ámbito geográfico con destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste. Se considera que el sistema vial debe funcionar dentro de un óptimo de distancia-tiempo en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, principalmente en relación con el equipamiento urbano que debe servir a los habitantes urbanos y rurales. En la actualidad existen 51 provincias, encontrándose en estudio la creación de una nueva en la XI Región.

La comuna en cambio, es una unidad territorial destinada a permitir una eficiente administración, a fin de asegurar la prestación de servicios a todos los habitantes del país y de propender a la participación efectiva de la comunidad, responsablemente organizada, en la solución de sus problemas y en el mejoramiento de su propio bienestar. En consecuencia está constituida por un territorio reducido, en términos relativos, por un núcleo o centro poblado hacia el cual concurren normalmente los habitantes para la obtención de sus servicios básicos y presenta una población con características relativamente homogéneas.

A la fecha el número de comunas creadas por la ley asciende a 335, existiendo estudios para establecer otras siete.

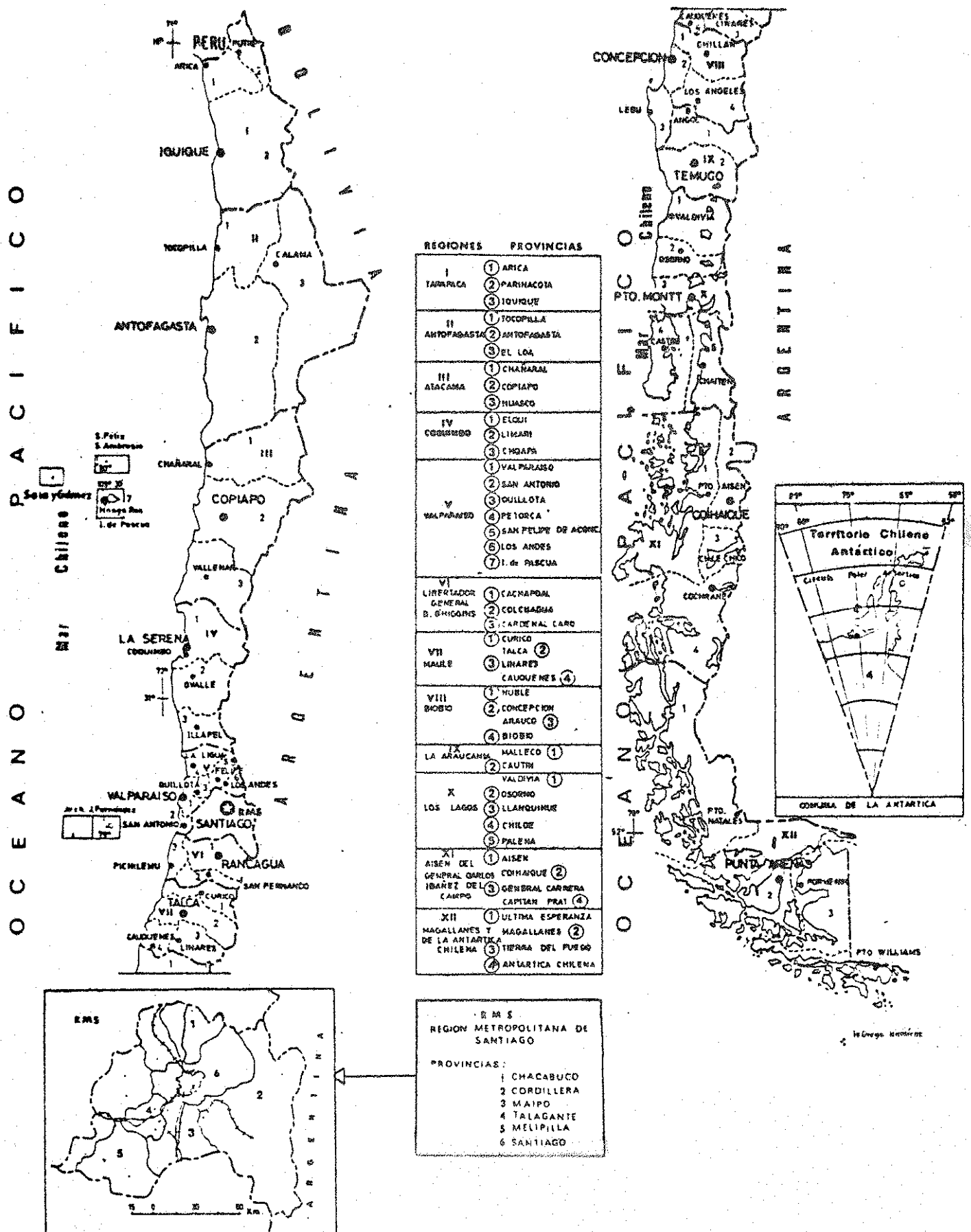
b. División Política y Administrativa del País.

En el espacio geográfico de Chile, se puede visualizar la existencia de tres grandes zonas o sistemas interregionales, de comportamiento diferentes. Estos son: El sistema interregional Norte, que com -

CHILE

SUS REGIONES Y PROVINCIAS

FIGURA N°1



prende las regiones Primera (Tarapacá), Segunda (Antofagasta), Tercera (Atacama) y Cuarta (Coquimbo); el sistema interregional Central incluye las regiones Quinta (Valparaíso), Metropolitana de Santiago, Sexta (Libertador General Bernardo O'Higgins), Séptima (Maule), Octava (Biobío), Novena (La Araucanía), y Décima (Los Lagos), y el sistema interregional Austral, que abarca las regiones Undécima (Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo), y Duodécima (Magallanes y la Antártica Chilena), esta última incluye el Territorio Chileno Antártico.

De norte a sur, el sistema interregional Norte, que tiene el 40% de la superficie nacional, posee un espacio habitable equivalente sólo al 14% del territorio nacional, (*) pues se trata de una extensa zona árida, en la que los establecimientos humanos y centros de producción presentan discontinuidad geográfica y un aislamiento notable. Estos se orientan y desarrollan según un eje de penetración transversal respecto del eje longitudinal del país, obedeciendo tal ordenamiento a la existencia de ríos y cuencas fértiles que aseguran una permanencia estable por disponibilidad de recursos hídricos, agrícolas o mineros.

Así en esta zona, se produce una fragmentación territorial en cuanto a su habitabilidad, con grandes espacios vacíos entre cada uno de los sistemas habitables (enclaves), con ausencia de nexos importantes de comunicación e intercambio. Paralelamente, se produce una relación de efecto integrador en los nexos directos que se mantienen con los centros urbanos mayores nacionales, a través de las corrientes migratorias y del flujo de intercambio de insumos y bienes.

En términos de potencialidad de recursos naturales, la principal característica del sistema interregional Norte la constituye el hecho de ser el que concentra la mayor parte de los recursos mineros del país. Cuenta, además, con importantes recursos pesqueros. La escasez del recurso agua condiciona el desarrollo agropecuario e industrial.

Formando parte del sistema interregional Norte y como nexo con el sistema interregional Central, se sitúa la Cuarta Región que, además de su baja densidad, se caracteriza por una gran dispersión de su población. En ella, a pesar de la mayor humedad y la mayor variedad del asen

(*) Se ha considerado para estos efectos sólo la superficie continental que alcanza a 756.945 Km²., excluyéndose el Territorio Chileno Antártico que alcanza a 1.250.000 Km².

tamiento poblacional, todavía, presenta discontinuidad, lo cual la define como una región de transición entre el norte y centro del país.

El sistema interregional Central, contrariamente al anterior, posee una superficie habitable equivalente al 60% del total nacional, representando en extensión el 29% respecto del total del territorio. Sus características principales son la continuidad de la ocupación y explotación del suelo; la diversificada dotación de recursos; una concentración marcada de población y un sistema de intercomunicación expedito y confiable. Todo ello permite una buena diversificación y complementación productiva del sistema en su conjunto, lo que acarrea, naturalmente, una mayor eficacia económico-social y permite una mejor accesibilidad de la población en general a los servicios que entregan los centros urbanos. En el sistema interregional Central se localizan los mayores recursos agropecuarios y forestales del país, conteniendo, además, recursos energéticos, mineros e hidráulicos y con una variada gama de recursos turísticos.

El sistema interregional Austral posee una superficie habitable equivalente al 26% de la del país, representando en superficie física el 31% del total nacional. La zona es de características similares a la del sistema interregional Norte, en lo que se refiere a integración nacional ya que los asentamientos también presentan características de baja población, aislamiento y discontinuidad, con el agravante que la desvinculación no sólo se produce internamente sino, además, con el resto del territorio nacional, con el que sólo puede comunicarse por vía marítima, aérea, o parcialmente por vía caminera.

La investigación y prospección que se ha realizado de los recursos naturales del sistema austral ha sido limitada; sin embargo, debe destacarse que en esta zona se encuentran las mayores reservas del país, en especial de los recursos hidroeléctricos y energéticos derivados del carbón y el petróleo, además de los pesqueros y forestales.

C. EL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

La división política y administrativa, considera un sistema de Go-

bierno y Administración que se canaliza a través de tres subsistemas: jerárquico, técnico y participativo, los cuales cobran realidad en cada uno de los niveles según se muestra más adelante, (Figura N° 2).

En la cúspide del subsistema jerárquico se ubica el Presidente de la República a quien corresponde el Gobierno y Administración del Estado. El Intendente, en su calidad de agente natural y directo del Jefe del Estado en la región, representa la autoridad superior de este territorio, y tiene a su cargo el gobierno y la administración de su región, debiendo formular la política de desarrollo de ella, ajustándose a los planes nacionales, y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos existentes en su región, con excepción de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia.

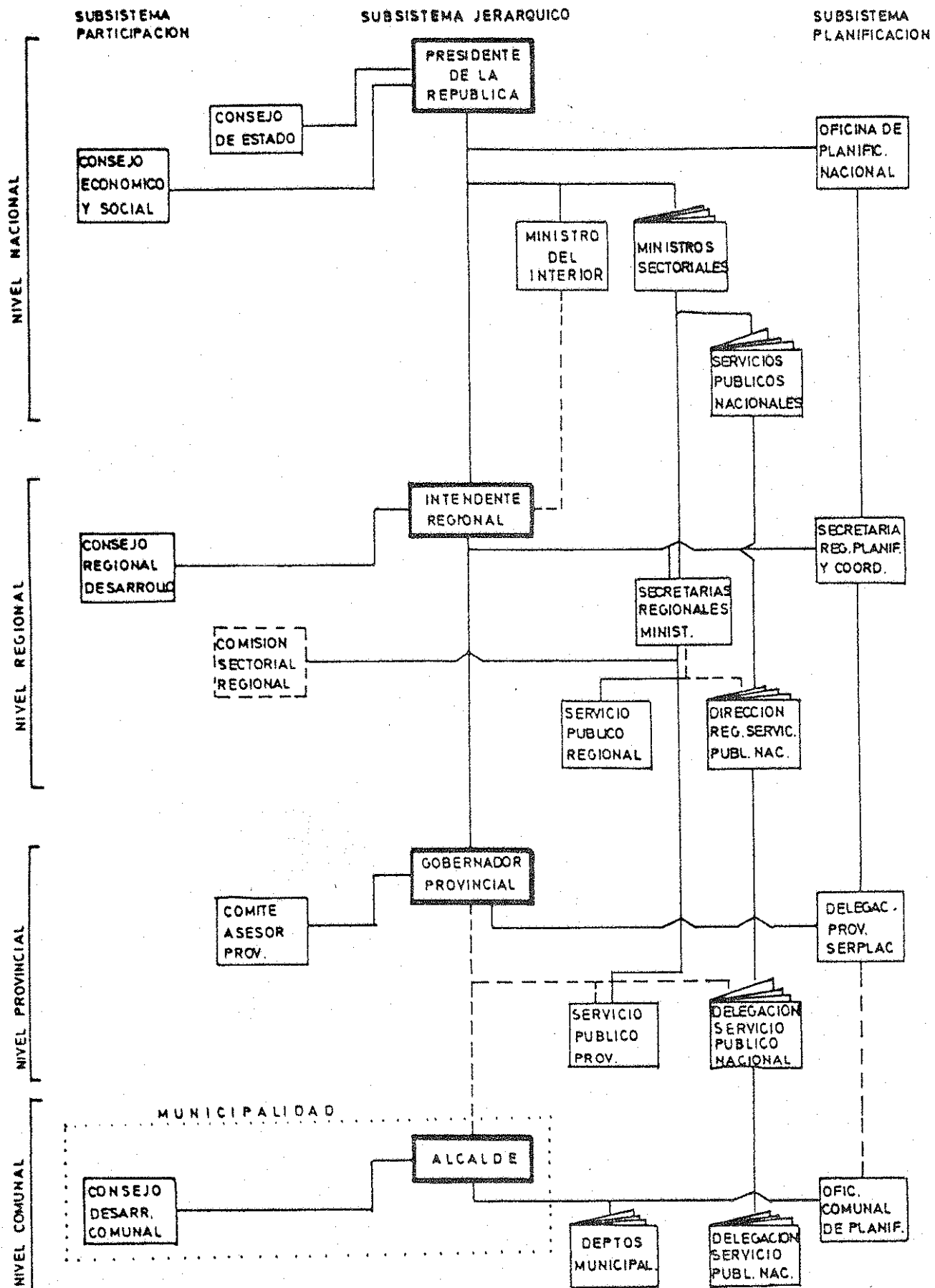
A su vez, los Ministerios se desconcentran en Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios Públicos de carácter nacional en Direcciones Regionales. Para los efectos de la coordinación, además del papel preponderante en lo sectorial de los Secretarios Regionales Ministeriales, el sistema contempla Comisiones sectoriales e intersectoriales con participación del sector privado, así como un Comité Coordinador de la Administración del Estado Regional integrado por todos los entes del Sector Público con presencia en la Región.

En el nivel provincial la estructura de gobierno y administración está representada por un Gobernador, subordinado al Intendente respectivo y también de la confianza del Presidente de la República al que corresponde, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos y las demás atribuciones que éste le delegue o le asigne la ley.

Tal como se expresara anteriormente, las provincias se dividen en comunas para efectos de la Administración Local, a cargo de Municipalidades, órganos del Estado cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La máxima autoridad de este nivel es el Alcalde, funcionario que, en la actualidad, es designado por el Presidente de la República. La dictación de la ley orgánica constitucional de atribuciones municipales y consejos de desarrollo comunales, deberá aplicar el precepto consti

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL, PROVINCIAL Y COMUNAL

FIGURA N°2



tucional que esta autoridad será designada por el consejo regional de desarrollo, a propuesta de una terna del consejo de desarrollo comunal, salvo en aquellas comunas que, atendida su población o ubicación geográfica, la ley determine que esta designación corresponderá al Presidente de la República.

El subsistema de planificación, integrado al sistema nacional de planificación, es dirigido, a nivel nacional, por la Oficina Nacional de Planificación y contempla para la planificación del desarrollo regional a las Secretarías de Planificación y Coordinación, como organismos asesores de los Intendentes, los cuales para optimizar su tarea se desconcentran en Delegaciones Provinciales. Este subsistema considera la planificación local, a través de las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación, con el objeto de mantener en todo el territorio nacional la integración y coordinación de los diferentes planes que se impulsan en estos niveles.

Finalmente, como ente de participación de la comunidad se puede mencionar, como expresión nacional el Consejo Económico y Social integrado por representantes empresariales, laborales, profesionales, técnicos, sindicales y representantes de cada región del país. Este organismo, instituido como un ente asesor del Presidente de la República, constituye la representación de las actividades más relevantes del quehacer nacional y se preocupa fundamentalmente de manifestar las aspiraciones, deseos e inquietudes de la comunidad, sin perjuicio de estudiar y hacer presente aspectos específicos sectoriales o de decisión gubernamental que pudieran afectar a la comunidad.

Este subsistema, en el nivel regional, considera al Consejo Regional de Desarrollo y al Consejo Comunal de Desarrollo, en el local. Ambos organismos instituidos por el Decreto Ley N° 573, de 1974, Estatuto de la Regionalización, se encuentran en pleno funcionamiento desde esa fecha. Están integrados mayoritariamente por el sector privado y tienen por objeto asesorar al Intendente y al Alcalde en el desarrollo de sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. La importancia que se le asigna a la ciudadanía, como elemento decisor de su propio destino, motivó al constituyente a considerar constitucionalmente la presencia de los Consejos de Desarrollo Regional y Comunal, otorgándoles además facultades decisorias tan importantes como las

de prestar su acuerdo en la aprobación de los proyectos relativos al plan regional o comunal de desarrollo; al presupuesto regional o municipal, y a la distribución del fondo regional de desarrollo, según se trate; además, de todas aquellas materias que la ley determine que el Intendente o el Alcalde le deban consultar obligatoriamente y en las que se precise su acuerdo.

La Constitución Política de la República dispuso que el funcionamiento, organización y atribución de estos Consejos debían establecerse en leyes orgánicas constitucionales, encontrándose ya en trámite legislativo la relativa a los Consejos Regionales de Desarrollo y pronto a iniciarlo la Ley de Municipalidades, que en uno de sus títulos, contempla todo lo relativo a los Consejos de Desarrollo Comunal.

II.- LA IMPLEMENTACION DE LA REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

A.- LOS INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION

Estas actividades de tipo general adquieren particularidades propias en cada uno de los niveles de la planificación. Así es como, en distintos ámbitos, se van entregando elementos de análisis que se traducen en documentos complementarios cuyo conjunto configura el plan de desarrollo. Los más importantes son:

1. Declaración de Principios del Gobierno de Chile. En ella está contenido el pensamiento que inspira la acción del Gobierno de Chile.

2. Objetivo Nacional. En él se establecen los fines que el país se ha trazado. Este documento constituye, en consecuencia, el pilar de todo el proceso, en cuanto señala los propósitos que regirán toda la acción económica-social del país.

3. Plan Nacional Indicativo de Desarrollo. En este documento se aborda en forma "Indicativa" y sistemática el conjunto de políticas económico-sociales y administrativas de Gobierno; análisis sectorial de la economía y exploración de las perspectivas de desarrollo sectorial y global para el mediano plazo (seis años).

4. Programas Ministeriales. Son planes de acción anual con los que se pretende, fundamentalmente señalar tareas específicas adicionales a las normales de cada Ministerio. Son de reciente data (el primero corresponde a 1975), a pesar de lo cual su importancia es manifiesta, ya que ha permitido planificar con suficiente antelación las labores por desarrollar durante el año determinado, en todos y cada una de los Ministerios. Esto ha permitido racionalizar y compatibilizar al máximo las labores ministeriales. Al mismo tiempo, cada programa es un importante mecanismo de evaluación y control del cumplimiento de las tareas adicionales asignadas a ellos.

5. Estrategia Nacional de Desarrollo Regional. La Estrategia Nacional de Desarrollo Regional es un documento que contiene un conjunto de ideas y

proposiciones cualitativas, destinadas a facilitar la toma de decisiones por las autoridades nacionales y regionales, y a señalar las vías adecuadas para la selección de políticas y medios que deberán utilizar los sectores a fin de incorporar a la economía, tanto el espacio territorial marginado del esfuerzo productivo como sus recursos potenciales. Sus proposiciones de políticas corresponden a las directrices sectoriales entregadas por los diversos Ministerios y Organismos de la Administración Pública.

En el documento de esta estrategia, no obstante su carácter eminentemente cualitativo, se ha recogido, sistematizando y analizando la mayor cantidad de antecedentes económicos, sociales, espaciales e institucionales relativos a la realidad regional y a sus perspectivas de desarrollo. Asimismo ha servido de guía para las acciones siguientes :

- Entregar una visión, lo más realista que las circunstancias lo permitan, de los principales problemas, los potenciales y las líneas prioritarias del desarrollo regional, y evaluar la dimensión del esfuerzo nacional que será necesario realizar.

- Incorporar a la visión del desarrollo regional, la relación potencial con el mundo exterior en términos de comercio o integración económica con algunas regiones fronterizas.

- Prever una estructura espacial de la realidad socio-económica, que conjugue a mediano y largo plazo, eficiencia económica con disminución de los desequilibrios regionales.

- Entregar un modelo prospectivo de desarrollo en el que cada región inserte el esfuerzo que hoy día realiza para superar sus problemas económico-sociales.

Finalmente, la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional sugiere, tanto a los sectores como a las propias regiones, líneas de investigación y de trabajo acerca de materias, problemas y perspectivas que, no habiendo sido abordadas en el documento o habiéndolo sido en términos muy generales, podrían ser tratados de manera integral y coordinada, dentro de las consideraciones que se han formulado para los sectores productivos.

En síntesis, esta estrategia cumple un doble papel en el establecimiento de la coordinación entre los niveles global y sectorial; pues traduce para el nivel regional, los lineamientos entregados por la estrategia global de desarrollo, permitiendo la compatibilización entre los niveles nacional y regional, e imprime coherencia al proceso de desarrollo al determinar para todo el país una unidad de políticas orientadas hacia un fin común, con lo cual se constituye en un marco de referencia importante para las regiones. Estas, a través de los planes regionales, recogen esas guías, las divulgan, las asimilan a la realidad regional y su compatibilización interregional, permite ir paulatinamente reforzando la primitiva estrategia nacional.

6.- Planes Regionales de Desarrollo. Los Planes Regionales de Desarrollo representan un esfuerzo sistemático de las regiones para implementar en un plan anual, pero inserto en una perspectiva de mediano plazo, las acciones a realizar en las regiones por el sector público.

Para el sector privado, es una línea de planificación indicativa, orientada por las políticas definidas por el Estado y apoyada por ciertas acciones que corresponden al Estado de acuerdo a su rol subsidiario.

B. POLITICAS Y MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DE LAS REGIONES

1.- Implementación de normas derivadas de la Constitución

Como se ha expresado anteriormente, la Constitución Política es el eje principal e instrumento esencial que propicia y señala normas básicas y estables para el desarrollo regional.

En efecto entre sus disposiciones más relevantes establece:

a) Que el territorio nacional se divide en regiones y que la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.

b) La participación de las regiones en el Poder Legislativo

al disponer que el Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país, correspondiéndole a cada una de ellas elegir a dos Senadores.

c) Que todos los Ministerios y los servicios públicos se deberán desconcentrar regionalmente, con las excepciones que contemple la ley.

d) Las autoridades a cargo de la división territorial del país a saber: los Intendentes y los Gobernadores para gobernar y administrar las regiones y provincias, respectivamente, y los Alcaldes y CODECOS, en su calidad de integrantes de la Municipalidad, para la administración local.

e) La participación ciudadana en el progreso económico, social y cultural de la región y de la comuna, a través de los COREDES y CODECOS.

f) La obligación de contemplar en la Ley de Presupuestos de la Nación un fondo especial (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) para ser distribuido en todas las regiones del país y utilizado directamente por éstas.

g) La dictación de una ley orgánica constitucional que determine la organización básica de la Administración Pública y la carrera funcionaria de su personal.

En cumplimiento de estos preceptos constitucionales, y como se señalara precedentemente, la ley marco o básica para la organización del Estado se debe promulgar a fines del mes en curso, lo que posibilitará el inicio del trámite legislativo de la Ley de Gobierno y Administración Regional y Provincial que establece las atribuciones y obligaciones específicas y comunes de los Intendentes y Gobernadores; las funciones que el primero puede delegar al segundo; la organización de los niveles Intendencias y Gobernaciones y el sistema presupuestario regional, que incluye todas las normas relativas a la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Por su parte, la ley orgánica constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo está en avanzado estado de tramitación legislativa y habiéndose finiquitado también los estudios de la Ley de Municipalidades que incluye la organización, integración y atribuciones de los Consejos de Desarrollo Comunales.

Como a su vez ya se dictaron las disposiciones legales relativas a la división política y administrativa del país, la cual sólo precisa de ciertas adecuaciones ya estudiadas y prontas a iniciar su correspondiente trámite legislativo, se puede concluir que, a corto plazo, todo el marco legal que fundamenta la regionalización en el contexto dispuesto por la Constitución Política de la República, estará dictado y en plena aplicación.

2.- La descentralización Funcional y Administrativa

Con el fin de ayudar a contribuir al desarrollo regional, se está acelerando el proceso de descentralización funcional y administrativa de las instituciones y organismos del sector público, a objeto de aumentar la eficiencia del sistema administrativo y de toma de decisiones a nivel regional.

Entre las medidas adoptadas se pueden señalar:

- Delegación de atribuciones y responsabilidades a las regiones.

Con el fin de acelerar la delegación de atribuciones y responsabilidades en las Secretarías Regionales Ministeriales, dependencias desconcentradas de los Ministerios, se constituyó una Comisión para resolver en conjunto con los Ministerios las materias susceptibles de delegar que estaban solicitando los niveles regionales. Los acuerdos adoptados se están cumpliendo mediante la dictación de las respectivas normas por parte de las autoridades sectoriales.

- Implementación de las Secretarías Regionales Ministeriales (Figura N° 3).

En forma paralela a lo anterior, se están adoptando las medidas

DOTACION DE PERSONAL DE LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES Y PROCEDENCIA INSTITUCIONAL DE LOS SEREMI (20-MAYO-1986)

FIGURA N°3 /

SEREMI	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.
ECONOMIA													
N° de personas	DIRINCO	CORFO	SERNAP	CORFO	DIRINCO	CORFO	CORFO	DIRINCO	CORFO	SERNAP	SERNAP	CORFO	NO HAY
HACIENDA													
N° de personas	ZOFRI	BANCO CENTRAL	SERNAP	SAG	BANCO CENTRAL	NO HAY	NO HAY	BANCO CENTRAL	BANCO DEL ESTADO	BANCO CENTRAL	TESORERIA GENERAL	SERV. HAC. ADUANAS	NO HAY
EDUCACION													
N° de personas	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.
JUSTICIA													
N° de personas	4	4	4	2	4	5	4	6	5	4	2	3	5
DEMAS PUBLICAS													
N° de personas	24	39	22	27	37	29	40	57	45	37	25	31	34
AGRICULTURA													
N° de personas	SAG	SAG	CORAF	INDAP	ODEPA	ODEPA	Del Minis- terio.	SAG	ODEPA	INDAP	INDAP	SAG	Del Minis- terio.
BIENES NACIONALES													
N° de personas	11	13	11	13	15	11	13	18	11	7	15	11	17
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.													
N° de personas	Subsecret de Pesca.	Dirección del Trab.	Dirección del Trab.	SAG	SENCE	SERPLAC	Direcc. del Trab.	Direcc. del Trab.	Caja de Prev. EEPH	Direcc. del Trab.	Serv. Seg. Social.	Subsecret del Trab.	Subsecret del Trab.
SALUD													
N° de personas	8	7	8	6	11	6	7	14	9	12	6	6	16
MINERIA													
N° de personas	Del Minis- terio.	ENAMI	ENAMI	SERPLAC	ENAP	NO HAY	NO HAY	EBNAGEOMIN	SERPLAC	SERPLAC	SERPLAC	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.
VIVIENDA													
N° de personas	23	28	13	19	31	20	21	35	29	20	12	15	80
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES													
N° de personas	3	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	8
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.													
N° de personas	Del Minis- terio.	NO HAY	Municipali- dad.	Del Minis- terio.	NO HAY	Del Minis- terio.	NO HAY	Del Minis- terio.	Municipali- dad.	Del Minis- terio.	Del Minis- terio.	Intenden- cia.	NO HAY

tendientes a dotar de los recursos humanos, financieros y materiales a las Secretarías Regionales Ministeriales, por cuanto todas ellas deberán estar debidamente organizadas y en pleno funcionamiento en febrero de 1987, de conformidad a especiales instrucciones del Presidente de la República. Estas medidas se materializarán en la ley complementaria de la ley de presupuestos para 1987.

- Traslado a las Regiones de dependencias fiscales, Gerencias de empresas públicas e institutos públicos, cuya permanencia en la capital de la Nación no sea indispensable. Se deberán ir trasladando gradualmente, las gerencias, oficinas administrativas u otras dependencias desde Santiago hacia otras ciudades del país con el fin de lograr una distribución más equitativa del personal y gasto público a nivel nacional. Esta política ha significado que importantes empresas (Empresa Nacional del Carbón; Sociedad Química y Minera de Chile; Compañía de Acero del Pacífico) han debido trasladar sus gerencias a las regiones donde existen los recursos productivos. Asimismo, se está en etapa de estudio la localización de algunos Institutos de Investigación en aquellas regiones, en que la existencia de recursos sean relevantes para sus actividades.

3.- Fortalecimiento del nivel municipal

Las políticas vigentes están impulsando el decidido traspaso de las actividades educacionales, de salud primaria y prestaciones sociales básicas (atención de menores, subsidios familiares, etc.) desde la administración sectorial a la administración municipal. A la fecha, el nivel local ha asumido prácticamente toda la labor educacional, un segmento importante de las atenciones sanitarias primarias, previéndose que a fines de año las habrá asumido en su totalidad y el otorgamiento de una gran parte de las prestaciones sociales básicas.

Para atender en debida forma estas funciones se le han traspasado, desde los Ministerios sectoriales, los recursos humanos y financieros que dichos organismos disponían para su cumplimiento.

Adicionalmente se ha diseñado un plan para incrementar en 2.000 cargos las plantas del personal municipal, lo que significa un aumento superior al 10% de la actual dotación (18.782 funcionarios). Esta provi -

sión de nuevos cargos ha considerado en su primera fase, en actual aplicación, la contratación de 650 profesionales, para reforzar la administración comunal.

Por otra parte se han otorgado, mediante el Fondo Común Municipal, montos crecientes de recursos para materializar los proyectos de interés comunal, mecanismo que se explicará más detalladamente en el punto referido al financiamiento. En esta materia, también cabe mencionar la reciente aplicación del "Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local", el que a través de un convenio FNDR-BID, destinado a aumentar el bienestar social de la población con énfasis en los sectores de menores ingresos, está permitiendo incrementar la infraestructura de salud, educación, servicios sanitarios de alcantarillado y agua potable, así como el mejoramiento o habilitación de rutas rurales. Este programa contempla una inversión total de 280 millones de dólares, durante cuatro años, lo cual ha representado que a partir de este año se están agregando a las disponibilidades del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un flujo anual de 70 millones de dólares.

La importancia de este proyecto radica en que los fondos son administrados directamente por el gobierno regional.

Finalmente, la Ley de Presupuestos, desde 1985, ha radicado en los Intendentes la facultad de aprobar los presupuestos municipales, que antes se decidían a nivel central.

4. Aprovechamiento integral de las Potencialidades Regionales.

Concordante con los objetivos globales, de desarrollo económico y social en cada región deberán desarrollarse aquellos sectores y actividades que tengan ventajas comparativas y que correspondan a las vocaciones regionales.

Al aprovechar las ventajas y posibilidades naturales de cada región, se está asegurando que el desarrollo de ellas se efectúe sobre bases reales y perdurables que permitan el surgimiento de nuevos centros de actividad en el tiempo los que, al crecer, irán descentralizando y desconcentrando la actividad económica del país.

5.- Apertura al Mercado Externo

Se ha señalado ya que la materialización permanente del proceso de regionalización tiende a lograr una mayor descentralización de la actividad económica y social, pública y privada.

Sin embargo, se debe entender que la regionalización es sólo un instrumento más para alcanzar los objetivos nacionales definidos en la estrategia de desarrollo económico chileno.

Hay dos elementos que permiten explicar la factibilidad de la política de desarrollo regional que se aplica actualmente en el país.

El primero, se refiere al modelo de apertura al exterior. Este representa, en una perspectiva global, la única alternativa que tiene Chile para alcanzar tasas de crecimiento elevadas. A través de sus dos mecanismos básicos, la política cambiaria y la política arancelaria, debe contribuirse a una eficiente asignación interna de recursos que permita alcanzar mayores niveles de bienestar.

Asimismo, la política de comercio exterior conduce al logro de una mayor estabilidad económica, al reducirse la dependencia externa como consecuencia de la diversificación de las exportaciones y de la sustitución sana y eficiente de ciertas importaciones básicas.

La apertura al exterior favorece el desarrollo de las regiones de diversas maneras. Ha significado, por una parte, una gradual modificación de la estructura productiva del país, al experimentar un alto crecimiento en las actividades que tienen ventajas comparativas, como la minería, pesca, fruticultura, sector forestal, etc. A su vez, el notable mejoramiento de estos medios de producción, permite el desarrollo de las áreas en la cual están ubicados, generando una actividad de procesamiento industrial derivada, que también se localiza en lugares próximos a las fuentes de materias primas, contribuyendo doblemente al desarrollo de la producción en el nivel regional.

Por otra parte, al existir el mercado exterior como una alternativa concreta para la exportación e importación, pierde importancia el hecho de localizarse cerca de los grandes centros urbanos, ya que el costo

de exportar o importar un producto es aproximadamente el mismo a lo largo de todo el país.

Esta situación permite revertir, el esquema tradicional, en el cual debido a la estrategia de desarrollo de crecimiento hacia adentro, el mercado relevante era el interno, limitando las posibilidades del desarrollo regional.

El segundo elemento, que juega un rol clave en la consecución del desarrollo regional es el papel preponderante que debe tener la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

La inversión privada se localiza geográficamente, siguiendo el criterio de mayor rentabilidad, al contrario de lo que ocurre con la inversión pública la cual consciente o inconscientemente, tiende a canalizarse hacia los lugares de mayor presión, producto del número de habitantes.

Al ampliarse, en cambio, el papel que debe jugar la inversión privada, un porcentaje mayor de la inversión total se realiza en el nivel regional, por cuanto los proyectos de mayor rentabilidad se encuentran en la utilización de los recursos naturales.

Asimismo, la apertura de la economía hacia la inversión extranjera está permitiendo la materialización de proyectos de gran envergadura en áreas tales como minería, pesca, agroindustria, etc. todas las cuales por su naturaleza, se sitúan en el nivel regional.

El esquema de desarrollo regional planteado, difiere por consiguiente de otras estrategias que apuntan a la creación de polos de desarrollo en forma artificial, a base de subsidios, franquicias o inversión pública diferencial, que se hacen a expensas del país y que se han mostrado ineficaces una vez que se les quita el trato preferencial que se les otorgó.

6. Aspectos Sociales.

Las políticas en este rubro tienen como principales objetivos erradicar la extrema pobreza, fomentar el empleo y lograr una incorporación de la ciudadanía a los beneficios del desarrollo.

En este aspecto es también necesario destacar que se han traspasado a las regiones el manejo de algunos recursos sociales tales como los del Fondo Especial de Empleo y el Subsidio Unico Familiar, previniéndose para el próximo año la entrega de mayores responsabilidades a las autoridades regionales en estas materias con el objeto de continuar avanzando eficazmente en este histórico proceso de regionalización. En efecto, el Ejecutivo ha propuesto un proyecto de Ley de Regionalización Presupuestaria que descentraliza una parte importante del presupuesto público corriente, por cuanto distribuye los presupuestos nacionales de determinados programas sociales, entre las trece regiones, constituyendo trece fondos regionales que serán administrados descentralizadamente por los respectivos gobiernos regionales.

Entre ellos cabe mencionar la entrega total de la administración del Subsidio Unico Familiar, que está dirigido a menores de 15 años de edad, que viven en situación de extrema pobreza y cuyos padres o tutores no pertenecen a ningún régimen formal de previsión, y de las Pensiones Asistenciales, que está orientado a inválidos mayores de 18 años y ancianos mayores de 65 años carentes de recursos.

Complementariamente, el proyecto concreta una práctica experimental realizada en 1985, de traspasar al Fondo Regional de Desarrollo, de la correspondiente región, parte de los ahorros que ella alcance en la administración y control de los fondos asignados, colocándose como única limitante que éstos sólo podrán destinarse a proyectos de inversión que beneficien a las personas de más escasos recursos. Cabe destacar que durante 1985, y a través de este mecanismo, las regiones ahorraron y pudieron destinar a inversiones para este sector de la población 500 millones de pesos (aproximadamente 2,5 millones de dólares). Con la aplicación de esta ley que destina mayores recursos, por la incorporación de otros subsidios, es posible deducir, que las regiones contarán con nuevas posibilidades de fondos destinados a mejorar la calidad de vida de su población de tal forma de continuar disminuyendo la atracción que significa la capital de la Nación, Santiago.

También sería atribuible a la regionalización los siguientes hechos que se han podido detectar en esta área, sin desconocer los esfuerzos sectoriales por lograr mayores avances :

a) Relación tasas desempleos regionales con el promedio nacional.

A septiembre de 1986, comparando el trimestre junio-agosto de 1986, último dato disponible, con 1985, se detecta que la disminución del desempleo acusa un mayor impacto a nivel regional. En efecto, mientras la tasa de desempleo promedio nacional descendió de 13% a 10,6%, se observa que 5 regiones (III, IX, X, XI y XII) tienen en promedio sólo un 6% de desocupación y 4 regiones (II, IV, VI y VIII) tienen en promedio un porcentaje de desocupación inferior al 10% (9,3%).

b) Baja de los índices expresados en el "Mapa de la extrema pobreza". Mientras en el año 1970, el 21% de la población nacional estaba incluida en esta categoría, el año 1982 sólo el 14% de ella se mantenía en ese estrato.

c) El descenso de las tasas de mortalidad infantil. En el año 1970 éste alcanzaba al 79,3 por mil y en el año 1984 sólo registraba un 19,6 por mil.

d) La cobertura de atención profesional del parto. Se puede aseverar que se ha logrado, en la práctica, una atención total en esta materia para todo el país, ya que el porcentaje de atención a 1984, llegó al 95,2% de las mujeres embarazadas, desde un 81,1% existente en 1970, y

e) Finalmente, y como otro elemento importante de mencionar como mejoramiento de bienestar para la población, lo constituye el hecho de incrementar significativamente la esperanza de vida al nacer, ya que de un promedio de 64.20 años en el período 1970-1975, éste se eleva a un promedio de 67.08 años para el período 1980-1985.

7.- Otras.

A objeto de apoyar a las industrias regionales, el Estado promueve la prospección de recursos y potenciales regionales a fin de que el sector privado disponga de mejor información sobre las posibilidades de inversión. Asimismo, la asistencia técnica y la capacitación desarrollada por el Estado se orienta de acuerdo al papel vocacional de las regiones.

Se realiza un esfuerzo preferencial en favor de las Universidades regionales o institutos regionales para elevar el nivel de excelencia de éstos. Se implementan mecanismos de becas en el país y extranjero para capacitar al más alto nivel a los mejores estudiantes de las regiones.

De otra parte, y como excepción al esquema descrito precedentemente (página 23), existe una política de fomento de las regiones extremas. En este aspecto las regiones I y XII, han sido seleccionadas como prioritarias, a fin de conferirles un énfasis especial de desarrollo a través de medidas económicas de apoyo o incentivo, las que se mantendrán por el período en que sea aconsejable.

En otros términos, en forma complementaria, y como una política de aplicación transitoria se toman medidas especiales para el desarrollo de las regiones extremas definidas como prioritarias por la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional, tanto desde el punto de vista de desconcentración y descentralización del país, como de integración nacional e internacional.

Entre estas medidas cabe destacar el establecimiento de "zonas francas", cuyo objetivo es "... lograr un desarrollo económico-social en los extremos del territorio nacional, mediante la generación de nuevas actividades productivas con el consiguiente mayor empleo de mano de obra regional. Esto debería significar un desarrollo industrial, protegido y estimulado por franquicias aduaneras y tributarias especiales, un menor costo de vida relativo para los habitantes de las zonas francas de extensión; un mayor movimiento turístico estimulado por las facilidades de importación directa y el acceso, al consumo directo o indirecto, de productos dentro de las zonas francas de extensión... entendiéndose por tal el territorio contiguo al que pueden ingresar las mercaderías permitidas totalmente liberadas".

Por último, en lo referente a una evaluación permanente del proceso de regionalización, se ha estudiado y se está poniendo en práctica un sistema de mecanismos e indicadores que permitan evaluar constantemente y en forma objetiva todas las alternativas del proceso de Reforma Administrativa de la cual como se indicó, una la regionalización, forma parte de ella junto a la Reforma Estructural y la Reforma Funcional.

Según algunos antecedentes obtenidos de estos mecanismos e indicadores se puede expresar que las medidas adoptadas en esta área se han traducido en una disminución del aporte relativo de la Región Metropolitana al Producto Geográfico Bruto Nacional. Su participación que en 1975 representaba un 46,5 % del PGB se ha visto disminuida en 1984 a un 42,5 %. Paralelamente se ha registrado un considerable incremento de las tasas de crecimiento de las regiones, pues mientras la III y la XII alcanzaron un aumento del 69% y la I, II, IV, XI y XII superaban el 45% de incremento de su PGB, la Región Metropolitana sólo alcanzaba el 33% de incremento.

Asimismo, se ha podido detectar un notorio descenso de las migraciones hacia la Región Metropolitana, aún cuando éstas siguen siendo considerables. En la década 1960-70 se anotaba una cantidad promedio de 21.000 personas, mientras que en la década 1970-80 se registraba un promedio de 16.000 personas.

C.- EL FINANCIAMIENTO

1.- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)

Tradicionalmente, la participación territorial en la asignación de los recursos financieros del país era mínima pues no existían mecanismos de participación regional en esta importante tarea. Generalmente, la mayoría de los recursos eran asignados a las regiones desde el nivel central, determinándose allí el monto de la inversión y los programas y proyectos a realizar. El manejo de los fondos ministeriales era totalmente centralizado, razón por la cual las regiones no conocían ni el monto invertido, ni

los proyectos que se realizaban en su propio territorio.

En el año 1974, se dispuso que el presupuesto nacional se elaborase por sectores y regiones y que, sin perjuicio de los fondos que se asignaren sectorialmente a las regiones, se creara un Fondo Nacional de Desarrollo Regional "al cual se destinará, a lo menos, un cinco por ciento del volumen de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces".

La experiencia recogida en el manejo y operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sumada al decidido propósito del Gobierno de apoyar financieramente las iniciativas que las regiones por sí mismas consideren prioritarias, se plasmó en la Constitución Política de 1980 en la siguiente disposición:

Artículo 104 : "Sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuestos de la Nación, ésta contemplará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho Presupuesto para su distribución entre las regiones del país. La ley establecerá la forma de distribución de este Fondo".

Hasta la fecha su distribución entre las 13 regiones del país se efectúa teniendo en consideración indicadores regionales, económicos-sociales, de gestión y de lejanía respecto de la zona central.

Sobre la base del monto asignado, cada Secretaría Regional de Planificación y Coordinación debe preparar el proyecto de Presupuesto Regional, consultando a las instituciones y organismos de la región que estime necesarios.

Este proyecto se presenta primeramente a la consideración del Intendente respectivo, quien lo da a conocer al Consejo Regional de Desarrollo, organismo que a partir del próximo año deberá aprobarlo.

Los recursos financieros canalizados a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional constituyen un instrumento de vital importancia para lograr un desarrollo más armónico del país al permitir complementar la inversión sectorial.

Cabe destacar que la ley ha dispuesto que las inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tengan una rentabilidad compatible con la tasa de rentabilidad social exigida a nivel nacional (actualmente alrededor del 16%) y que, por lo tanto, permita que la región aumente su producto geográfico bruto regional o una tasa real, alta y sostenida. Esto significa que deberá invertirse prioritariamente en aquellas áreas de mayor interés social y rendimiento económico.

A partir de este año, además de incrementar significativamente sus recursos, mediante la celebración de un Convenio con el BID, al que ya se aludió anteriormente, se ha facultado a los Intendentes Regionales para aprobar los proyectos y programas que correspondan a este fondo, que no superen los 2 millones de pesos(US\$ 10.000.- aproximadamente). En 1987 el Fondo habrá experimentado un crecimiento de un 60% .

2.- El Fondo Común Municipal

Fue creado por decreto ley N° 3.063, que en sus artículos 37, 38 y 39 define que las Municipalidades percibirán el rendimiento total del impuesto territorial de sus comunas, pero sólo el 45 % de él tendrá el carácter de ingreso propio.

El restante 55% pasa a constituir el Fondo Común Municipal que se distribuye en todas las municipalidades del país de acuerdo a un reglamento que en lo sustantivo establece un coeficiente basado en los siguientes criterios: 25% en proporción directa al número de habitantes de cada comuna ; un 25% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna; y un 50% en proporción inversa al ingreso propio de cada Municipalidad. En consecuencia, tiene un efecto redistributivo ya que las Municipalidades con mayores recursos ayudan a financiar a las que cuentan con menores disponibilidades. Además, cabe considerar que incluso algunas Municipalidades sólo aportan recursos a este fondo pues nada reciben de él.

3.-El Fondo Social.

Este fondo se financia con aporte directo de origen fiscal, dispuesto expresamente por el Ministerio de Hacienda.

Con él se otorgan recursos para programas, proyectos y estudios de carácter social, elaborados por los distintos ministerios, regiones y organismos o instituciones públicas y privadas, incluyendo las municipalidades. Su objetivo es contribuir a la erradicación de la extrema pobreza, la marginalidad social y atender situaciones de pobreza transitoria y por lo tanto su finalidad es resolver problemas de beneficio inmediato mientras se realizan o maduran otros proyectos de mediano plazo.

En este tipo de problemas se comprende, por ejemplo, viviendas sociales y de emergencia, alcantarillados, equipamiento de salud y educación, asistencia nutricional, infraestructura y atención integral para ancianos, niños y otros grupos minusválidos, capacitación y alfabetización de adultos, fomento y organización para el desarrollo de la comunidad, asistencia social y otros destinados a la atención de indigentes y necesitados.

III. EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LA REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

A.- 1. Si difícil es poder efectuar una verdadera síntesis que incluya aspectos de tanta trascendencia como son los postulados y principios que sustentan un proceso, en este caso el de la Regionalización, descentralización y desconcentración de la Administración del Estado, su forma orgánica de materializarse y sus sistemas o formas de coordinación, más lo es poder evaluar en forma resumida sus logros y dificultades, máxime si quienes lo hacen están insertos, como funcionarios, en el organismo que ha tenido a su cargo los estudios técnicos respectivos y al cual además le ha correspondido impulsar y velar permanentemente por el proceso materia de este trabajo.

2. No obstante, y pese a que además se carece de una perspectiva histórica e independiente, por las razones precedentemente expuestas, se procurará dejar escuetamente esbozados los factores dominantes positivos y negativos del proceso chileno, sin perjuicio que en el coloquio se pueda avanzar y profundizar más en ellos, dentro de un auténtico marco de intercambio de experiencias reales vividas por los países participantes.

B.- Los factores positivos principales que es dable destacar dentro del proceso chileno de regionalización, descentralización y desconcentración, son los siguientes:

1. El proceso se fundamentó en principios básicos y políticas claras y precisas que permitieron su implementación sin las dificultades inherentes a un sistema carente de ellos o en el cual sus objetivos no estén debidamente precisados;

2. La regionalización, si bien fundamentalmente tuvo su inspiración filosófica y su concreción técnica, en el nivel central, fue acogida y apoyada con gran entusiasmo por las fuerzas vivas de las regiones que luchaban desde muchos años por vencer el centralismo agobiante que afectaba a la Administración del Estado de Chile.

A ello se agregó la colaboración de innumerables personas representativas del quehacer nacional en la materialización de las primeras medidas, especialmente las referidas a la nueva división política y administrativa del país y a la organi-

zación de los gobiernos regionales, provinciales y locales;

3. El establecimiento de una estrategia adecuada cuya principal característica fue la de considerar la regionalización como un proceso que requería de tiempo y etapas de implementación y maduración, no sólo respecto a su importancia y comprensión, especialmente en los niveles centrales de la Administración del Estado, sino también, en lo relativo a los instrumentos que la sustentarían, especialmente legales y organizativos;
4. Haber probado durante un período cercano a los 6 años todo el sistema y sólo con la experiencia adquirida, haber obtenido, que sus principales aspectos, quedaran insertos en la Constitución Política de la República, supuesto básico para el éxito y permanencia de un proceso que implica cambios políticos y administrativos fundamentales;
5. La existencia de un organismo técnico creado exclusivamente con el fin de estudiar, propiciar y evaluar el proceso de modernización administrativa del Estado, en el cual está inserta la regionalización, descentralización y desconcentración de su Administración;
6. El haber obtenido, en la primera etapa del proceso, y en la actual, pues existió un período en que éste decayó, la participación del sector privado quien lo hizo suyo, planteando sus requerimientos, opiniones y sugerencias e, incluso evaluando en forma permanente su estado de avance;
7. Haber devuelto a las Municipalidades del país el rol protagónico que tenían en los comienzos de su existencia, el que fueron perdiendo con el tiempo por falta de recursos y por el cercenamiento de sus atribuciones que fueron objeto de parte de la Administración del Estado;
8. Como consecuencia lógica de lo anterior, cabe destacar el otorgamiento de recursos propios a las citadas municipalidades para el desarrollo local, y a las Regiones para el desarrollo de éstas (F.N.D.R.);

9. La comprobación de un efectivo progreso en las regiones y una disminución en ellas de la extrema pobreza producto de una mejor asignación y utilización de los recursos destinados por el Estado a estos fines, y
10. Haber establecido un sistema de autoridades y organismos, que permitieran la presencia en todas las Regiones de los entes públicos necesarios, dotados de atribuciones y recursos, para el desarrollo integral de éstas.

C. Factores o experiencias negativas.

1. La fusión del organismo técnico encargado de inspirar, impulsar y evaluar el proceso, por haberse estimado que éste ya había cumplido su misión, lo cual trajo como consecuencia una gran desaceleración en el avance del proceso. Al detectarse esta situación, fue de inmediato revertida, creándose, dos años después, otro ente similar responsable de esas tareas y en el cual quedó inserto el organismo anterior y sus funciones.
2. Excesiva demora, en la dictación de la legislación dispuesta por la Constitución Política, que si bien fue derivada de una estrategia, adecuada y bien concebida, en orden a que resultaba preferible adquirir experiencias y a la vez enraizar en el sentir de la población las futuras normas antes de transformarlas en leyes definitivas, en la práctica el período correspondiente tuvo demasiada duración.
3. La disminución de recursos que, como consecuencia de la crisis internacional, afectó la disponibilidad de fondos para las regiones y comunas del país, así como los necesarios para implementar en mejor y más rápida forma la organización descentralizada y desconcentrada de la Administración del Estado.
4. Lo anterior también influyó en la oportuna capacitación de los funcionarios de los niveles regionales, provinciales y locales, lo cual se ha traducido en que aún no se cuenta en estos niveles con todos los recursos humanos suficientes e idóneos para asumir

la totalidad de las responsabilidades que se les ha otorgado o deberá entregárseles.

5. Inadecuada correspondencia entre los esfuerzos de regionalización, descentralización y desconcentración realizados por el Estado y lo realmente efectuado en esas materias por el sector privado el cual, si bien ha hecho suyo el proceso, aún no comprende a cabalidad, por lo menos en los hechos, que también a ellos les corresponde una tarea similar en cuanto a regionalizar, descentralizar y desconcentrar, especialmente sus organizaciones gremiales y sus actividades financieras.