

LEGISLACION

ANALISIS DE LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL DECRETO LEY Nº 575 SOBRE REGIONALIZACION DEL PAIS

1. INTRODUCCIÓN

Por Decreto Ley Nº 573, publicado en el Diario Oficial de 12 de junio de 1974, la Excelentísima Junta de Gobierno fijó el Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado y en los considerandos de dicho Decreto ya se contienen los principios básicos sobre la regionalización del país, especialmente al expresarse en el considerando 4º “que es de toda conveniencia establecer una nueva división político-administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo”.

Es así que en los artículos 3º al 10 se contemplan especialmente las regiones a cargo de un Intendente regional, asesorado por un Consejo Regional de Desarrollo (Art. 7º) y una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, integrada al Sistema Nacional de Planificación (Art. 9º).

De este modo, con fecha 13 de julio de 1974, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Ley Nº 575, sobre regionalización del país, en el cual aparecen ya explicitados los principios que anticipaba el Decreto Ley Nº 573, en orden a establecer una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territorialmente definidas con tal objeto; una jerarquización de las unidades territoriales; una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y la integración de todos los sectores, mediante instituciones que aseguren su actuación en conjunto y no aisladamente.

Con este Decreto Ley, además, se concreta el propósito del Supremo Gobierno en orden a la incorporación al régimen de administración interior, del concepto de planificación y desarrollo, como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país.

El Decreto Ley Nº 575 consta de 7 títulos: el 1º se refiere a la División Regional —12 regiones más el área metropolitana de Santiago, que comprende la actual provincia de Santiago, excluyendo el departamento de San Antonio—; el título 2º, sobre Gobierno y Administración Regionales; el título 3º, sobre Gobierno y Administración Provinciales; el título 4º, sobre Administración Comunal; el título 5º, Gobierno y Adminis-

tración de Areas Metropolitanas; el título 6º, sobre Facultades de Supervigilancia y Cuestiones de Competencia, y el título 7º, sobre Disposiciones Transitorias.

2. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO REGIONAL

El gobierno y la administración superiores de cada región residen en un Intendente regional. Su nombramiento corresponderá al Poder Ejecutivo, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de éste (Art. 2º).

En cada región habrá un Consejo regional de Desarrollo, integrado por los siguientes miembros:

- (1) El Intendente regional, quien lo presidirá;
- (2) Los Gobernadores provinciales de la región respectiva;
- (3) Dos representantes de las municipalidades de la región, designados por los Alcaldes;
- (4) Un representante del Ministerio de Defensa Nacional;
- (5) El Director regional de la Corporación de Fomento de la Producción;
- (6) Tres representantes del sector empresarial privado de la región;
- (7) Tres representantes del sector laboral de la región;
- (8) Dos representantes de la Confederación de Colegios Profesionales de Chile o de los Colegios Profesionales, en el caso que la Confederación no exista en la región;
- (9) Dos representantes de las cooperativas de la región, y
- (10) Un representante de los bancos privados de la región.

El Secretario regional de Planificación y Coordinación será secretario del Consejo y actuará como ministro de fe, pudiendo participar en sus deliberaciones.

Los representantes señalados en los números (6), (7), (8), (9) y (10) de este artículo serán designados por el Intendente a propuesta en terna de las respectivas organizaciones. Los consejeros no tendrán derecho a remuneración por el desempeño de sus cargos (Art. 7º).

Además, en cada región habrá una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, integrada al Sistema Nacional de Planificación (Art. 12). Dichas secretarías regionales de planificación y coordinación serán designadas por el Poder Ejecutivo, oyendo a los respectivos intendentes regionales (Art. 13). Finalmente, los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con las instrucciones que imparta el Poder Ejecutivo, con excepción de los

Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores, y los demás que, determine el Poder Ejecutivo (Art. 14).

Las Secretarías Regionales Ministeriales estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, que será el representante del respectivo ministerio en la región, que actuará como colaborador directo del Intendente Regional. Su nombramiento y remoción corresponderán al ministerio del cual dependa, oyendo a los intendentes regionales (Art. 15).

3. ATRIBUCIONES DE LOS INTENDENTES REGIONALES

Las atribuciones de los Intendentes Regionales son amplias y vastas y, aparte de estar encaminadas a las tareas propias del Gobierno interior, tienen por objeto justamente el fomento del desarrollo de la región.

Estas atribuciones están contempladas en el artículo 5º del mencionado Decreto Ley Nº 575 y son las siguientes:

(1) Dirigir las tareas propias del Gobierno interior, de acuerdo con las instrucciones que le imparta el Poder Ejecutivo a través del Ministro del Interior, o éste directamente.

(2) Resolver respecto de los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional, oyendo al Consejo Regional de Desarrollo.

(3) Fijar las prioridades de los proyectos y programas regionales.

(4) Elevar en su oportunidad los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional al Supremo Gobierno para su aprobación o modificación, a fin de hacerlos compatibles con las políticas, planes y presupuestos nacionales.

(5) Coordinar y regular la forma en que deben actuar los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil, para la debida ejecución, por su intermedio, de las políticas, planes y proyectos a que se refiere el artículo 5º del Decreto Ley Nº 573, de 1974. Para estos efectos, quedarán subordinados al Intendente Regional los jefes de servicios existentes en la región, sin perjuicio de las facultades propias, de carácter técnico, que correspondan a los jefes superiores de los servicios a que pertenezcan. Igual norma se aplicará a los de otras instituciones del Estado.

En el ejercicio de estas facultades podrá disponer comisiones de servicios y destinaciones de cualquier funcionario público en el territorio de su jurisdicción. Asimismo, podrá formar comités coordinadores de la Administración del Estado regionales, integrados por los Secretarios Regionales Ministeriales.

(6) Crear comisiones regionales sectoriales e intersectoriales para hacer estudios o preparar recomendaciones específicas.

(7) Ejercer la supervigilancia y fiscalización de todos los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil, y de los servicios de utili-

dad pública de la región, a fin de cautelar la legalidad de sus actuaciones y su funcionamiento regular, continuo y eficiente y, asimismo, supervigilar y fiscalizar todas las obras que dichas entidades ejecuten, directamente o a través de terceros.

(8) Dictar los reglamentos, resoluciones e instrucciones que estime necesarios en el ejercicio de sus atribuciones.

(9) Fomentar la actividad privada, orientarla hacia el desarrollo regional y procurar su coordinación con la actividad estatal.

(10) Girar y disponer de las sumas que contemple anualmente el presupuesto de la región, en conformidad con las normas que rijan la materia, y

(11) Representar extrajudicialmente al Estado en la respectiva región, en la realización de los actos y celebración de los contratos que sean necesarios para el desarrollo de la misma, con cargo al presupuesto regional, pudiendo delegar esta representación en los jefes de servicios, según la naturaleza de la materia de que se trate.

Las atribuciones que este artículo confiere a los Intendentes Regionales sobre los servicios públicos no serán aplicables respecto de la Contraloría General de la República (Art. 5º).

4. LA REGIONALIZACIÓN, INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO

La actual organización político-administrativa del país no respondía al criterio de la organización espacial para la planificación para el desarrollo, presentando, por el contrario, una rigidez en la división geográfica, con intereses y criterios que, en su mayor parte, son obstáculos para el logro de los objetivos de esa planificación.

La división político-administrativa a base de provincias comprende un determinado espacio del territorio nacional, cuyas áreas presentan ciertos elementos homogéneos y/o específicos que las caracterizan y diferencian unas de otras, con relaciones y funciones también diferenciadas tanto con su propio espacio interno como con las provincias vecinas. Se detecta una muy fuerte relación y dependencia con la capital y un débil, y a veces nulo, contacto con las regiones más lejanas del país, debido a la propia configuración geográfica del mismo.

Hasta el momento, los intentos descentralizadores, en el sentido administrativo, realizados por los gobiernos, sea por una falta de visión, sea por la carencia de una adecuada asesoría técnica o por falta de comprensión de los reales problemas de las provincias, no han conseguido los objetivos esperados, ya que esas acciones no llegaron a integrar las regiones entre sí; más bien tendieron a mejorar sus condiciones para que

cumplieran mejor su rol de dependencia directa del centro del poder del país.

La nueva estructuración del espacio nacional con un sistema de regiones como el que puso en vigencia el Gobierno a través del Decreto Ley Nº 575, de 13 de julio de 1974, permitirá considerar la participación más racional de todo el territorio en el proceso de planificación para el desarrollo del país, conocer mejor el funcionamiento del mismo y las actividades que en él se desarrollan, comparar la efectividad de políticas e instrumentos según la localización, observar las interrelaciones espaciales, etc., posibilitando la elección de estrategias alternativas de desarrollo que permitan una mayor racionalidad en la toma de decisiones. Así se logrará el crecimiento regional por sí mismo, dentro de los lineamientos de los objetivos nacionales, llegando en último término al desarrollo integral del país.

De lo expresado anteriormente surge la siguiente pregunta: ¿cuál es la definición de las regiones que formarán estos sistemas funcional-espaciales? En tal sentido, deberá plantearse el problema considerando los aspectos más importantes, según los objetivos nacionales, previamente definidos, y las estrategias para alcanzarlos; esto hace necesaria una delimitación de regiones que satisfaga los requisitos anteriormente planteados, entendiéndose que dicha delimitación se refiere a una nueva organización del espacio geográfico para maximizar el logro de los objetivos nacionales, tanto interna como exteriormente. En esta forma, cada región, según sus características homogéneas y/o específicas ya mencionadas, deberá realizar sus funciones de la manera más conveniente a esos fines y en forma armónica con otras regiones, reforzando la idea del subsistema de regiones y la interrelación de sus propios centros urbanos.

La regionalización es un instrumento dinámico que se puede ir elaborando en forma diversa y paulatina en la medida que los objetivos vayan avanzando en el tiempo; de la experiencia extraída se pueden elaborar las siguientes etapas de la regionalización.

Es posible que las cinco regiones piloto con que se ha puesto en marcha el proceso de regionalización en Chile, aparte de su estratégica ubicación geográfica, hayan tenido en cuenta el hecho de que en ellas se han iniciado desde hace varios años experiencias de planificación para el desarrollo y que allí existe un conveniente manejo de recursos mediante sus respectivas Corporaciones de Desarrollo.

En todo caso, la nueva organización del espacio geográfico nacional, planteada en los términos anteriormente expuestos, no ha sido concebida como algo rígido e inamovible; por el contrario, en una etapa de ajustes lógicos en el futuro puede permitir reestructuraciones, según las necesidades y las condiciones que se presenten en el proceso. Además de no limitarse únicamente al aspecto espacial geográfico, dicho proceso con-

sidera también elementos económicos, sociales, institucionales, administrativos, etc., debiendo tomarse en cuenta que existen imponderables que también obligarán a aquellos cambios ya mencionados. Lo anterior, es mucho más comprensible si el equipo planificador del gobierno central tiene conciencia de que una región no es un hecho en sí, sino más bien un concepto utilizado para determinados fines u objetivos, los que, una vez cumplidos, dejan de tener sentido, surgiendo entonces la necesidad de dar a tal concepto un nuevo sentido para otro período coyuntural del mismo proceso.

Es necesario hacer notar que todo cuanto se ha expresado en relación con la conveniencia obvia de iniciar el proceso de regionalización, tiene que disponer de un instrumento que considere el aspecto "espacial" en la planificación, con un enfoque multidisciplinario que ofrezca al poder de decisión estrategias alternativas de acción para alcanzar los objetivos del desarrollo, con una perspectiva contemplada a largo plazo, pues las metas fijadas para el corto plazo solamente deben ser de apoyo a aquella perspectiva y como un paliativo a los graves problemas actuales que necesitan una atención prioritaria e impostergable.

Dicho instrumento debe ser la Planificación Regional, aplicada como parte integrante de la planificación para el desarrollo nacional. Es decir, el empleo de la planificación regional deberá supeditarse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En caso contrario, la planificación regional aislada, planteada para una determinada área geográfica, sirve únicamente al fin específico de desarrollar esa región, pero no tiene nada que ver con el desarrollo nacional, única manera de superar el atraso económico, cultural y social en que ha vivido gran parte del país.

5. EL DECRETO LEY N° 573 COMO INSTRUMENTO DE APOYO A LA REGIONALIZACIÓN

Con la dictación del Decreto Ley N° 573, sobre Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado, ha quedado sellado el propósito del Gobierno de Chile de dar el máximo impulso a la importante como difícil tarea de ir a la descentralización política y administrativa del país.

De acuerdo con el considerando N° 2 de dicho Decreto Ley, el proceso de integración nacional debe lograrse a través de un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional; de una participación más efectiva de la población y una igualdad de oportunidades para recibir los beneficios que reportará el desarrollo de vastas regiones del territorio con una mejor utilización de sus recursos. Para conseguir tales propósitos se promulgó el Decreto Ley N° 575, que crea una nueva división político-admini-

nistrativa, cuyos objetivos son posibilitar la aplicación gradual de los planes del Gobierno en el sentido de dar un gran impulso a las nuevas regiones. Esto se conseguirá con el cambio de estructuras administrativas caducas y adecuación de las existentes al propósito de la planificación para el desarrollo, cuyo instrumento mayor estará constituido por la planificación regional. Todo lo anterior implica: (a) Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto; (b) Una jerarquización de las unidades territoriales; (c) Una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y (d) La integración de todos los sectores mediante instituciones que aseguren en conjunto y no aisladamente.

Tomando en cuenta, además, que la coordinación de los diferentes organismos de los sectores público y privado y la verdadera participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económico-social, deben conseguirse con una adecuada administración, el referido decreto incluye la nómina de los distintos organismos con sus respectivas autoridades, sus niveles jerárquicos, límites de acción, atribuciones y deberes que a cada uno corresponda.

Como la ley contempla que la regionalización operará a base de regiones que comprendan una o varias de las provincias actuales, el gobierno y la administración regionales dependerán del Intendente Regional, cuyo nombramiento corresponde privativamente al Poder Ejecutivo. El es el responsable de la ejecución y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos de cada región, los que responderán a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Como organismo asesor del Intendente Regional se crea un Consejo Regional de Desarrollo, el que, presidido por el Intendente, estará integrado por los representantes de la gobernación provincial, municipios, Ministerio de Defensa Nacional, CORFO, sectores empresariales privados de la región, representantes laborales, profesionales, cooperativas y bancos privados; se pretende así que haya una amplia gama de representatividad de las fuerzas vivas de la región. Las labores de este Consejo se refieren a la formulación de observaciones y proposiciones a los proyectos de políticas, planes de desarrollo y proyectos de presupuesto regionales. Además, recomendará prioridades a programas o proyectos específicos y propondrá normas relativas a las materias antes señaladas.

El Intendente Regional dispondrá de una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación que, además de servir como secretaría técnica de la misma, asesorará al Consejo de Desarrollo, a las comisiones ministeriales y al Comité Coordinador de la Administración del Estado regio-

nal. Sus importantes funciones se refieren a la preparación de políticas, planes, programas de desarrollo y proyectos de presupuesto; informar sobre el cumplimiento de lo anterior, efectuando análisis permanentes sobre la situación socioeconómica de la región, además de otras tareas específicas de apoyo a la acción del Gobierno.

La ley contempla también la creación de las Secretarías Regionales de los Ministerios, las Direcciones Regionales de los servicios públicos y entidades del Estado.

Como cada región estará, como se dijo, integrada por una o varias provincias, la actividad provincial será responsabilidad del Gobernador Provincial quien, además de sus labores específicas, fiscalizará la ejecución de los planes, programas y proyectos a nivel provincial, coordinará la acción de los servicios públicos y propondrá proyectos de desarrollo provincial al Intendente Regional.

El interés local estará centrado en las comunas y sus labores serán de competencia de la Municipalidad, que es una institución de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizada. Aparte de las labores que ellas realizan habitualmente, su dependencia de la autoridad superior las convierte en instrumentos invaluables para la aplicación de las políticas de desarrollo nacional en el nivel local y posterior materialización de sus propios planes de desarrollo económico, social y cultural, ejecutados por las oficinas técnicas asesoras correspondientes. En tal sentido, la participación de las autoridades municipales y de la institución misma será de una gran importancia.

Lo expresado en el párrafo anterior tendrá una mayor validez cuando se promulgue la nueva Ley de Organización y Atribuciones Municipales, instrumento que determinará los alcances específicos de dichas atribuciones, coordinando a los municipios para que ejerzan su labor eficiente y exitosamente. El caso de las municipalidades que integren el Área Metropolitana y otras que puedan formarse en el futuro, dependerá grandemente de la creación de la autoridad que tenga tuición administrativa y decisional sobre dichas áreas, específicamente el llamado Gobierno Metropolitano, sobre cuya formación se están realizando las discusiones en el seno de la comisión creada al efecto, para estudiar este sistema para el área de Santiago.

Como la materialización en el mediano y largo plazo de la regionalización que legalmente entre en vigencia requiere de cambios fundamentales no sólo en las instituciones, sino que también en la mentalidad de las personas que dirijan y en las dirigidas, una reforma administrativa radical debe ser el segundo gran paso que debe abordar el Gobierno de la nación. Debe tender a la formación de una sólida conciencia cívica, ya que es ilusorio pensar que los problemas económicos y sociales podrán

resolverse sin la formación de esa conciencia y sin la transferencia de todo el sistema administrativo que ella exige.

Muchos de los vicios actuales de los habitantes, y que son retardatarios del progreso, hacen necesario que las sanciones a las infracciones a las leyes y a los reglamentos sean severísimas y que la educación preste atención muy especial a la formación de aquella conciencia cívica en los individuos. A ello debe sumarse la formación de una conciencia tributaria de los ciudadanos a fin de que el aspecto financiero de los planes tenga el respaldo necesario a su ejecución.

Lo anterior, dicho en otras palabras, requiere de un real cambio de aptitudes y actitudes de todos los habitantes, especialmente entre los que integran el aparato administrativo público, elemento fundamental para el éxito de cualquier plan que se desee llevar adelante.

Naturalmente que deberá también complementarse este propósito con una reforma en la administración de la justicia, y adecuándola a las exigencias actuales.

6. CONSIDERACIONES GENERALES

Los graves y complejos problemas que tiene Chile y que impiden su crecimiento económico no se puede pretender solucionarlos solamente a través de una reforma administrativa y de una ley sobre regionalización. Ya se dijo que la adecuación de la Administración Pública a las circunstancias actuales debe convertirla en una dinámica "administración para el desarrollo" sobre la base de cambios sustanciales en la mentalidad de las personas que forman parte de ella y, obviamente también, de todo el conglomerado del país. Por otra parte, la regionalización propuesta, para que efectivamente se convierta en beneficiosa para las regiones mismas y del propio país, deberá tener su base en planes regionales de desarrollo que contemplen cada caso especial, de acuerdo con sus posibilidades en recursos naturales, recursos humanos y relación con otras regiones; todo de acuerdo a las políticas del gobierno central determinadas en el plan nacional de desarrollo. La especialización interregional será una condición, aunque no suficiente, del desarrollo nacional, siempre y cuando la asignación de actividades sea el producto de decisiones nacionales autónomas y que la movilidad de los factores de producción sea garantizada por una creciente, conveniente y justa redistribución de los excedentes de la economía que se pretende recuperar. Esto último a través, especialmente, de la expansión de los mercados nacionales.

Tomando el país como una sola gran región, las tendencias previsibles en las nuevas localizaciones de actividades siguen una dirección de creciente especialización territorial; esto es, tomando en cuenta el hecho

aceptado de que el desarrollo del país dependerá en gran medida de la diversificación de las exportaciones industriales de materias primas en que el país tiene ventajas comparativas y de un aumento de la productividad e incremento de la producción agrícola, todo con un tamaño general de producción que le permita costear sus propias infraestructuras sociales y físicas.

Sin duda alguna el Area Metropolitana es el elemento que produce el gran desequilibrio con tasas diferenciales de crecimiento con respecto al resto del país. Sus ventajas comparativas son las mayores; las mejores expectativas para la población y para la producción de bienes y servicios orientados al consumo interno se encuentran en ella, creando de paso una "marginalización" de las regiones restantes. La eficiencia de la especialización territorial dependerá de la capacidad de la economía nacional para satisfacer los requerimientos de integración física a través del transporte y comunicaciones entre las industrias y población regionales y entre éstas y el centro de servicios y población nacionales. Por otra parte, la factibilidad político-social de esta tendencia dependerá del grado con que este complejo nacional emergente distribuya los beneficios sociales entre los diferentes estratos de la población, con miras a erradicar, por un lado, la extrema pobreza, y por otro, producir un mayor equilibrio en la distribución del ingreso.

Mucho de lo anteriormente expuesto se ha conseguido, pero el largo camino por recorrer debe encontrar su apoyo y expresión en la planificación. Es así como las políticas económicas y sociales deben tender más a que la movilidad geográfica hacia el centro administrativo, político y económico del país disminuya en forma sustancial, reteniendo además el producto regional en un grado tal que cada región, dentro de sus posibilidades, se transforme en un verdadero polo de crecimiento y en centro compensatorio de demanda regional y nacional. Esto es, que el subsistema rural-urbano de cada región sea en gran medida autosuficiente, con el objeto de que sus "importaciones" desde otras regiones sean superadas por las "exportaciones" propias. Es decir, que a nivel regional se consiga, guardando las proporciones, el mismo fin que persigue todo país que pretende desarrollarse y disminuir la dependencia externa: equilibrar su balanza de pagos. Es necesario, sin embargo, observar pragmáticamente nuestra realidad actual.

El Decreto Ley N° 573, sobre la Administración Interior del Estado, establece una serie de normas para lograr la desconcentración administrativa y delegación de poderes a nivel regional. El cumplimiento de estas decisiones encontrará serias dificultades, alimentadas por el tradicional espíritu de centralismo, manifestándose a través de resistencias a homogeneizar las divisiones operativas y a designar a los principales responsa-

bles regionales con amplios poderes de decisión, en razón del temor lógico a un proceso de tan trascendental importancia y a la dificultad de que no siempre existe la persona precisa para el lugar adecuado (Una etapa de preparación previa de los recursos humanos de la región y de los que deben desplazarse a cumplir una misión tan vital, se considera indispensable).

La delegación de poderes a la instancia regional ofrece muchas ventajas, tales como visión más acertada, coordinación más eficaz, mayor eficiencia y menor gasto. Pero desde el punto de vista del desarrollo regional, la mayor ventaja es permitir a las regiones tomar iniciativas y convertirse en centros de decisión, ambas condiciones indispensables para alcanzar un desarrollo autosostenido.

Por otro lado, las administraciones estatales y municipales pueden desempeñar funciones más importantes, si se revisan algunos aspectos de su actual Estatuto Orgánico y se considera la próxima ley sobre Organización y Atribuciones Municipales. El papel de protagonista del municipio a nivel regional, será tan importante como el de sus congéneres urbanos. Si a las regiones, además de sus recursos propios generados y retenidos, se les otorga un financiamiento adicional para promover localizaciones específicas de actividades, su poder de recuperación y de instrumento de apoyo a la economía nacional, serán cada vez de mayor relevancia.

Adaptaciones necesarias: La premisa que asocia indisolublemente la Administración y la Planificación es aceptada unánimemente y así es expuesta en el considerando N° 5 del Decreto Ley 573 con miras a que ambos conceptos tengan como objetivo el desarrollo socioeconómico nacional, función preferente del Estado e íntimamente ligada al orden y seguridad interior del país. Sin embargo, de la observación de experiencias pasadas, se deduce el riesgo de que la Planificación como instrumento no logre integrarse a las tareas de la administración pública, esto en razón de los siguientes aspectos: (1) Por formar parte de la estructura burocrática, conduce a que las Oficinas de Planificación tengan inevitablemente los vicios de aquélla, tales como la inestabilidad, remuneración a veces deficiente, etc.; (2) La decisión y el criterio político han primado en el pasado sobre las proposiciones técnicas más adecuadas, lo que ha redundado en efectos negativos contrarios a los objetivos perseguidos; (3) A excepción de las Oficinas de Planificación, directamente creadas para estudiar y programar las actuaciones del mismo organismo ejecutor, las oficinas sectoriales y regionales pueden no llegar a convertirse en verdaderas asesoras de la actividad ejecutora; (4) La racionalidad del planificador no necesariamente coincide con la del ejecutor y administrador, quien, con su poder de decisión, generalmente se superpone a aquél.

Las consideraciones anteriores, como lógica consecuencia de una observación empírica de los hechos, pueden ser transformadas parcialmente, tomando en cuenta el criterio y régimen imperantes en la actualidad, motivos fundamentales que determinaron los cambios que hoy estamos viviendo y que hacen mirar con optimismo el desenlace futuro de la aplicación de estas trascendentales medidas.

En todo caso las barreras que deben vencerse en el aspecto administrativo son difíciles pero superables.

En cuanto al desarrollo regional y nacional, también existen barreras que deben urgentemente ser salvadas, si se pretende expandir el desarrollo nacional; ellas son las siguientes: estancamiento en la producción agrícola, inflación endémica, desigual distribución del ingreso, concentración geográfica excesiva de la producción y de la población.

Todas estas barreras al desarrollo económico han afectado de una u otra manera la inversión en bienes de capital o la acumulación de recursos productivos. Si el país no destina cada año una proporción de sus esfuerzos económicos al establecimiento de nuevas industrias, racionalmente localizadas, a la construcción de vías de comunicación, a la creación de puertos que den salida a los productos de cada región y la incorporación de nuevas tierras agrícolas, en vez de perderlas en forma suicida por el crecimiento urbano caótico y, en fin, al incremento de la capacidad de producción, no será posible que la producción misma aumente.

Debido a la íntima interrelación de las "barreras" anotadas, será imposible mejorar una de ellas si no se atacan sus causas comunes.

Variados y numerosos, a la vez que interdependientes, son los aspectos que involucran el desarrollo y que detectados como problemas a resolver para la recuperación nacional, hacen meditar largamente en sus posibles soluciones, las que dependerán de la creación de una mística nacional en pos del bienestar de todos los chilenos.

A los defectos típicos como ciudadanos de este país, se suman los problemas que directa o indirectamente ya se han mencionado.

Sin embargo, es responsabilidad de cada chileno crear un panorama en que brille el optimismo, no sobre falsas ilusiones sino sobre la base del trabajo mancomunado y sostenido.

Se debe dejar de luchar por cosas absurdas, en defender slogans y palabras muy socorridas. Debe reafirmarse nuestra dignidad, vitalizándose con el ejercicio de virtudes en que se respeta al ser humano y se enaltece el reconocimiento de su igualdad fundamental. En esta tarea de la reconstrucción, cada cual tiene algo que hacer. La responsabilidad de nuestro fracaso como nación, de la misma manera que los méritos de nuestros éxitos, forma parte inseparable del patrimonio de cada ciudadano. No

se debe olvidar que a la capacidad e idoneidad de nuestros dirigentes, debe agregarse el aporte personal de cada uno.

Sea en una región, en un medio rural o invadido por el asfixiante tráfico urbano, cada chileno debe poner lo mejor de sí mismo por él y por su país; cada dirigente superior debe también estar rodeado de los mismos propósitos y virtudes que exija a sus connacionales.

La tarea es enorme, pero debemos tener confianza en que sabremos ser capaces de salir del estancamiento y superaremos el subdesarrollo, y para lo cual la regionalización del país constituye un importante y significativo avance.

JOSÉ FERNÁNDEZ R. *

* Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Chile.