

BASES PARA EL REGIMEN DEMOCRATICO: ALCANCES SOBRE LA REGIONALIZACION

MARIO BARRIENTOS OSSA

Introducción

Cuando Alexis de Tocqueville, en su ya clásica obra "La democracia en América" hizo una verdadera vivisección de la entonces naciente república norteamericana, concluyó en que una de las razones fundamentales en que descansaba aquella era la igualdad de condiciones u oportunidades. Literalmente, expresó: "Entre las cosas nuevas que durante mi estancia en los Estados Unidos llamaron mi atención, ninguna me sorprendió tanto como la igualdad de condiciones Sin dificultad descubrí la prodigiosa influencia que este primer hecho ejerce sobre la marcha de la sociedad, pues da a la opinión pública una cierta dirección, un determinado giro a las leyes, máximas nuevas a los gobernantes y costumbres peculiares a los gobernados" (1).

Pues bien, siguiendo esa línea de pensamiento podemos aseverar que una de las razones que contribuyó a hacer más odioso el vilipendiado centralismo fue, precisamente, la falta de igualdad de condiciones u oportunidades que sufrieron largamente los provincianos por su causa. La excesiva concentración del poder político y económico, la acumulación de riqueza y oportunidades que Santiago atesoraba en desmedro del resto de la sociedad chilena, generó la migración que aun hoy no podemos controlar, incentivando el crecimiento hipertrófico de la capital metropolitana a niveles desmesurados Pero, lo esencial, le restó sentido democrático al sistema y contribuyó, en no poca medida, a la gran crisis institucional y jurídica de 1973, de la cual no hemos salido y que preocupa considerablemente a todo el país en estos días.

Pareciera un dislate o el fruto de un análisis apasionado o interesado restarle sentido democrático a un sistema que fun-

cionaba formalmente con todos los requisitos de tal: una Carta Constitucional vigente desde 1925 que sancionaba un régimen democrático y representativo; libre funcionamiento de partidos políticos que controlaban el Parlamento y el gobierno; elecciones periódicas, libres, mediante sufragio secreto, universal y masivo; tolerancia a todas las ideologías; alternancia en el ejercicio del Poder Supremo; pleno vigor del Estado de Derecho.

Es obvio que no pretendemos, de modo alguno, desconocer o negar las realidades que hemos reseñado en el párrafo anterior. Lo que sí deseamos es llamar la atención sobre el hecho que, sustantivamente, sí puede afirmarse que el sistema era más aparente que real, especialmente mirado desde el plano provinciano.

El crecimiento del Estado y la tendencia socializante que imperaba llevó a este a una hipertrofia enorme; la centralización en la toma de decisiones generó una asfixiante limitación al desarrollo autónomo de las provincias y formó un cuello de botella en la solución de sus problemas. Políticamente, el panorama era similar: las cúpulas partidistas designaban a los candidatos al Parlamento y los imponían a las provincias, con las pocas excepciones de los caudillos locales que, a veces, se imponían a tal esquema; la composición de las municipalidades, encargadas de la administración local, era fruto de componendas y pactos políticos nacionales; los representantes del Ejecutivo en el plano provinciano, desempeñaban tareas políticas y carecían de facultades suficientes para resolver los problemas administrativos de su jurisdicción.

Todas las características del esquema centralizado de gobierno que hemos reseñado provocaba en las provincias una confusa mezcla de frustración y descontento.

No era sólo la centralización en el manejo administrativo, era también la concentración del poder, en todos sus sentidos, en la capital y, más aún, en las cúpulas y cenáculos desde los cuales se dirigía a Chile.

Los provincianos quedaban entregados a una pasividad y a un abandono que no condecía con el régimen democrático en vigor. Votar periódicamente no bastaba, si los problemas locales seguían siendo resueltos con la mentalidad santiaguina, generalmente en abierta contradicción con los intereses locales

Lo esencial, en consecuencia, era restituir al régimen democrático la plenitud de su riqueza de contenido, el gran concepto igualitario de oportunidades y condiciones que es esencial y del que adolecía.

Muchos intentos se hicieron, como veremos a continuación. Pero, mientras tanto, el régimen siguió periclitando hasta su colapso, ante la ceguera y falta de sensibilidad de los líderes del momento. El mandato del constituyente de 1925, que ordenaba descentralizar, no fue escuchado y el legislador omitió cumplir el deber de implementar mediante las normas adecuadas el sistema concebido y consagrado.

Pues bien, un aspecto que es de la esencia para el enfoque que daremos a este trabajo es razonar sobre la base que, si lo que realmente anhelamos es un régimen auténticamente democrático, no basta para ello remediar el mal antes analizado con la simple descentralización o desconcentración de la Administración del Estado.

Lo que se requiere es algo más sustantivo y contundente, es la desconcentración del poder, lato sensu, de suerte que este deja de estar acumulado en las altas esferas santiaguinas, que descienda desde las cúpulas hacia las bases, que alcancemos cierto grado de desconcentración democrática, que nos lleve a compartir la teoría representativa con hechos, que permitan una dosis de representación orgánica, en cuanto las organizaciones de base misma ejerciten por sí solas y al margen del poder político facultades importantes en el medio ambiente regional.

Si en el pasado fracasó el régimen democrático formal por un exceso de centralismo, que frustró a la mayoría que habita en provincias y los llevó a negarle fe a los políticos y al sistema, haciéndolo colapsar, la lección de la Historia es que en

las bases de un régimen democrático nuevo no podemos encontrar solo un afán desconcentrador puramente administrativo, si ello no va combinado con un claro criterio similar respecto del poder, que restituya a los provincianos el derecho a construir su propio destino; dentro del unitarismo indiscutido del Estado, pero con la dosis de participación y atribuciones ciertas que les dé tal posibilidad.

Luego, concluimos: regionalizar no es símbolo solo de descentralizar o desconcentrar administrativamente el país, no se agota con la modificación de las estructuras estatales ni con el traspaso de facultades a los agentes del Ejecutivo ni a los jefes de servicios públicos. Regionalizar es desconcentrar el poder, es restituir parte del mismo a las bases regionales y comunales, es crear condiciones para que los grupos intermedios se desenvuelvan sin la camisa de fuerza del centralismo merced a una participación que es de la esencia. En tal sentido, es un proceso político que excede la ciencia administrativa, por lo que deberá influir sustantivamente en la futura institucionalidad democrática.

Antecedentes Históricos

Creemos útil e interesante hacer un sucinto repaso de los antecedentes e intentos que en el pasado se hicieron para enriquecer el régimen democrático mediante fórmulas de descentralización.

Recordemos que en el programa presidencial de Arturo Alessandri, en esa memorable campaña que lo llevó al sillón de los presidentes en 1920, figuraba en lugar destacado la necesidad de descentralizar el país.

Ello es demostrativo del interés que para la mesocracia que se aprestaba a gobernar tenía el tema. En efecto, la clase media de provincias sufría el abandono y la creciente desigualdad de oportunidades que su permanencia fuera de Santiago le provocaba, lo que incidía en lo económico, en la calidad de vida, en la cultura, en el desarrollo integral del ser humano.

Gonzalo Vial, en su fascinante obra, nos trae a colación ejemplos emocionantes del gris y apático vivir provinciano de comienzos de siglos, nos relata como Maluenda decidió en cierto momento trasladar su residencia a Chillán, donde fue recibido como un ídolo, pero como al corto tiempo debió abandonar la ciudad, ante la abierta incompatibilidad que su conducta y nivel tenía con el empequeñecido medio ambiente. La escena del joven Neftalí Reyes, contemplando embobado desde un balcón la resplandeciente capital metropolitana, a la que acababa de llegar colmando todas sus ambiciones, es otro ejemplo singular del fenómeno migratorio que drenó a las sociedades provincianas de sus mejores hombres y mujeres (2).

La Constitución de 1925, dictada bajo la égida del Presidente Alessandri, recogió el afán descentralizador en el Capítulo IX, íntegramente orientado a tal fin. El artículo 107 ordenaba al legislador confiar paulatinamente las facultades administrativas que ejercían otras autoridades, a los organismos provinciales y comunales, en un claro intento desconcentrador del poder. Se creaban las asambleas provinciales, con potestades de dictar ordenanzas y de imponer ciertas contribuciones, a nivel de la respectiva provincia.

Nacía, así, todo un esquema descentralizador que, desgraciadamente, no se hizo realidad, a causa de que el legislador incumplió el mandato del constituyente y no dictó las leyes necesarias para dar vida al esquema.

De este modo, un intento de democratización funcional del Estado, de mejorar la calidad democrática del sistema quedó lamentablemente frustrado.

Más, el anhelo nacional de cambios era tan grande como para que algunos sectores de la vida nacional se movilaran en pos de obtener del gobierno, por vías distintas de las políticas tradicionales, las modificaciones reclamadas.

Ejemplo nítido de ello fue la Convención de las Provincias de Chile, organizada por el Centro para el Progreso de Valparaíso y que tuvo lugar en dicha ciudad entre el 26 y el 28 de septiembre de 1946, hace exactamente 40 años (3).

No deja de llamar la atención poderosamente la circunstancia de que muchas, si no todas las quejas y objeciones de los provincianos asistentes al evento, conserven vigencia en gran medida.

Los principales oradores, entre los que destacaron don Guillermo Munnich y don Gastón Ossa Sainte-Marie, presidente y vicepresidente, respectivamente, del centro organizador de la Convención, resumieron en sus discursos las quejas declarando: que era necesario desmontar la maquinaria de intervención estatal, devolviendo a la iniciativa privada la mayor libertad posible, reduciendo las decisiones burocráticas; que la centralización es la antítesis de la democracia, pues sin participación de la ciudadanía, se pierde el interés por la cosa pública, dejando un vacío que es llenado por minorías no representativas (4).

Otra sentida aspiración fue que se pusiera a disposición de las regiones una parte de las entradas públicas que ellas mismas erogaban, para ser invertidas mediante una fórmula justa y equitativa.

En ese evento, don Gastón Ossa definió el régimen descentralizado como aquel en que los funcionarios encargados de la administración regional son elegidos por la región en que prestan sus servicios; que estos funcionarios tengan facultades y medios para resolver los problemas administrativos y, por último, que el estudio y solución de estos problemas se haga en estrecha colaboración con los ciudadanos y sus instituciones de adelanto regional.

El presidente electo, don Gabriel González Videla, quien concurrió a la convención, prometió que durante su gestión se harían realidad los mandatos constitucionales. La historia nos dice que tal promesa no se cumplió.

Tal vez lo más relevante de esta Convención y sus conclusiones, que redactara el abogado y periodista don Alex Varela C., es observar el nacimiento de conceptos hoy indispensables, que surgieron del análisis y libre discusión del sector privado

provinciano, lo que es un aporte a la Ciencia Política chilena. Ellos son: la relación entre calidad de democracia y descentralización; la relación entre esta última y la participación; la necesidad de que las regiones dispusieran de recursos financieros de administración propia para su desarrollo.

Aquí, ya no vemos sólo descentralización administrativa a secas, vemos una nueva manera, enriquecida, de democracia, la que hoy el texto constitucional pretende que exista en Chile.

Un nuevo intento de descentralización tuvo lugar en 1969, en las postrimerías del régimen del Presidente Frei, con la dictación del Decreto Supremo N° 1.104, de Interior, que dividió a Chile en once regiones (Atacama y Coquimbo formaban una sola). Curiosamente, la forma asignada a las regiones IX y X, solventaba los reparos que hoy las comunidades locales formulan a la actual división. En el esquema de 1969, formaban la IX región las provincias de Valdivia y Osorno, y la X, las de Llanquihue, Chiloé y Aysén. La actual pugna entre Valdivia y Puerto Montt no surgía.

El artículo 2° del decreto en análisis obligaba a los servicios de la Administración del Estado que en el futuro se regionalicen o modifiquen su actual estructura regional, a que se ajustaran a la división geoeconómica antes referida. El artículo 4° agregaba que "los Servicios deberán ajustar su funcionamiento administrativo a la regionalización que por el presente decreto se establece" (5). Como puede verse, se comprendían una regionalización orgánica y una funcional.

Este intento no pasó de ser una aspiración también incumplida, no sólo a causa de la debilidad del texto (un simple Decreto Supremo) como al cambio de régimen producido en 1970, cuya tendencia estatizante obligaba forzosamente a un grado mayor de centralización pública.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar lo que podemos llamar "regionalización silenciosa", que fue produciéndose en forma dispersa y poco coherente a lo largo de los años, en beneficio de algunas provincias, mediante la dictación de leyes de excepción y la creación de organismos especiales.

Buenos ejemplos de esto son la Junta de Adelanto de Arica, el Instituto Corfo Norte, la Corporación de Magallanes, la Junta Industrial de Bío-Bío, Malleco y Cautín, el Instituto Corfo Aisén, y otras más.

Todos se financiaban con tributos especiales, significaban dar cumplimiento a las aspiraciones regionales de disponer de recursos propios para su desarrollo, satisfacían parcialmente al ansia de participación, etc.

Sin embargo, su creación descoordinada, caótica y el despido que generó de muchos recursos mal invertidos, llevaron al descrédito del sistema y a su supresión a partir de 1974, cuando el Decreto Ley N° 575 dispuso su disolución, al poner en vigencia el renovado esquema descentralizador y regionalizador (artículo 4° transitorio). Excepcionalmente el artículo 6° transitorio transformó la Junta de Adelanto de Arica en Corporación de Desarrollo de Tarapacá, la que luego fue también suprimida.

Cabe aquí una gran interrogante: ¿Es efectivo lo que muchos aseveran, que la regionalización en vigor ha creado un esquema coherente, pero que a la vez ha perjudicado a las provincias que ya disponían de sus propios instrumentos de desarrollo, al eliminarlos? La respuesta amerita un análisis que escapa a estas líneas, pero que merece atención.

Así llegamos al actual intento, puesto en vigor conforme el Manifiesto del Jefe Supremo de la Nación, de 11 de julio de 1974, complementado por los Decretos Leyes N°s. 573, de rango constitucional, y 575, de regionalización. Numerosos textos legales posteriores han visto la luz, destinados a dar vida al nuevo sistema, el que está concebido sobre la base de una descentralización y desconcentración administrativa, imperativa para todos los Servicios del Estado, con algunas excepciones (Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Poder Judicial), que estructural y funcionalmente cambia las estructuras del Estado, creando en cada una de las 13 regiones un árbol similar, a la inversa del sistema anterior; con un subsistema de participación, que satisfaría el interés de cada comunidad regional de contri-

buir a definir su destino integrándose al esfuerzo de la Administración Pública, lo que se concreta a través de la existencia de órganos colegiados, mayoritariamente privados; y con la posibilidad de contar, a través del Fondo Nacional de Desarrollo de los recursos de manejo propio que las regiones han venido reclamando para sí insistente y permanentemente.

De este modo, en el esquema que hoy se pretende aplicar, estarían contenidos los anhelos de muchas generaciones de chilenos.

Sin embargo, permanece aún en duda si la misma experiencia histórica del pasado no volverá a provocar una nueva frustración: transcurridos ya cinco años de la transición, todavía el legislador no ha dictado las leyes complementarias.

El fantasma del pasado sigue agitándose en nuestras caras.

Regionalización y Democracia

Si reseñamos lo dicho con antelación, podemos concluir preliminarmente en que la descentralización y desconcentración del Estado hacia ya largas décadas que no sólo eran una aspiración provinciana, sino a la vez un mandato constitucional incumplido, a lo menos desde 1925.

Vaya en abono de los constituyentes de 1925 y de 1980 el reconocimiento a su sensibilidad política, al haber acogido en los textos correspondientes los conceptos y soluciones jurídicas a una situación que la mayoría nacional deseaba ardientemente cambiar, de suerte que las pertinentes disposiciones han surgido, claramente, de la base misma del pensamiento ciudadano y no de simples elaboraciones. Como puede apreciarse, ello nos autoriza a afirmar que el futuro de la regionalización es sólido.

Mas, deseamos desarrollar una afirmación que formuláramos en orden a que dicho proceso no es meramente administrativo, sino ciertamente político.

Si reconocemos que el ordenamiento constitucional en vigor sanciona un esquema de descentralización administrativa, conforme con los artículos 3º y 103º de la Carta Fundamental, también debemos reconocer que el principio de subsidiariedad, sancionado en el artículo 1º, inciso 3º de la misma conlleva que el proceso descentralizador y desconcentrador presume la adecuación del llamado sector privado al esquema tantas veces referido, más aún, que este último es el verdadero protagonista de la innovación.

Pero, hay una diferencia sustancial en la manera de imponer el sentido descentralizador: para el sector público, el mandato del constituyente es imperativo, de suerte que, más tarde o más temprano, deberá producirse su ajuste a las disposiciones constitucionales, a menos que se repitiera la desafortunada experiencia de la Ley Fundamental de 1925, que derivó en "programáticas" las referencias a esta necesidad nacional. En cambio, para el sector privado, dicho ordenamiento es puramente indicativo, no se le puede imponer forzosamente. Sólo es posible prever que se creen condiciones de incentivo que orienten, paulatinamente, a los grupos intermedios, componentes del sector privado, a adecuarse a la regionalización. Esta, como es obvio, se logrará sólo en la medida exacta en que se logre armonizar, convenientemente, dos órdenes de conceptos primordiales y que hoy, en nuestra opinión, están en cierto grado de contraposición: la voluntad política de regionalizar con un ejercicio claro del rol subsidiario del Estado, en el marco de la llamada economía social de mercado.

La comprobación efectuada por el Consejo Económico y Social, en su informe al Jefe del Estado de agosto de 1985, nos demuestra que mientras se ha avanzado en la descentralización pública, en un grado menor o mayor, en el intento de conseguir que el sector se adecúe al esquema, se ha retrocedido, en la misma medida en que la aplicación irrestricta del criterio liberal nos ha llevado a que predominen las ventajas e intereses del mercado, con la consiguiente centralización del poder privado en la gran capital, donde se acumulan aquellos a raudales.

Este escenario, que pudiera parecer a simple vista poco trascendente para el aspecto político de la regionalización, que hoy intentamos desarrollar, verdaderamente lo tiene.

En efecto, razonemos en el sentido que el ordenamiento en vigor sanciona un rol protagónico del sector privado en el desarrollo nacional y, en igual sentido, en el surgimiento de un desarrollo regional autosostenido.

Si se aplica integralmente el rol subsidiario del Estado y la privatización esbozada en el "área rara" y en las empresas públicas, el poder estatal se verá claramente sustituido por el poder privado, conformado por la influencia vigorosa que sus representantes detentarán en la sociedad.

El constituyente, en el artículo 102 de la Carta, ha entregado al sector privado la mayoría en los COREDES, limitando el voto de los representantes públicos a materias específicas, de modo que los delegados de los principales organismos privados de cada región detentarán el poder de nombrar a los alcaldes (artículo 108 de la Constitución), de aprobar los presupuestos regionales, de priorizar las inversiones, y mucha otras más, respecto de las cuales, la decisión del Consejo es imperativa para el respectivo Intendente.

Todo ello supone un amplio proceso de organización en la base y, más aún, una efectiva desconcentración del poder privado a las regiones.

Algunos argumentan que el hecho de que se ha producido un ostensible desarrollo de las actividades exportadoras en las regiones, sería demostrativo de que las afirmaciones anteriores no son verdaderas. Expresan que la industria pesquera en el Norte, la forestal en el Sur y otras, consagrarían una auténtica desconcentración espacial de la economía.

Dichas aseveraciones carecen de visión política del fenómeno.

Es efectivo que en las regiones ha habido inversiones y se han desarrollado algunas actividades, especialmente derivada de la explotación de recursos naturales. Pero, no es me-

nos cierto que el 86% de sus gerencias están concentradas en Santiago, lejos del centro de productividad de modo que aquellas no pasan de ser simples factorías, administradas técnicamente en el plano local, pero con escasas facultades decisorias (6).

Surge la pregunta: ¿Cómo puede un sector privado poco sustantivo en sus decisiones regionales propias, pretender administrar la región, designar alcaldes, determinar la inversión de fondos públicos? ¿Es que acaso un esquema así no pone en grave riesgo la aplicación integral del principio de participación? ¿Es que al no fructificar este esquema, no es claro que desaparece su fin último, que es dotar al régimen democrático de un carácter más sustantivo, enriquecerlo con una mayor participación ciudadana, crear condiciones ciertas para una mayor autonomía regional?

Para que todo el esquema de gobierno regional tenga trascendencia más allá de lo puramente administrativo estatal, parece vital la descentralización del sector privado, que las empresas trasladen su poder de gestión a las regiones, que se creen condiciones para que la libre iniciativa se desarrolle con ligazón efectiva al entorno.

Parecería un despropósito si se lograra un amplio avance en la descentralización estatal, si no naciera frente al Estado regional un auténtico y desconcentrado sector privado, al cual debe servir y al cual se ha encomendado, orgánicamente, actuar tan poderosamente en el destino de cada zona territorial.

Es allí donde echamos de menos una vigorosa política de incentivos para que el sector privado regional prenda, crezca, se asiente con vigor, con verdadero poder de decisión, que es la importante y necesario para el esquema.

Hoy, la aplicación pura y simple de la economía social de mercado ha entregado a las leyes económicas la decisión de un tema que es político, y ello parece un error, que debe corregirse.

Las voces que en septiembre de 1946 reclamaban el fomento del sector privado provinciano siguen sonando, aun insatisfechas. Falta un empuje en tal orientación, sin la cual, tememos que el éxito del esquema participativo pueda verse menoscabado

Conspiran contra esta necesidad la aplicación de políticas inadecuadas: tarifas eléctricas y telefónicas más elevadas en las regiones más apartadas, una ley de bancos que al aumentar grandemente el capital exigible, llevó a la imposibilidad la existencia de entidades regionales, la exagerada concentración del sistema previsional, que recauda, pero no invierte en regiones, y muchas más.

Si se aspira a una efectiva regionalización, deben removerse los obstáculos que desincentivan el desarrollo privado regional y crear, a la inversa, incentivos coherentes, sistemáticos y permanentes que den origen a aquél, lo que redundará en un enriquecimiento del plano democrático local, en cuanto un sector privado más sólido y vinculado al entorno, dará origen a una administración en que la ciudadanía se sienta vinculada a su destino y detentadora de un poder que hoy no posee.

Se lograría así el fin político trascendental de la regionalización: hacer sentir a la ciudadanía que influye sustancialmente en su porvenir; interesarla en la cosa pública, al margen de fórmulas partidistas; enriquecer el futuro sistema democrático formal con una mayor democracia sustantiva; desconcentrar realmente el poder; otorgar a todos los chilenos la igualdad de condiciones que Tocqueville proclamó esencial para una auténtica democracia; liberar a cabalidad las fuerzas y entusiasmos regionales, dormidos tanto tiempo, dando pábulo a un despeque cultural, social, intelectual, que dé origen a culturas regionales propias, sin las cuales, las regiones son simples divisiones territoriales, pero no verdaderas comunidades con ideales e idiosincrasia propios.

Más aún, el concepto regionalizador debe insuflar a todo el ordenamiento jurídico político del país.

Si en el pasado las influencias capitalinas fueron abrumadoras en los planos políticos locales, ello debe corregirse. No

observamos en el actual proyecto de ley sobre partidos políticos las exigencias de que, en cada región, existan directivas dotadas de adecuada autonomía y que las directivas nacionales, estén compuestas con representantes de esas directivas regionales. Sólo de dicha manera podría hacerse efectiva la democracia interna que la Constitución, en el artículo 19, N° 15, consagra como elemento novedoso.

A la inversa, sumamente positivo es que se haya igualado a las regiones, en cuanto a que elegirán dos senadores cada una, así como que quienes se postulen a puestos de parlamentarios, deban acreditar una residencia mínima de tres años en el respectivo distrito electoral. Es un modo de interesar, a quienes aspiren a llevar una carrera política, a trasladarse a aquellas y aportar al enriquecimiento del entorno.

Regionalización y participación

La realidad regional actual, en un período de transición, en que aun no se aplican todas las disposiciones ni características del proceso regionalizador, nos ha permitido captar y apreciar las bondades del mismo.

Más allá de sus limitaciones, de que la implementación en los servicios públicos ha sido lenta y esporádica, que aun no existen todos los funcionarios requeridos, de que los recursos de que se ha dotado a cada región siguen siendo escasos, de que el régimen de incentivos ha sido errático, y muchas deficiencias más, debemos reconocer que se ha consagrado una sentida aspiración y que los progresos, aunque escasos, van llenando un vacío enorme.

El solo funcionamiento precario del conjunto de características que tendrá a futuro, ha despertado la conciencia regional y dado paso a una positiva orientación de las fuerzas vivas en pro de perfeccionar el régimen y darle todo su sentido y contenido.

Cada región ha tomado noción de que puede auto-desarrollarse, si le dan las herramientas para ello; han visto surgir gru-

pos privados organizados, tales como las Corporaciones para el Desarrollo, que aglutina dirigentes de asociaciones gremiales y empresariales; se han llevado a cabo dos foros sobre regionalización, en Concepción y Valparaíso, esperándose el tercero en Talca; en fin, no cabe duda que ha contribuido al sentimiento de que la ciudadanía puede y debe participar.

La participación orgánica en Consejos se ha visto limitada por la aun escasa suma de fondos públicos traspasados a regiones.

El Decreto Ley N° 575, en su artículo 27, disponía que el Fondo Nacional de Recursos no podía ser inferior al 5% del total del ingreso tributario, excluido el impuesto territorial. Dicho porcentaje jamás se ha alcanzado, conforme con las propias cifras oficiales.

Tampoco se ha avanzado sustancialmente en la delegación de facultades en el orden de los fondos sectoriales, que son aquellos administrados por cada Ministerio. No es posible, a esta altura de avance en el proceso, que éstos u otros servicios con sede en Santiago, determinen por sí mismos qué inversión se hará en una región, pasando por sobre las aspiraciones y necesidades que cada comunidad desea concretar prioritariamente.

Lo lógico es que, de una vez por todas, se radiquen en las regiones, en los Secretarios Ministeriales o Directores Regionales, amplias atribuciones para que, dentro de la Estrategia Regional de Desarrollo pertinente, y siguiendo los lineamientos de las Intendencias y COREDES, inviertan los fondos sectoriales que se les asigne con criterio de necesidades locales.

La experiencia demuestra que la participación en los COREDES y CODECOS se ve abiertamente afectada por la escasez de recursos públicos disponibles para satisfacer las necesidades zonales. Quienes, sin retribución alguna, distraen su tiempo asistiendo a las sesiones de esos organismos y observan que las ideas no son realizables, por no haber facultades regionales para invertir, mientras los Ministerios lo hacen sin consulta regional donde les plazca, evidentemente pierden el interés y la integración privada a tales organismos se resiente.

Para un perfeccionamiento del criterio regionalizador, debe conciliarse nitidamente: una amplia descentralización y desconcentración pública, orgánica y funcional, que dote a las regiones del aparato estatal adecuado para servir eficientemente al sector privado, con una amplia y adecuada desconcentración de éste, que posibilite que sea el motor del despegue regional que se espera, que alcance un nivel de desarrollo orgánico que le permita representarse en los Consejos con presencia y contribuir al gobierno regional.

Resumimos: la regionalización no se agota en la sola descentralización estatal; pero, para que lleguemos al paradigma de una amplia participación de las comunidades locales, al enriquecimiento del régimen democrático futuro con elementos sustantivos de que el país careció siempre, deben otorgarse los incentivos suficientes y permitirse un manejo descentralizado de los caudales públicos, en apoyo de la gestión privada. Así entendemos que el Estado da cabal cumplimiento a la tarea de "amparar" a los grupos intermedios. En efecto, si el Estado solo puede actuar cuando el sector privado está ausente, es natural que primeramente aquel debe agotar los esfuerzos para que este último se desarrolle, y para tal logro, son indispensables los incentivos y la capacidad del entorno de poder invertir con criterio adecuado los fondos públicos.

Conclusiones

Concluimos reseñando nuestras aseveraciones del siguiente modo:

1. El proceso de regionalización en etapa de perfeccionamiento es el fruto de aspiraciones provincianas largamente esperadas, de suerte que es indispensable su plena puesta en marcha, pues corresponde a necesidades reales de las regiones de Chile.
2. No basta con una simple descentralización pública, que es imperativa, por existir un mandato del constituyente, aun que si ella es el antecedente para alcanzar la real desconcentración espacial de la economía.

3. La regionalización significa restituir a las provincias la igualdad de condiciones u oportunidades que constituye un requisito básico para una democracia más perfecta. El sistema democrático formal careció de una mayor sustantividad democrática, a causa de un exagerado centralismo, que ahogó las iniciativas, la vida económica y cultural de las provincias y las drenó de los elementos humanos más capacitados.
4. La regionalización tiene como el protagonista esencial al sector privado, motor del desarrollo regional, para servir al cual se concibe todo un esquema administrativo regional, provincial y comunal.

El fin último es lograr que dicho sector constituya el factor de sustentación de un desarrollo autosostenido que dé un mejor porvenir a los habitantes regionales.

5. La regionalización no se logrará si, previamente, no se dan incentivos y condiciones adecuadas para que el sector privado se asiente en las regiones, cese de centralizarse en Santiago, quebrándose un círculo vicioso que ha llevado a un intento de descentralización pública, unida a una centralización económica privada.

El sector privado funciona sobre la base de lucro, de modo que, como las normas constitucionales y legales sobre regionalización no le pueden ser impuestas, lo precedente es crear incentivos adecuados.

6. La participación que considera el esquema regionalizador traspasa al sector privado una fuerte dosis del poder estatal en cada región, desconcentrándolo y yendo a fórmulas de democracia más sustantivas y sólidas que las puramente formales.

Aseveramos que un país es más democrático cuando el poder se traspasa desde el Estado a los privados, pero siempre que dicho poder descienda desde la cúpula a cada región y no permanezca centralizado en Santiago o la pertinente capital nacional.

7. Para un mejor éxito del proceso de transición hacia la democracia, que es una meta inconvencible de Chile, urge que el proceso de regionalización se ponga en vigor con la mayor presteza, avanzándose con celo en la implementación jurídica, en lo que se ha progresado, y se estudie un esquema económico que, dentro de la economía social de mercado, impulse la desconcentración espacial de la economía en forma efectiva, de manera de dotar a cada región de condiciones que sean equivalentes a las que Santiago hoy posee de manera natural, por posibilitar economías de escala más intensas.

Ello permitiría demostrar la voluntad política de regionalizar, por sobre los marcos economicistas, lo que es conducente a una democracia más sólida y coherente.

- 1) DE TOCQUEVILLE, A. "La democracia en América", Tomo I, Colección "Los grandes pensadores", Editorial Sarpe, pág. 25.
- 2) VIAL, C. G., "Historia de Chile" (1891-1973), Volumen I, Tomo II, pág. 692 y ss.
- 3) Tomado del documento titulado "Vías para la materialización de las organizaciones regionales, tendientes a su desarrollo integral", presentado por Radoslav Razmilic en la Segunda Jornada de Regionalización, Valparaíso, noviembre de 1985.
- 4) Op. cit., pág. 3.
- 5) PANTOJA, B. R., "Administración del Estado", pág. 65, Ediciones JEC.
- 6) Consejo Económico y Social, "Respuesta a consulta presidencial", Carpeta de Anexo e Informes, pág. 14, Anexo N° 4.