COMISION Nº 6

1.- La Región debe tener reconocimiento de rango constitucional.

La democracia supone que las personas dispongan de espacios en los cuales se ejerzan responsabilidades y libertades. Esos espacios, para que las personas decidan razonablemente sobre los diversos problemas cívicos que les afectan directamente, deben ser proporcionados y adecuados al ejercicio cabal de sus responsabilidades y libertades.

Supone asimismo, que tengan materias sobre las cuales ejercer responsabilidades. No obstante, un largo y errático proceso histórico, ha ido despojando a las personas del ejercicio de responsabilidades sobre aquellas materias que les son esenciales y transfiriéndolas a un ente, que sólo constituye una mera ficción jurídica, una abstracción: el ESTADO.

Simultaneamente, se ha ido reforzando la idea de que esta abstracción era titular de los atributos propios de las personas, de una pretendida personalidad moral y así transformada en un importante sujeto de derecho.

Por un lado los hombres, en el no ejercicio de su libertad, van abdicando responsabilidades esenciales, sobre materias que lesafectan de modo directo (vgr. educación, salud, etc.) en organismos o personas que se han constituido en especialistas de las cosas más esencialmente humanas, a cuyo conjunto se ha ido identificando la idea del ESTADO; y por el otro, a este mismo Estado, se le ha ido fabricando una verdadera personalidad, titular de importantes y exhorbitantes derechos, de la que en estricto rigor carece; fortaleciendo cada vez más el mito de esa falsa imagen. Incluso dentro del campo del derecho y de la filosifía, se hace una sola mezcla entre, la sociedad política, la nación, el ESTADO, el gobierno y la administración.

Esta desnaturalización del concepto e idea del Estado, al que se le van concentrando y añadiendo atributos, corre pareja con una concentración del poder territorial en las metrópolis, con las que por otra parte se identifica consciente o inconcientemente al grupo gobernante, a la administración y por consecuencia al Estado.

Frente a esta situación se requiere redefinir la naturaleza y el rol del Estado. Surge la necesidad de crear, con reconocimiento y rango constitucional, un nivel o una instancia (o instancias) territorial, que, por una parte permita romper la tendencia concentradora y centralizadora del Estado y por ende del Gobierno, y por la otra, recuperar para las personas y para sus organizaciones intermedias, las responsabilidades de decesión que sistemáticamente han ido perdiendo.

Desde esta perspectiva, aparece la Región y sus posibles dimensiones territoriales y sociopolíticas internas (microregiones o localidades) como instancias adecuadas y operativas que hacen posible el ejercicio indispensable de aquellas responsabilidades humanas y cívicas que definen una verdadera y real participación en una auténtica democracia.

www.archivopatricioaylwin.cl

Este esquema supone el reconocimiento de su naturaleza política, dendentro de la estructura del Estado (de la región); de atribuciones, funciones y estructura de estas entidades territoriales.

Supone responder a interrogantes como las siguientes:
habrá un patrimonio regional diverso del Fisco tendrán personalidad jurídica diversa de la del Estado? Existirá la posibilidad de una propiedad regional, provincial o local? Existirá la posibilidad de formar empresas o sociedades intra o interregionales?

2.- Definición de las autoridades regionales y sus relaciones con las autoridades centrales.

Es necesario definir la naturaleza y atribuciones de las autoridades regionales (provinciales y locales).
¿ Serán representantes del poder central ante la región, con poder de tutela políticoadministrativa sobre las decisiones regionales?
¿ Serán representantes de las regiones ante el poder central, con atribuciones de participación (desición, consulta, información) frente a decisiones del nivel nacional (vgr. políticas de desarrollo global-regional, sectorial-regional, presupuesto y otras)?

Serán representantes mixtos:
a) del poder central para ciertas decisiones que interesarán directa y principalmente al Gobierno Central, y
b) de las regiones para ciertas materias que incumben principalmente y de manera más directa al nivel regional o local?

Cómo se vincularán y coordinarán entre sí estas autoridades, con el objeto de dar coherencia a las funciones y decisiones de Gobierno y Administración general del país, dentro de un modelo de estado unitario?
¿ Serán elegidas por la región o designado por el poder central?

3.- Definición de un mecanismo de representación regional. Consejo Regional de Desarrollo.

El reconocimiento de orden constitucional de la región, como instancia territorial adecuada en que las personas y sus organizaciones socioeconómicas puedan participar de manera responsable, supone la existencia de un mecanismo a través del cual se exprese una opinión, que de modo global e integral, se refiera a los problemas e intereses públicos de la región como un todo.

Se trata de la existencia de un ente u organismo en el cual se vaya configurando una opinión representativa del <u>interés general de la Región</u>. En este organismo, estarían representadas las realidades socio-profesionales existentes en la región (sectores productivos, laborales, culturales y otros).

Interesa definir si estarán o no integradas en este organismo las autoridades regionales. En caso afirmativo, en que proporción.

www.archivopatricioaylwin.cl

Además, interesa cuáles serán sus atribuciones (parlamento regional u organo técnico? aprobación del presupuesto y plan regional de desarrollo? opinión, conocimiento o aprobación de la inversión de los sectores (misterios) en la región? poder de veto frente a decisiones de la autoridad regional que afecten al desarrollo de la región?

4.- Recursos financieros regionales.

Reconocida su existencia en la Constitución, es necesario dotar a las regiones de recursos financieros.

Se piensa en una regionalización total y absoluta del presupuesto nacional? En la creación de un acervo especial y limitado de recursos sobre el cual decida la región? o en una fórmula intermedia? De qué manera se coordinarán las autoridades regionales y nacionales para la distribución presupuestaria pertinente? Se establecerá el criterio de rango o importancia de los proyectos para la distribución presupuestaria: proyectos de importancia nacional, de importancia, regional o local, etc., y para definir el poder de decisión que sobre ellos tendrán las diferentes autoridades (nacionales, regionales o locales)?

5.- Mecanismos de promoción y animación del desarrollo regional.
Corporaciones o sociedades de desarrollo regional.

El desarrollo de las regiones, dentro del marco y grado de autonomía que les defina la Constitución, requiere un mecanismo de gestión que promueva y anime el ambiente socioeconómico regional. La administración de misión tradicional ha demostrado, desgraciadamente muchas rigideces, para este tipo de cuestiones.

Este mecanismo será un mero coordinador de iniciativas pública y/o privadas? será un ente con patrimonio propio y dotado de autonomía de gestión? será un servicio de misión más dentro de la administración pública? Tendrá facultades de planificación y de ejecución? Dependerá del Gobierno Regional, del Intendente, del Concejo Regional de Desarrollo?

6.- La Planificación del desarrollo regional y local.

El desarrollo, sea cual sea el nivel al que se realice, parece suponer un esquema y un mecanismo de planificación.

En el caso de las regiones (en sentido amplio) subsistirá el modelo actual, o dependerá la función y por ende el organismo, única y exclusivamente del Gobierno regional? Cómo se relacionará con el aparato central y sectorial de planificación? Las funciones de planificación, promoción y ejecución, estarán separadas o refundidas en un solo organismo?

www.archivopatricioaylwin.cl

2540E

ESQUEMA BASICO PARA UNA DISCUSION SOBRE EL TEMA

REGIONALIZACION

1.- ¿ Por qué plantearse la idea de la REGIONALIZACION y la noción o concepto de REGION, como algo relevante frente a un proceso de creación de una nueva institucionalidad y de vigencia de una nueva Constitución?¿Es un tema que deba ser considerado expresamente en un eventual texto constitucional?¿Es un mero aspecto de eficiencia y racionalidad en el ejercicio del poder?

Creemos que el tema debería ser digno de esta consideración fundamental, porque dice relación directa y principal con el problema de la libertad y responsabilidad de las personas, por un lado y por ende de sus reales posibilidades de realización como ser humano en lo que eso importa en cuanto a tendencia natural a la plenitud de la dignidad y perfeccionamiento de su conciencia, y por otro, con la idea que se tenga del Estado y de su realidad material o conceptual.

2.- Se constata en el hecho que el ser humano, a través de varios siglos de desarrollo y aparente plenitud de la ciencia y por consiguiente, de la técnica, ha ido perdiendo paulatinamente conciencia de su libertad y de su responsabilidad. La técnica, en su desarrollo explosivo y brutal, sin orientación ni control humanos, sin un equivalente desarrollo de los valores éticos y sociales, lo ha sometido a la lógica de su propia realidad, en vez de ser ella la sometida a la lógica de los valores humanos.

Las nuevas modalidades que, como consecuencia de ella, ha adoptado el proceso productivo y la estructura de la sociedad a que ha dado origen el sistema de división del trabajo que ha engendrado, han hecho surgir de modo violento un proceso y una tendencia a las especializaciones : del trabajo, del conocimiento y del vivir cotidiano fundamental.

De la vida de autosuficiencia, se ha pasado violenta y aceleradamente a la vida de dependencia humana de especializaciones del quehacer y de la satisfacción de las necesidades cotidianas. Si bien es cierto, ello ha generado una cierta solidaridad humana como exigencias de la interdependencia de los oficios y de las experiencias, también ha mutilado gravemente el sentimiento de compleja y necesaria plenitud que subyace en el género humano.

El hombre ya no es autosuficiente para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, de protección, de aprendizaje, de trasladarse y conocer; de cuidar su salud, de expresar sus sentimientos

www.archivopatricioaylwin.cl

más íntimos. Han surgido, para canalizar la satisfacción de estas exigencias, ya no formas de colaboración solidaria, sino instituciones de reemplazo y de sustitución de su capacidad personal de resolverlas; se han magnificado y cundido hasta invadir lo más esencial de su expresión sustancial de ser humano. Así han surgido el mercado de intercambio de bienes y de creación incesante de necesidades físicas e intelectuales (radio, televisión, medios de comunicación diversos); cuerpos armados de protección y/o de represión; el establecimiento de instrucción o de educación (escuela o colegio); el servicio de transporte; el hospital; el templo institucionalizado para los afanes místicos y otros que sería largo enumerar.

Simultáneamente con este fenómeno, el problema se ha hecho más complejo y grave con la irrupción violenta del concepto de las "grandes escalas" (economías de escala; standarización de los productos; masificación de los hábitos y de las habilidades; etc.). Así han surgido los expertos y especialistas en la administración de los grandes conglomerados de personas y de los grandes procesos involucrados.

En suma, el hombre personal, ha perdido su relación creativa con las cosas que la técnica engendrada por él ha creado. Ha quedado solo y cortado de su innato sentimiento de plenitud. Va perdiendo su libertad instintiva y la conciencia de su propia individualidad.

A veces de manera imperceptible y otras bruscamente, ha tendido a buscar una protección ante esta situación de carencia. Paralelamente a la pérdida de espacios de responsabilidad y de libertad, ha ido creando una entelequia, que cualquiera sea el signo bajo el que se cobija, no puede dejar de ocultar su naturaleza de ficción : el Estado.

Lo que el hombre ha perdido, dentro de la compleja e irracional organización y funcionamiento de la sociedad moderna, ha engrozado el patrimonio de este fantasma intelectual y más aún, se le ha concedido graciosamente la calidad de una persona moral. Liberado del poder absoluto del derecho divino de los reyes, el hombre ha intentado oponerla, como reacción, una fuerza mística similar : la soberanía; una imagen simétrica de este otro poder de derecho divino de los pueblos, tan absoluto e infalible como el de los reyes.

Para el caso que nos interesa los resultados son los mismos : el rey, el Estado, la mano invisible del mercado. Todos soberanos e invasores de la libertad esencial del ser humano, en su dimensión absoluta.

¿Cómo se puede reaccionar frente a este fenómeno casi incons-

www.archivopatricioaylwin.cl

ciente del comportamiento de las masas?

Es entonces, en esta perspectiva, que un aspecto de apariencia meramente de técnica administrativa, surge como una posibilidad útil : la idea de la REGION.

Frente a una situación que lleva a la quiebra del ideal democrático, en lo que comporta de respeto y consideración básicos por las personas, de pluralismo, surge como indispensable una escala más pequeña para situar al hombre ejerciendo su responsabilidad y libertad esenciales. "La democracia basada en el respeto y consideración de las personas es un régimen para naciones pequeñas".

La ciudad democrática y pluralista deberá construirse en definitiva, sobre un conjunto de poderes autónomos, que son dimensiones básicas y esenciales de las necesidades del ser humano : el poder del proceso y de la actividad productiva económica; el poder de resolución de los conflictos y pugnas naturales entre las personas o poder de jurisdicción; el poder de transmitir el conocimiento vital que subyace en la cultura como fuerza espiritual en perpetuo peregrinaje o poder educativo.

Entre estos y otros aspectos de su vivir el hombre se mueve permanentemente, y estas dimensiones humanas se desplazan de acuerdo a su propia dinámica en un sentido vertical, en un constante reconocimiento en paralelo. Se hace necesaria una integración o articulación horizontal que les confiere unidad de propósito para rescatar al hombre de sus cadenas.

Una cierta "inspiración federalista" se ofrece como la alternativa de integración y síntesis.

Es así que surgen los poderes de la localidad y la región como nueva posibilidad de escenario fundamental para el ejercicio de la libertad y responsabilidad que el hombre pueda rescatar, si tiene voluntad y conciencia para intentarlo. Estos poderes (o realidades concretas) están próximos del objeto y del control. Es menester desarrollarlos con largueza para provocar una acelerada descongenstión del ESTADO. En ellos encontrará la persona nuevas posibilidades y una nueva protección.

El nuevo Estado que se conciba, instrumento al servicio de las sociedades o poderes intermedios y por ende las personas, deberá traspasar a las grandes comunidades (económica, educativa, judicial, de salud y otras) las tareas de organización que no le competen y que no son de su directa responsabilidad. Entre estas comunidades; entre estos poderes locales y regionales, el Estado no debe ser sino un

www.archivopatricioaylwin.cl

elemento de coordinación y de supremo arbitraje, encargado de garantizar exteriormente a la nación y en el interior, a las personas contra las rivalidades y abusos del poder. Son éstas, a nuestro juicio, las consideraciones que atraen la atención sobre la idea de la región o la localidad.

En el curso de la historia, muchos intentos de organización social y política han surgido.

El concepto de Estado no es tan viejo ni tan sagrado como para que en sus desgraciadas y variadas experiencias y formas no pueda ser repensado y concebido de manera distinta.

No debe ser confundido ni con el concepto de pueblo, ni de Nación, ni menos de gobierno porque se está amamantando a un monstruo indomable. El rol del Estado debe limitarse por una parte a garantizar el estatuto fundamental de la persona y por la otra a no colocar trabas a la libre concurrencia, desarrollo y actividad de las diversas comunidades creadas como producto de la imaginación y del querer del espíritu de los hombres. El, en sentido estricto, no es una persona ni una comunidad de personas. Su poder debe estar y está limitado por la autoridad de la persona espiritual y por los poderes naturales espontáneos y consuetudinarios de todas las formas de sociedad natural que componen la nación.

No debe perderse de vista que la edificación de cualquier instancia de expresión y participación plena de la iniciativa de los hombres, en la definición de su futuro y en la realización de sus anhelos y valores y bajo formas diferentes y complejas de asociación pasa por una reconsideración decidida y radical de la concepción sustancial del Estado.

Si deseamos privilegiar la libertad y responsabilidad del hombre, para que ejerza su natural función creativa con plenitud, la defensa y reafirmación dogmática de un pretendido principio de la unidad del Estado, no pasa de ser un dogma vacío de sentido, para quienes desean un hombre libre y solidario. Y a contrario sensu la diatriba mecánica y repetitiva contra la fórmula federalista, debiera detenerse con un mínimo de atención frente a la real necesidad de una "inspiración federalista".

No se pierda de vista que en la perspectiva histórica larga, la de la humanidad de la cual formamos parte, lo único que perdurará será un común destino universal, pasando por sobre fronteras, lenguas, credos tras la búsqueda de valores y de un sentido que compromete a toda la humanidad que anhela la justicia.

www.archivopatricioaylwin.cl

La meta final de la historia será la meta final de la humanidad toda, y se alcanzará plena o aproximativamente por el esfuerzo del hombre, que para lograrlo deberá organizarse, asociarse y ser solidario mediante formas que le permitan relacionarse espiritualmente con sus semejantes. Será el hombre salvando al hombre y no a una raza, o a un Estado, ni siquiera a una religión o ideología de cánones estrictos y rígidos.

2.- ¿Qué entendemos por región en este contexto?

Es el espacio físico y espiritual en que el ser humano se va formando en un proceso pedagógico de toma de conciencia de su necesidad vital de convivir dentro del género humano, en constante progreso por desarrollarse en plenitud dando continuidad histórica a la noción de hombre.

Del desconocimiento e inexperiencia de sus primeros estudios cronológicos, se desplaza hacia la complejidad y confusión de la irracionalidad organizada que es la generalidad de la vida moderna y él y/o sus circunstancias lo situarán en alguno de los rangos de esa realidad.

Su lucha debe ser por subsistir y por comprender el fenómeno en que está inmerso : la vida de relación; la comprensión de la técnica y de los fenómenos aberrantes y apotéosicos a que da lugar; la violencia humana; la cultura como fuerza espiritual que se pierde en la memoria prehistórica de la vida humana.

Sus primeros pasos deben ser decisivos para lograr un sistema de ideas, de representaciones y valores, que le permitan enfentar la irracionalidad del mundo y cumplir su misteriosa función dentro de la naturaleza.

Los primeros pasos deben ser adecuados y darle ciertas certezas vitales, confianza en sus capacidades. Debe conocer a escala reducida primero, las potenciales complejidades de la vida dentro de una determinada organización social.

Debe ser formado en la búsqueda de su libertad perdida : hábitos y modos de comportamiento sociales que lo fuerzan a actuar en determinado sentido; pugna permanente y creciente entre su vocación innata de reflexión y cuestionamiento y la más grosera y violenta de actuar genéticamente. Debe comprender este proceso y el medio en que se dará. Conocer su ritualidad y su significación. Saber su responsabilidad en cuanto a la necesidad de transmitir su vivencia y perpetuarse en las generaciones que desciendan de él.

www.archivopatricioaylwin.cl

La primera forma de organización política que conocerá, la familia, le impondrán deberes y formas de comportarse. La vida lo llevará a las relaciones del estudio, como una ritualidad real del mundo moderno; y lo llevará también a las relaciones del trabajo y finalmente, a las de la modalidad política más compleja del Estado.

Esa realidad requiere de un aprendizaje cabal y de una vivencia profunda en las etapas previas.

Es aquí donde se impone la necesidad de una escala adecuada para este proceso de pedagogía vital del hombre.

Necesita un espacio que pueda percibir, conocer y comprender; donde ensayar su responsabilidad y libertad; donde desarrollar una convivencia solidaria con otros semejantes; donde aprender a regular su comportamiento; donde tener las primeras experiencias de su condición de hombre jugando el riesgo de su libertad; donde integrar en su espíritu, por la reflexión, la acción y el conocimiento, su apreciación del mundo de la naturaleza, del mundo de las representaciones intelectuales, de los valores, del sentido del sacrificio, de la realización personal; donde aprender a decidir sobre estas cosas, antes de que le puede caber la responsabilidad de dirigir a otros semejantes.

Esta escala, en nuestra realidad, es la región, cualquiera sea la naturaleza jurídica o administrativa de ese espacio. No importa su naturaleza formal sino su estructura político-social que hace posible que el hombre encuentre un espacio adecuado donde hacer lo antes mencionado y lograr entenderse como persona.

Es región en este sentido aquel espacio complejo que le permite al hombre vivir una experiencia democrática, de respeto y consideración a la persona suya y de sus semejantes; desplegar una libertad activa y creativa; liberar del sufrimiento y liberarse; entender la naturaleza sin violentarla; acrecentar la cultura de su medio.

No importa si se le denomina barrio, o unidad vecinal, distrito, cantón, departamento, provincia o región. Lo que interesa es si reune ciertos requisitos básicos, objeto sobre el cual ejercer responsabilidad y usar la libertad (bienes, territorio, personas, situaciones sobre las cuales decidir con dignidad; relación de dirección y de sometimiento simultáneamente; tensión entre la preocupación y dedicación por el entorno directo y las necesidades de estructuras sociales y políticas mayores y más complejas a las cuales se está vinculado, y con las cuales eventualmente pudiera haber intereses encontrados; existencia de formas de organización societaria como proyección de las inquietudes y acciones de los hombres que integran ese conjunto o comunidad humana.

www.archivopatricioaylwin.cl

Son estos "espacios" integrados por territorios, hombres, recursos, relaciones de dirección y de acatamiento, en síntesis "espacios de vida cotidiana", los que deben buscarse y crear las condiciones, incluso jurídico-administrativas para su consolidación y desarrollo.

Los aspectos de técnica jurídica en torno a su configuración y reglamentación deben ser funcionales a la búsqueda de los valores de participación social, económica, cultural y política. Más aún, creemos que formas de ejercicio de responsabilidades humanas como la cultural, la económica, la gremial, la educativa, la mística o religiosa y otras, debieran irse pensando y considerando como formas también de participación política en sentido amplio. Lo político no se agota ni se realiza necesariamente con toda su plenitud en los solos partidos políticos.

El concepto absoluto del Estado se nutre mucho de este sofisma. Es menester concurrenciar el ámbito de acción del partido político con otras formas asociativas de participación política.

La relación entre el Estado en su forma histórica clásica (identificación con el pueblo, la Nación, o el Gobierno) con el individuo, debe meddiatizarse a través de estas otras formas societarias , que corresponden a realidades concretas del vivir social y que llenan gran parte de la existencia humana.

www.archivopatricioaylwin.cl

REGIONALIZACION

1. La regionalización encuentra su justificación de ser, no sólo en consideraciones de racionalidad administrativa y de eficiencia, sino que en razones de tipo político que miran a los fundamentos mismos de la sociedad.

   El ejercicio de la libertad supone la existencia de responsabilidades, las que son reales cuando la magnitud de los problemas de la vida política son comprensibles cabalmente por el ciudadano; cuando están al alcance físico e intelectual de éste.

   En esta perspectiva, la consideración territorial en la organización de los asuntos públicos, es esencial a una sociedad política de participación. Se puede afirmar, así entendidas las cosas, que la Región constituye "una unidad de implementación del ejercicio de la libertad y de la vida democrática".

2. Reconocida la existencia de un ámbito territorial, cuya realidad y futuro dependerá de su definición institucional, es menester configurarlo como "ente político".

   Se reconoce una autoridad que gobierna y administra con gran libertad e independencia aquéllos asuntos que dicen relación más directa con la vida cotidiana de sus habitantes y sus problemas. Esta autoridad cumple dicha función, manteniendo una relación vinculante entre la Región y la estructura central de poder.

   Vincula a través de su gestión y dentro del marco de las políticas generales y planes del país, el interés regional y el interés general de la Nación (gobierno central). En este sentido, es un representante natural y directo del poder central.

   Se reconoce asimismo la existencia de un organismo regional, a través del cual se expresa la voluntad de los habitantes de la región, sobre materias de directo interés regional y con potestad reglamentaria para el tratamiento de ciertas materias.

   Este organismo regional estaría compuesto por representantes de los diversos sectores socio-productivos, por autoridades regionales y por representantes políticos de la región (senadores, diputados, alcaldes).

www.archivopatricioaylwin.cl

3. Reconocimiento de materias de interés regional, cuyo conocimiento y decisión correspondería al órgano de decisión regional (v. gr. presupuesto regional; plan regional de desarrollo; participación en la discusión del presupuesto nacional que se asigna a la región).

4. Reconocimiento de un conjunto de recursos financieros regionales manejados autonomamente por los entes regionales.

   La determinación de los recursos financieros de cada región y sus diversas prioridades debería hacerse en función de las políticas y planes nacionales de desarrollo regional.

   Establecer, como principio de formulación presupuestaria, la regionalización gradual del presupuesto nacional, en aquéllos sectores y materias en que sea factible y conveniente hacerlo.

5. Establecimiento de la planificación como principio que debe informar la función de gobierno, administración y gestión regionales, a fin de asegurar una eficaz y eficiente asignación de los recursos nacionales y una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de autoridades nacionales, regionales y locales.

6. Reconocimiento de la capacidad para crear órganos de promoción y gestión del desarrollo regional donde y cuando las circunstancias lo aconsejen, dotados de recursos y de una adecuada autonomía en su administración.

   Estos órganos deberán estar capacitados para realizar actos y convenciones entre sí o con entes nacionales y extranjeros.

7. Sobre la base de las premisas anteriores, el problema de la regionalización debe abordarse, en la Constitución, teniendo en consideración lo siguiente :

   a) Los órganos regionales deben tener potestades de planificación y coordinación de los órganos administrativos de gestión que tienen su sede en la región.

   b) Los órganos regionales deben tener un conjunto de recursos proporcionados por el presupuesto nacional y/o generados en la región.

   c) Se pueden definir a nivel regional los siguientes órganos :

www.archivopatricioaylwin.cl

- una Intendencia regional que representa al Poder Central.
- una Gobernación Provincial que supervisa la gestión de los servicios administrativos en la provincia.
- un Municipio encargado de la gestión administrativa en la comuna.

d) En todos estos casos se contempla la existencia de órganos de participación de la ciudadanía en forma de Consejos, la que está llamada a colaborar en el estudio, planificación y resolución de las medidas por adoptar.

---

mpdr.

6/5/80.

www.archivopatricioaylwin.cl

MINUTA PARA ORIENTACIONES DEL DEBATE DEL INFORME SOBRE REGIONALIZACION

SECRETARIA TECNICA

1° Se admite para el gobierno y administración interiores, las siguientes divisiones territoriales:

1.1. Región

1.2. Provincia

1.3. Comuna
- 1.3.1. Grandes ciudades
- 1.3.2. Otras urbanas
- 1.3.3. Rurales

1.4. Barrio-Villorio Agrícola

2° Se aceptan los principios generales del informe complementándolos con lo debatido en las dos últimas Sesiones. (Punto 1 del informe)

3° Autoridades regionales

3.1. Intendente Regional

I. Elección o designación

A. Designado por el Presidente de la República o Jefe de Gabinete.

Alternativas:

A.1. De la confianza exclusiva del Presidente o Jefe para su designación y remoción.

A.2. Con acuerdo del Senado para su designación.

A.3. Con acuerdo del Senado para su designación y remoción.

B. Elegido por los ciudadanos de la Región.

C. Elegido por el Consejo de Desarrollo Regional.

II. Atribuciones: Punto 2, incisos 1° y 2° del Informe.

A. Organo Ejecutivo.

B. Organo decisor.

3.2. Consejo de Desarrollo Regional

Alternativas I

3.2.1. Organo Asesor

3.2.2. Organo de decisión de políticas (general y presupuesto)

3.2.3. Organo Asesor y de control (quorum especiales para abrobar o insistir sobre determinadas materias)

Alternativas II Designación o elección

3.2.1. Elección por los ciudadanos directa o de 2° grado

3.2.2. Representación funcional
- 3.2.2.1. Elegidos por las funciones.
- 3.2.2.2. Presidentes de organizaciones funcionales.
- 3.2.2.3. Otros

www.archivopatricioaylwin.cl

3.2.3. Integración mixta
3.2.3.1. Senadores Regionales.
3.2.3.2. Diputados de la Región.
3.2.3.3. Alcaldes o Gobernadores.
3.2.3.4. Representación funcional.
3.2.3.5. Representantes elegidos por las Municipalidades (Elección de 2° grado).
3.2.3.6. Otros.

Habría que decidir cuáles de estos integrantes constituirían una fórmula mixta aceptable, si se opta por este sistema de integración.

III. Atribuciones: En conformidad a la naturaleza que se otorgue al Consejo. Parece que informe propone alternativa 3.2.2 para la que sería válida inciso 4° del informe en su N°2 y N°3.

4° Se acepta N°4 del Informe sobre aspectos financieros.

5° Se acepta N°5 del Informe, con la salvedad que la planificación sería imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, de acuerdo con lo anteriormente aprobado.(Informe Económico)

6° Se acepta N°6 del Informe, entendiendo que dentro de los órganos de gestión pueden considerarse empresas regionales.

7° Se acepta N°7 del Informe, concordándolo con lo anteriormente aprobado y agregando la asesoría de los Servicios Públicos al Consejo de Desarrollo, con derecho a voz.

8° Autoridades Provinciales.

Hubo, en principio, acuerdo en que existiera un gobernador provincial, coordinador y contralor de los Servicios Públicos provinciales.

Designación: Alternativas:
1. De la confianza exclusiva del Presidente de la República.
2. Nombrado por el Intendente Regional.
3. Por el Presidente de la República oyendo al Intendente Regional.

Remoción: Alternativas:
1. Por el Presidente de la República.
2. Por el Intendente Regional.
3. Por la voluntad de ambos.

www.archivopatricioaylwin.cl

9° Autoridades Comunales.

9.1. Municipalidad

A) Regidores

Alternativas
1. Elección
9.1.1.Por los ciudadanos directamente
9.1.2.Por las Juntas de Vecinos (2°grado)

2. Derecho Propio
9.1.3.Presidentes de Juntas de Vecinos
9.1.4.Integración funcional
9.1.5.Otros

B) Alcaldes

Alternativas
1. Elegido por la Municipalidad

2. Designados algunos alcaldes (grandes ciudades) por el Presidente de la República.

Atribuciones
Estudiar la organización y atribuciones sobre la base de la distinción de tipos de Municipalidades.
Hay acuerdo de dotarlos de atribuciones y medios financieros.
Interrelación entre municipalidades de las grandes ciudades.

10° Autoridades del barrio y villorrio.

A) Junta de Vecinos

Alternativas

1.
10.1.1.Asamblea de ciudadanos (directa)
10.1.2.Organo colegiado (representación)
10.1.3.Presidente

2.
10.1.4.Organo colegiado
10.1.5.Presidente

Hay acuerdo que el órgano colegiado sea elegido por los ciudadanos y el Presidente, o por el órgano colegiado o por los ciudadanos.

Las atribuciones se determinarían distinguiendo entre Juntas de Vecinos de barrios y de Villorrios Agrícolas.

SANTIAGO, 18 de Mayo de 1980

www.archivopatricioaylwin.cl

¿ DEMOCRACIA EN LA BASE ?

El Grupo de Estudios Constitucionales - en su permanente tarea de pedagogía democrática - estima necesario dar a conocer al país las conclusiones de sus estudios acerca del proceso de regionalización y municipalización que el Gobierno ha puesto en marcha y que a través de su aparato publicitario ha denominado "democracia en la base".

Parece oportuno que la opinión pública conozca el sentido y alcance de este proceso, más allá de los efectos de una sostenida propaganda que pretende crear una imagen de participación o de apertura y "tránsito a la democracia".

1.- Normas constitucionales que se refieren al Gobierno y la Administración del Estado.-

La Constitución de la Junta Militar, define en su Capítulo XIII las estructuras de la organización y de la administración del Estado, los principios que guían la regionalización y las disposiciones que se refieren al régimen comunal. Los preceptos comprendidos entre los artículos 99 y 115 del texto constitucional, configuran una estructura administrativa piramidal de ejercicio del poder administrativo en su relación con la sociedad civil que expresa toda la filosofía de sus disposiciones y en la práctica rechaza toda participación democrática.

El artículo 99 fija un mismo territorio y confunde en una misma área de jurisdicción - a diferencia de la Constitución de 1925 - al Gobierno y la Administración interior del Estado estableciendo una rígida jerarquía que va desde quien ejerce el cargo de Presidente de la República hasta el Alcalde de la Comuna (artículos 99, 100, 101, 105 y 107).

En la región, el Gobierno y Administración Superior residen en el Intendente, funcionario de la exclusiva

www.archivopatricioaylwin.cl

confianza del Presidente de la República (artículo 100). El Intendente es el encargado de formular la política de desarrollo de la Región ajustándose a los planes nacionales. Para cumplir esa tarea (artículos 101 y 102) habrá un Consejo Regional de Desarrollo que tiene una función meramente asesora. A mayor abundamiento dicho Consejo estará integrado por funcionarios públicos como son los Gobernadores de las provincias respectivas, representantes de cada una de las Instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con asiento en la Región y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en esa área territorial.

Una ley orgánica aún no dictada, debe determinar la forma de designación y duración en el cargo de los miembros del Consejo, su organización y funcionamiento. Con todo, el sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho Consejo (artículo 101). Es de recordar que otras disposiciones constitucionales (artículo Número 23) establecen diversos impedimentos para dirigentes sindicales y gremiales para actuar en "actividades ajenas a sus fines específicos" con lo que la posibilidad de participación sólo queda abierta a quienes el régimen defina como actividades privadas. En los Consejos de Desarrollo Comunal (artículo 109) se prohibe expresamente la participación de dirigentes gremiales, sindicales y funcionarios públicos.

2.- Normas constitucionales que se refieren a la participación.-

El texto constitucional vigente declara en su artículo primero que "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos, agregan-

www.archivopatricioaylwin.cl

-do que es deber del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Sin embargo, esta disposición se encuentra extraordinariamente limitada, en su aplicación práctica, por la regulación que de esos derechos efectúan otras normas de la propia Constitución (artículo 19, Números 15,16 y 19).

En efecto, en el Número 15 del artículo 19 al establecerse el derecho de asociarse, sin permiso previo, se contienen disposiciones antagónicas con los principios enunciados. Es así como se exige que "para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley (inciso segundo) lo que en la práctica significa que los requisitos administrativos que se colocan (informes de los organismos de seguridad, por ejemplo) permiten a la autoridad discriminar entre los solicitantes.

Más adelante se señala que "los Partidos Políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio-de la participación ciudadana (inciso tercero). Luego, en el Número 16 del mismo artículo 19 se dice "Ninguna clase de trabajo puede ser prohibido, salvo que se oponga a la moral a la seguridad, a la salubridad pública, etc..." pero más adelante la disposición agrega que "la ley determinará les profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplir para ejercerlas" y en el mismo inciso tercero se indica que "Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos".

En cuanto se refiere a la organización sindical

www.archivopatricioaylwin.cl

el Número 19 del tantas veces citado artículo 19 señala "La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político-partidistas (inciso tercero).

Finalmente, el artículo 25 del texto constitucional indica "Los grupos intermedios y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. El cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político".

"La ley establecerá las sanciones que corresponde aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale".

Sostenemos que las disposiciones constitucionales a que hemos hecho referencia, dificultan un adecuado desarrollo de los grupos intermedios de la sociedad y en consecuencia, impiden la participación del pueblo organizado en las grandes decisiones nacionales.

En efecto, el menguado papel que otorga la Carta Fundamental a los Partidos Políticos, elimina la capacidad de éstos para crear consenso político a través de la concertación, en las distintas áreas de intereses mencionadas. La sola circunstancia de militar en un partido político impide a un ciudadano participar como dirigente en actividades gremiales.

Por otra parte, el hecho de negar la posibilidad

www.archivopatricioaylwin.cl

que las organizaciones sociales tengan un principio de afiliación obligatoria, impide la agregación de los distintos cuerpos de la sociedad de manera adecuada. La atomización de grupos intermedios les resta eficiencia, como se ha podido comprobar en estos años con los Colegios Profesionales y los Sindicatos, reducidos a una mínima expresión. El drama de estas asociaciones es que la organización social requiere mucho esfuerzo y no es espontánea. Al negarse la afiliación automática a partir de un principio elemental de organización de un determinado conglomerado, de hecho se impide la asociación y se busca mantener la disgregación social en forma permanente, lo que a su vez permite organizar y controlar aquellas que por su escaso número y fácil contacto lo hacen espontáneamente.

3.- Contenido doctrinario de la "democracia en la base".-

El alcance que, a juicio del Grupo de Estudios Constitucionales, tienen las disposiciones constitucionales comentadas, no es producto de una obcecada oposición al régimen sino del análisis científico de las mismas y de sus antecedentes.

A este respecto nos parece lo más acertado escuchar a sus principales autores, que fijan el contenido de esta supuesta democracia en la base: La ex-Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA, el año , en un informe a un Seminario Internacional, especifica que uno de los principios doctrinarios de la política sustentada por el Gobierno de Chile es la "participación activa de la ciudadanía como retroalimantación política, expresada en demandas y apoyos al Gobierno". Se trata, entonces, de una participación que se concreta en que los ciudadanos, a través de los grupos organizados, plantean peticiones al Gobierno a cambio de prestar apoyo genérico y específicos a la ac-

www.archivopatricioaylwin.cl

-ción del Gobierno. Este tipo de participación es lo que en teoría se denomina participación ceremonial o de apoyo, propia de los regímenes autocráticos. Poco hay de influencia genuina sobre las orientaciones de la comunidad, participación en la toma de decisiones específicas, o de control ciudadano al ejercicio de la autoridad administrativa que es la característica propia de los sistemas democráticos.

Más adelante, el mismo informe de CONARA señala que "La Regionalización implica una nueva modalidad de ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito territorial del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos"."La regionalización, en este aspecto, constituye también el más amplio intento de hacer sentir la presencia de la autoridad, del Jefe Supremo de la Nación en todo el territorio nacional, no sólo para recoger las aspiraciones e inquietudes ciudadanas, sino también para movilizar las fuerzas vivas del país en torno a los grandes objetivos nacionales".

Se trata, entonces, de movilización y absorción de las peticiones de acuerdo a la particular interpretación del superior jerárquico. No de real participación.

Continuamos la cita "La Regionalización permite a la más Alta Autoridad de la Nación disponer de una organización piramidal, ampliamente desplegada en el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y su acción en todo el ámbito de éste".

"Esta organización se expande en la base, a través de las Comunas, cuya autoridad es el Alcalde y se proyecta hacia las provincias, bajo la autoridad del Gobernador, las cuales confluyen hacia las regiones, bajo la auto-

www.archivopatricioaylwin.cl

-ridad del Intendente, para integrarse finalmente en la cúpula, bajo la suprema autoridad de S.E. El Presidente de la República".

La anterior es una clara descripción de lo que en teoría se conoce con el nombre de centralización política y administrativa que permite al jerarca afirmar que en el país no se mueve un papel sin que él lo sepa...

El General Canessa, ex-Director de CONARA ha confirmado estas características en un Seminario en Montevideo al decir que "la regionalización tiene en lo posible un sentido político", agregando que "es un intento jamás realizado con anterioridad de hacer sentir la presencia, la autoridad del Jefe Supremo de la Nación en todo el territorio nacional..."

Estas palabras ilustran de manera indubitable, lo que es un intento de trasplantar las técnicas de manejo administrativo de algunos Estados Mayores Militares al mando del Gobierno administrativo, sobre la sociedad civil.

Por su parte, el Ministro del Interior, en un discurso pronunciado en el Segundo Congreso Nacional de Alcaldes, en 1980, decía "La labor del Municipio es la detección y satisfacción de las necesidades, preferencias y demandas de sus residentes". "En la provisión de esos servicios cabe distinguir dos tipos: aquellos servicios por los cuales es difícil o imposible cobrar a los beneficiarios individuales y aquellos por los cuales es factible hacerlo. En el caso de estos últimos, generalmente su producción estará a cargo de organizaciones privadas y sólo ocasionalmente, su organización y funcionamiento deberá estar a cargo de las Municipalidades".

Así las cosas, el primer contenido del discurso

www.archivopatricioaylwin.cl

fija una perspectiva jerárquica y autoritaria de la participación: ella debe ser funcional al Jefe Supremo de la Nación. El segundo contenido ilustra claramente la visión individualista de la participación: sólo el individuo puede participar, sea como consumidor o como mano de obra en el mercado de trabajo.

Estos dos contenidos demuestran las orientaciones de esta supuesta "democracia en la base". La participación debe ser funcional a los intereses de quien gobierna y se concreta en movilización, esto es, un acto externo de autoridad que le impone una dirección a la "masa" apoyo a los objetivos del Gobierno. Ella debe ser preferentemente una acción pasiva, de apoyo a través de voluntariados o también pasiva en la calidad de consumidor de servicios otorgados por un sector privado altamente concentrado.

4.- Conclusiones.-

Como conclusión de lo dicho cabe hacerse la pregunta ¿Puede hablarse de democracia en la base en un sistema como el descrito?

A ello respondemos, rotundamente no.

El modelo de descentralización administrativa del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación para la sociedad. El proceso de regionalización, más que una forma de democratización en la base, es un instrumento de manipulación social y un sistema eficiente de transferencia de poder de los recursos financieros públicos de índole social al sector privado empresarial, al que privilegia, y excluye de toda participación a los trabajadores y a sus organizaciones.

www.archivopatricioaylwin.cl

Es posible que al plantear como "Slogan" la democratización en la base", se piense en dar carácter electivo al Consejo Comunal - dictando una legislación apresurada que así lo disponga - el que es diferente de los Consejos de Desarrollo Comunal y que junto con el Alcalde, habría de constituír el Municipio de conformidad con la Constitución de 1980.

Si así fuera, denunciamos desde luego que no es posible hacer plebiscitos, consultas o elecciones legítimas y libres, en tanto no existan libertades públicas cesen los estados de excepción, exista acceso igualitario a los medios de comunicación social, se restablezcan Registros Electorales, se constituyan Tribunales Calificadores independientes, se termine el receso político, se garantice el libre derecho de asociación y reunión. En suma, comience el período de transición hacia la democracia.-

www.archivopatricioaylwin.cl

ALGUNAS CONSIDERACIONES Y PROPOSICIONES PARA UNA DISCUSION SOBRE EL TEMA DE LA REGIONALIZACION

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Al referirnos al tema de la "regionalización" lo haremos en sentido lato y no como un mero aspecto de una reforma territorial o funcional dentro de un proceso de "reforma administrativa", o de descentralización y/o desconcentración de las funciones del Estado.

Este "sentido lato" dice relación con la "democracia como forma política y como forma de vida"; con el "individuo y la persona" como elemento esencial, que solo o en comunidad, es sujeto del misterio de la historia; con las diversas posibilidades históricas de "comunidades humanas"; con las ideas y realidades de "pueblo" y "nación"; con la noción de "estado", su naturaleza verdadera, sus funciones y límites; con el concepto de soberanía, sea que se la entienda como "popular" o como "nacional", y en fin, con los conceptos de "libertad y responsabilidad", entre otras muchas cosas.

La preocupación por lo que hay de manera expresa o implícita tras el concepto de regionalización, encuentra su razón de ser, desde antiguos tiempos, como una necesidad de dar sentido real a las nociones y realidades de "libertad" y de "responsabilidad" de las personas y de las "comunidades de personas".

Hoy y probablemente durante mucho tiempo, la civilización de la que formamos parte continuará marcada a fuego por la impronta del "progreso" y de la consiguiente "cultura tecnológico-industrial".

En esta perspectiva los valores y realidades que de una manera más considerable se verán afectados por las tendencias al "orden" y a la "centralización", serán la libertad de las personas y de las comunidades naturales, como asimismo, la posibilidad de ejercer creadoramente sus respectivas responsabilidades.

Esta será la idea fuerza que estará permanentemente detrás de las resumidas ideas de este trabajo de discusión : libertad y responsabilidad, como elementos intermedios e indispensables para conducir a una sociedad de hombres que avance en el camino de un permanente ascenso de racionalidad y de humanización. (1)

(1) Este subrayado y los siguientes corresponden a Francisco Cumplido y tienen por objeto facilitar el debate de las ideas fundamentales.

www.archivopatricioaylwin.cl

Como método de trabajo en el discurso nos referiremos en primer término a los principios comprometidos en la situación a que haremos referencia; en segundo lugar, de qué modo esos principios se van haciendo funcionales, a través de qué funciones; y finalmente las formas históricas probables que esos principios y funciones puedan ir adoptando dentro de la realidad de nuestra sociedad.

2. PRINCIPIOS Y REALIDADES EN JUEGO

Si se ha tomado conciencia que la propia dinámica de la civilización tecnológico-industrial moderna ha afectado y continuará afectando, de manera acelerada, a nuestra sociedad y a la sociedad del futuro, sobre todo en lo que dice relación con la libertad y la responsabilidad humanas y sociales, habrá que aceptar que ha afectado y seguirá afectando a todo el conjunto de nociones, ideas e institucionaes que le han dado sustento y han hecho posible el fenómeno.

Sin pretender agotar las consecuencias negativas -y también las hay positivas para el hombre y la sociedad- podemos señalar, entre muchas; que ha engendrado la forma de civilización predominante en el mundo actual y en la que estamos insertos, podemos señalar la despersonalización del hombre y la desvinculación entre sus impulsos vitales, desde los más primarios hasta los que verdaderamente lo hacen ser un hombre, y el producto creador de esos impulsos. La individualidad del ser humano se pierde en la masa y en ese torbellino fenomenal va perdiendo cada vez más su creatividad, convirtiéndose en sujeto pasivo dentro del rápido peregrinaje de la humanidad.

La civilización de la ciencia, la técnica y la tecnología, hace más rápidos los procesos humanos y transforma de forma creciente y artificial el ambiente vital que sirve de escenario indispensable al hombre. Pero en lugar de descargarlo de las fatigosas faenas del trabajo, lo arrastra en un vendaval de tareas monótonas y sin sentido de integridad ni de finalidad.

La impotencia que estas situaciones le provocan, lo angustian y lo atemorizan, quebrando su voluntad y haciéndolo abdicar de su libertad -para crear y avanzar en el permanente camino de la humanización- en manos de los especialistas y en las instituciones de especialistas que esta civilización tecnológico-industrial ha engendrado, para ser administrada y reproducida en sus valores, pero sobretodo en su antivalores. En ellos ha ido delegando la per-

www.archivopatricioaylwin.cl

sona y sus comunidades de personas el ejercicio de las funciones esenciales de la humanidad. Se ha ido configurando el mito de los expertos, y no precisamente "en humanidad" que han reemplazado la iniciativa vital de las personas y de sus comunidades espontáneas y naturales.

En el sustrato sicológico de esta específica forma de administrar y presentar el desarrollo de la ciencia y de sus derivaciones tecnológicas, que afectan a la humanidad, existe una violación permanente de los derechos de la persona en su forma más integral e inhumana.

La especialización brutal que ha generado esta forma de entender y manejar operativamente el mundo, ha creado infinidad de teorías, conceptos, pseudo valores, y en fin todo un sistema de elementos y relaciones entre ellos, y por supuesto sus propios administradores. El viejo y valioso concepto del derecho como instrumento de realización de la justicia comienza a perder vigencia ética y sicológica en un sistema de aparentes realidades prácticas anodinas. Lo jurídico es lo formal, por más aberrante que ello sea a los ojos del valor de la justicia. Y tanto las concepciones políticas, éticas, jurídicas o sociales, entran bajo la carpeta de negocios a administrar por los pontífices de esta nueva verdad.

De aquí, entonces, si es que se desea verdaderamente reconstruír una sociedad con rostro humano o dicho de otra manera, una democracia humana y pluralista, participativa y liberadora, igualitaria en lo esencial y jerarquizada en lo que sea menester, de replantear los conceptos esenciales a que antes hacíamos referencia, y que han servido de fundamento teórico y práctico a una forma de vivir en sociedad, que históricamente de salto en salto, nos ha traído a este drama que enfrentamos hoy.

Digamos en primer lugar que la historia del hombre y de sus formas de agrupación natural es lo que constituye el sustrato esencial y nutriente del proceso de humanización de este animal tan pecualiar que es el ser humano. Sus formas de organización son y debieran continuar siendo formas accesorias que faciliten el desarrollo de este curioso animal en el proceso de toma de conciencia de su sentido y del de sus hermanos de género.

En esta perspectiva y no obstante la enorme complejidad e interrelación de consecuencias, que reviste la realidad del mundo de hoy, basado en la ciencia y el conocimiento científico, debiera reconocerse que es necesario imaginar y desgraciadamente "institu-

www.archivopatricioaylwin.cl

cionalizar" formas de asociación humanas o más bien de comunidades humanas, que en diversos niveles de complejidad de las diferentes formas de ser y de actuar del ser humano, le permitan a la persona poner en movimiento frente a realidades concretas su capacidad creadora, producto de la libertad que le da su razón y su conciencia del mundo y de sí.

Y es aquí donde nos enfrentamos a la idea, naturaleza, atributos y funciones del Estado. Durante mucho tiempo, el derecho y las denominadas disciplinas de la ciencia y la filosofía política han girado en torno a esta noción. Se le ha "personalizado" y separado de la verdadera persona; se le ha atribuído características personales, poder y autoridad. Se le ha identificado con el derecho, con el monarca o el tirano, con las Iglesias e incluso con la idea de una divinidad sacral o laica.

Los conceptos de Estado como asimismo de Nación son históricamente nuevos y la mayoría de las veces no felizmente logrados. Su utilidad residirá -su utilidad y no su necesidad- en su real capacidad de reglar el bien común (al que concurre toda la comunidad) de la Sociedad Civil (del conjunto de sociedades o comunidades naturales y espontaneas que crean las personas) en su capacidad de arbitrar conflictos e intereses contrapuestos de estas comunidades o asociaciones naturales, por medio del ejercicio de las diversas funciones que diferentes órganos con estatutos jurídicos muchas veces diferentes, aunque con similares derechos básicos, son llamados coordinadamente a realizar; en su capacidad de coordinar las actividades, los intereses y la facultad normativa de dichos fenómenos asociativos y de los órganos jurisdiccionales más diversos a que ellos den lugar, en diversos niveles territoriales y funcionales. No hay ni persona física ni moral del Estado. Sólo hay personas humanas que solas o agrupadas, en función de diversos impulsos creativos, ordenan, jerarquizan, dirimen, administran, crean, vigilan y sancionan, a otras personas con el fin de permitir el desarrollo de la raza humana universal y la búsqueda de algún sentido a su inteligencia y su capacidad de conciencia.

El Estado no es libre ni esclavo; no es responsable ni irresponsable. Es sólo una ficción de la inteligencia del ser humano.

Hoy se hace indispensable, por imperativos reales de libertad y de ejercicio de responsabilidad, replantear el problema del Estado. Hoy es difícil contentarse con la noción de nación jurídicamente organizada, anónima, etérea pero la mayoría de las veces terri-

www.archivopatricioaylwin.cl

blemente cruel. El hecho de que se pretenda definirla en función de un pueblo, un territorio, unas costumbres, y un ordenamiento jurídico determinado no pasan de ser un fantástico drama de omisión y de abstracción que ya no se justifica.

Los requerimientos del presente, nos demandan con un patetismo tremendo el resituar las funciones vitales de los hombres como seres que hacen cosas, que piensan, educan, construyen, sanan o destruyen a sus semejantes, se trasladan por la faz de la tierra e incluso más allá de ella, se ayudan compartiendo odespojándose de sus bienes, preservan la belleza y grandiosidad de la naturaleza o la ponen al borde de la destrucción total.

Si anhelamos, porque se la hecha de menos, una sociedad democrática, pluralista, participativa, respetuosa de los derechos de la persona humana, compuesta de hombres concientes, libres y responsables y no de hombres-masa, debemos revisar no sólo las clásicas funciones del estado y resituarlas, de acuerdo a los niveles de problemas de que se trate, dentro del ámbito de acción de las asociaciones naturales de personas, las que a través del ejercicio de sus funciones dan origen a una función de arbitraje mayor, de coordinación mayor, de composición de intereses mayor, que se ha dcnominado estado, con una función en la jurisdicción del bien común.

El espacio ocupado por el estado debe ser reducido en beneficio de las personas y de las colectividades naturales. El estado no es ni una persona individual ni una persona colectiva, sino un poder de jurisdicción. Este espacio debe ser ocupado en suma por la denominada sociedad civil; aquella creada espontáneamente por la actividad múltiple del hombre, de manera natural y desde siempre.

Es esta sociedad civil la que naturalmente garantiza la defensa y libertad responsable de los hombres. Son sus vínculos naturales los que le dan forma, esos vínculos que nacen como expresión de la libertad del hombre. Al crearla, es éste quien está determinando su voluntad, mediante su participación espontánea y activa en ella.

De ese modo, al participar en ella y darle forma, está ejercen poder y protege su libertad y la de las asociaciones a que pertenece.

Del mismo modo hace posible el pluralismo, al permitir que coexistan con similares derechos y obligaciones esencialesen su interior, desacuerdos de personas sobre cuestiones históricamente consideradas fundamentales (lo religioso, lo cultural nacional e in-

www.archivopatricioaylwin.cl

cluso lo económico) mediante un procedimiento de compromisos logrados a través de un comportamiento reiterado y de una discusión. Ello se hace posible porque las personas, aún con profundas diferencias de opinión sobre estas cuestiones fundamentales pueden ponerse de acuerdo sobre tareas concretas.

Similares reflexiones son válidas para el concepto de soberanía, como fundamento del poder absoluto del estado; sea que se revista de la forma de soberanía popular o nacional.

Si bien los conceptos convencionales de pueblo o de nación pueden presentar una vitalidad y una realidad mayor que la de estado, no parece compatible con una democracia participativa, pluralista, que propende a la humanización cada vez más plena de la sociedad, el rodear estas nociones o realidades, de atributos subentendidos como pletóricos de virtudes y valores.

Es fácil confundir, dentro de un razonamiento de lugares comunes que caracteriza nuestra sociedad de hoy, al pueblo con la masa, con ese conjunto de seres desprendidos y desentendidos de la comunidad, abandonado al silencio aterrorizador de su sola individualidad, tecnificado en la creencia absoluta del derrotero que fijan la ciencia y la técnica como las entiende abrumadoramente el poder de la modernidad.

Es difícil no dudar razonable y justificadamente en un poder que reside en un conglomerado disperso y aislado de la convivencia humana, sin responsabilidades concretas, sin mecanismos de contrapeso que le den su verdadera fisonomía como conjunto de seres humanos que comparten, elaboran crítica y racionalmente ciertos valores éticos y que creen que su destino verdaderamente humano reside en extender esos valores sin violencia innecesaria a toda la sociedad universal.

De qué pueblo se está hablando, cuando se esgrime de manera absoluta (Soberana) el concepto de la soberanía del pueblo. De la masa ululante, congregada en un anfiteatro romano o en un campo deportivo, vociferando ante la voracidad de las fieras o ante el magnetismo de un lider carismático o de otra laya.

O se está hablando de un conjunto de grupos humanos que además de una raza y lengua comunes, consienten en preservar ciertos valores propios pero que pueden razonablemente tener una proyección de mayor universalidad por su bondad, utilidad general, belleza inmanente, etc., y que además de alegar sus propios estatutos morales, de costumbres o jurídicos que los regulen en su inte-

www.archivopatricioaylwin.cl

rior y reconozcan un estatuto mayor por ser una síntesis de los otros y no por sus contenidos propiamente tales.

Si se trata de lo último el concepto de soberanía, como se ha entendido tradicionalmente merece ser repensado y esto no es una cuestión teórica de expertos. Atañe a cada persona dentro de la sociedad. De que manera pueden reconocerse y apoyarse espacios territoriales, culturales, sociales y económicos, que dentro de escalas más pequeñas y humanas hagan posible la libertad responsable del hombre, para configurar una sociedad democrática de participación, cuando esta democracia así caracterizada supone una voluntad especial y específica, que emana no del pueblo ni de la nación, sino de una forma de organización social que obedece a ciertos propósitos e intereses limitados y concretos, sin que por ello no pueda asociarse con otras similares para formar una asociación mayor, más amplia, con mayor diversidad de propósitos, fines e intereses de toda índole.

No parecería muy descabellado reconocer que en cada forma de asociación existe una cierta voluntad específica para lo que es propio de esa asociación, y que en una futura democracia participativa, la noción de soberanía popular sólo tendría sentido si se la entendiera como una forma compleja, pero clara, de arbitraje de intereses entre todas estas diversas voluntades especiales y específicas. No se trata de la suma de ellas, sino de una diversa proyección de ellas, mirando más allá de sus personales intereses en procura de un bien político, social, cultural, ético, jurídico o económico de mayor alcance.

Creemos sinceramente, que en la constitución de una sociedad como la que hemos de algún modo tipificado anteriormente y que anhelamos todos los que creemos en esa forma de democracia, no sólo es menester transferir poderes, autoridad, funciones, iniciativas, jurisdicciones, responsabilidades, desde el Estado a las diversas formas de comunidades o asociaciones civiles, sino que para preservar con algún sentido de realidad histórica y humana conceptos tales como pueblo, nación, estado, soberanía y otros, es menester repensarlos dentro de las perspectivas y características que ofrecería esa forma de sociedad democrática que echamos de menos.

3. FUNCIONES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES.

Así planteadas las cosas se hace indispensable un esfuerzo de reflexión, precisión e imaginación acerca de las funciones a

www.archivopatricioaylwin.cl

través de las cuales, los principios comentados en las páginas precedentes podrían tener vigencia en una democracia como la que esperamos.

a) Entendido el Estado como un poder de jurisdicción del bien común, de arbitraje y de coordinación de las iniciativas vitales de las comunidades personales o entes intermedios territoriales o funcionales, podemos decir tentativamente que le corresponden funciones tales como la relación con otros estados; la formulación de las normas constitucionales que regulan los derechos y obligaciones generales de las personas, estructuran la sociedad civil, y le reconocen a las diversas y múltiples formas de sociedades intermedias los estatutos jurídicos que regulan sus propias e internas realidades y los armonizan con el de la sociedad más general (2); la organización de cuerpos armados para la defensa externa del país y de cierta policía general, para la prevención de ciertos delitos cuya entidad justifique una preocupación general del cuerpo social; la regulación de las diversas formas de apropiación, gestión o administración de los bienes que constituyen el patrimonio nacional y en particular el suelo patrio; el fomento y promoción de la educación y la cultura y su supervigilancia, entendida esta última (supervigilancia) como la armonización entre las labores que al respecto desarrollan las diversas organizaciones y comunidades educacionales en los diversos niveles y las normas fundamentales que constituyen la Carta Fundamental de derechos y deberes del país (3); el control y regulación del dinero nacional y de las divisas, con el objeto de que cumpla con su estricto papel de medio de intercambio de mercancías; el ejercicio de la función de dirimir contiendas entre intereses contrapuestos de las personas o de éstas y los órganos a través de los cuales se ejercen las funciones reguladoras de la sociedad; la facultad de sancionar, de la manera que se estime más adecuada a las circunstancias históricas, los delitos y crímenes; la planificación del desarrollo, mediante modalidades más o menos flexibles según se trate del patrimonio perteneciente a la sociedad toda, a las comunidades diversas o a las personas individuales; el asegurar las comunicaciones y el

(2). Francisco Cumplido opina que la formulación del Estatuto del poder corresponde al cuerpo político o conjunto de ciudadanos.

(3). Francisco Cumplido opina que debe agregarse la protección y garantía de los derechos humanos.

www.archivopatricioaylwin.cl

transporte, en todas sus formas, como asimismo las vías de comunicación, mediante las modalidades que históricamente sean más favorables al cumplimiento del bien común de la sociedad; la distribución de las cargas públicas y de los tributos, mediante modalidades y órganos, según el nivel territorial o importancia de que se trate.

Sin pretender agotarlas, vale la pena hacer presente que estas funciones el Estado las ejercerá a través de los diversos órganos jurisdiccionales de la sociedad civil y dentro de los diferentes niveles territoriales y funcionales y las modalidades que parezcan más apropiadas.

b) Las comunidades territoriales (regiones, provincias, departamentos, comunas, distritos, barrios, venindades u otras formas) entendidas como espacios complejos (humanos, territoriales, sociales, culturales, políticos y económicos) en los cuales las personas ejercen con mayor o menor plenitud su libertad personal y social sobre materias y ámbitos de mayor o menor complejidad o sobre procesos de mayor o menor integralidad o globalidad, deberían ser titulares de funciones que en términos generales podríamos denominar y distinguir como normativas, de gobierno, de administración y gestión, de planificación y de coordinación.

(b.1.) La Región

Dada su corta existencia histórico-institucional podría tener funciones normativas, de planificación y coordinación.

Desde el punto de vista normativo, los entes regionales (autoridades, consejos, órganos) podrían fijar regulaciones relativas a la distribución, dentro de la región, del presupuesto regional y a las prioridades que tengan en su interior la asignación de los recursos del presupuesto de los ministerios a los diversos programas y proyectos de interés regional.

Desde la perspectiva de la planificación del desarrollo la región a través de sus organismos (consejos de desarrollo,(4) grupos de síntesis sectoriales, servicios globales de planificación, autoridades regionales, y otros) determinará -de acuerdo con las orientaciones generales, sectoriales y regionales del plan nacional de desarrollo- las líneas y criterios para la signación de los recursos con que contará anualmente la región, sea que se

www.archivopatricioaylwin.cl

trate de recursos propios, recursos sectoriales o recursos centrales extraordinarios. De acuerdo con las prioridades que se fijen en el nivel regional, se determinarán los programas y proyectos mediante los cuales se hagan efectivos los planes o estrategias regionales de desarrollo.

Asimismo, esto supone una labor fluída de coordinación entre los órganos públicos sectoriales, regionales y centrales y los organismos intermedios del nivel regional, que permita la participación de estos últimos a través de la función moderadora y concertadora de la autoridad regional.

b.2.) La Provincia

Este nivel tiene una vigencia histórica y una correspondencia urbana similar a lo largo de todo el territorio nacional. Debería contar con funciones de planificación urbana general (dado en general sus tamaños reducidos) y de gobierno y de administración y gestión de proyectos o programas, de particular importancia o impacto en el espacio provincial, desde una perspectiva general. Asimismo debería ejercer este nivel una coordinación general de los servicios administrativos provinciales.

b.3.) La Comuna

Su mayor tradición histórica lo convierte en el nivel de mayor vitalidad política general. Por su tamaño relativamente reducido, la comuna permite una participación más directa de las personas y de los diversos organismos funcionales intermedios en la gestión de los asuntos de la ciudad. En el caso de las comunas correspondientes a áreas metropolitanas (Santiago, Valparaíso, Concepción) algunos mecanismos especiales podrían consultarse.

En general la comuna y por consiguiente el Municipio debería ser concebido como un nivel de gobierno, administración y gestión de los asuntos correspondientes a su territorio jrisdiccional. La autoridad de sus gobernantes y administradores debiera emanar de la propia comunidad de personas que conforman la comuna, sea

(4) Francisco Cumplido hace ver que es preciso armonizar ésto con el Consejo Económico, Social y Cultural.

www.archivopatricioaylwin.cl

por elección directa o indirecta, según las circunstancias históricas concretas lo indiquen. Debería asimismo disponer de facultades normativas especiales respec- de asuntos como ciertos tributos a definir, transporte, educación, salud, planificación urbana, de mayor especificidad que la del nivel provincial. (5)

En este nivel, las diversas asociaciones de personas (productores, trabajadores, vecinales, artísticas, profesionales y gremiales, y de otra índole) deberían, en cuanto organismos, jugar un rol relevante de colaboración en las tareas normativas, de administración y de gestión municipal, como asimismo en las funciones de planificación.

b.4.) Niveles Territoriales Menores (Villorrio, barrio, vecindad, etc.) Por ser los niveles en que la relación personal social se da con mayor énfasis y más espontáneamente, deberían delegarse en sus organizaciones, autoridades y mecanismos, la mayor cantidad de actividades e iniciativas relacionadas con el Gobierno, administración y gestión de esos niveles, específicamente sobre las materias o proyectos que les atañen de manera más directa (aseo, sitios de esparcimiento, ornato, ciertas formas jurisdiccionales sobre asuntos que no revistan demasiada complejidad jurídica y otras).

4. ALGUNAS IDEAS SOBRE EVENTUALES ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN

En relación con los diversos niveles territoriales a que se ha hecho mención (región, provincia, comuna y niveles menores), y sólo con el fin de suscitar un debate más esclarecedor haremos referencia a algunas estructuras de participación que podrían darse en ellos, y que en el fondo es lo que realmente le daría sentido a todo un proceso de "regionalización" y de descentralización y/o desconcentración de funciones desde el nivel central a los niveles territoriales y funcionales.

(5) Francisco Cumplido opina que convendría agregar vivienda, deportes, recreación, abastecimiento, entre otras.

www.archivopatricioaylwin.cl

a. Nivel Nacional

Parecen recomendables, amén de los organismos propios y tradicionalmente "políticos" (vgr. parlamento, ministerios encargados de sectores específicos, u otros) un organismo nacional encargado de definir proposiciones relativas al desarrollo del territorio nacional o de las regiones (en su más amplio sentido) y que bajo la forma de un Consejo Nacional de Política (o Desarrollo) Regional, permita la concertación de intereses de los organismos centrales del Estado (gobierno, palamento, órganos jurisdiccionales, etc), de los intereses regionales como comunidad regional en sentido político (consejos regionales de desarrollo, autoridades regionales) y los intereses de organismos funcionales del nivel regional (asociaciones de productores regionales; de actividades culturales, educacionales, laborales, sociales y otras). (6)

b. Nivel Regional

El nivel regional como unidad territorial básica de planificación y coordinación, debería permitir la concertación y articulación de intereses de los diferentes interlocutores políticos, económicos y sociales (en santido amplio) en la región y su participación en la planificación de las políticas regionales y de las prioridades de inversión en programas y proyectos que tengan un impacto directo en la región.

El Consejo regional (de desarrollo o de políticas de desarrollo, o como se le quiera llamar) debería ser un órgano con participación de esos estamentos y con atribuciones normativas, de planificación y de gestión directa o a través de comités generales o sectoriales, de programas y proyectos (7).

Los servicios públicos regionales deberían tener alguna forma de relación vinculante con esta especie de "parlamento regional", sin perjuicio de la relación que tengan con la autoridad representante del gobierno central en la región. Este tipo de relaciones deberán ser reguladas prudentemente y de manera especial.

Asimismo, pudiera ser interesante la idea de contar en las regiones con comités asesores sectoriales, que sin tener una tuición directa sobre los servicios públicos regionales puedan ejercer una función de estímulo, a través de un trabajo común con ellos y a la vez de supervigilancia a través de la formación de opinión pública regional.

---

(6) Francisco Cumplido opina que habría que armonizar el Consejo Económico, Social y Cultural.

(7) Francisco Cumplido opina que excede lo prevista para la región anteriormente.

www.archivopatricioaylwin.cl

Tanto el Consejo Regional como estos comités asesores deberían tener una vinculación operativa y funcional muy directa con el organismo público de planificación regional.

Reforzaría el rol futuro de la región, el otorgarle a las regiones, mediante el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, iniciativa legal en materias de interés regional. (8)

b. Nivel Provincial

Parece de interés concebir una especie de Junta provincial o asamblea provincial, compuesta por representantes de las diversas organizaciones socio-profesionales y productivas de ese nivel territorial que aprueben y prolonguen al nivel de autoridades de gobierno ciertas políticas de desarrollo desde el punto de vista del interés general de la provincia.

c. Nivel Comunal

Al igual que en el nivel anterior, la idea de una junta comunal, permitiría la participación de las diversas asociaciones de productores, trabajadores, vecinales, artísticas, profesionales y gremiales, y otras, como organismo colaborador de las tareas normativas, de gestión y administración, como de las de planificación de que dispondría el Municipio. Facilitaría de una manera más directa la concertación de esos diversos intereses con los generales que representaría el municipio en ese nivel.

d. Niveles Territoriales Menores

En estos niveles, la participación de la comunidad y de las personas como tales, es quizás la más rica desde el punto de vista de la pedagogía de una democracia participativa. Es el nivel en que los problemas son más integralmente comprendidos y sentidos por quienes viven ya sea en el barrio, el villorrio o la vecindad. Es quizás este nivel aquel en que se confunden en el más rico estilo y sentido de una democracia directa las iniciativas normativas, de gobierno, administración, gestión y planificación. Cada pequeño proyecto o problema permite la participación de las personas casi directamente por la vía de la concepción simple o de la ejecución material. Nunca como en este nivel se da mejor la posibilidad de una síntesis entre potencia y acción, entre pensamiento y realización concreta.

(8) Francisco Cumplido hace ver la necesidad de armonizar con iniciativa legal, pendiente en su amplitud.

www.archivopatricioaylwin.cl

En todo caso, con el fin de evitar definitivamente una falsa jerarquización entre los niveles territoriales regionales, provinciales, comunales y estos últimos que podríamos denominar locales, debería crearse un mecanismo que permita a las "juntas locales" (existentes en estos niveles territoriales menores) ocurrir directamente e indistintamente ante las juntas comunales, provinciales y ante los consejos regionales a hacer valer, por la vía de la consulta sus opiniones y sus intereses.

Santiago, 15 de Junio de 1981.-

FCB/mpdr.

www.archivopatricioaylwin.cl

2540

PROPOSICIONES DE NORMAS CONSTITUCIONALES

EN MATERIA DE REGIONALIZACION

1.- Reconocimiento del ente REGION y de sus elementos constitutivos: territorio jurisdiccional; población, recursos naturales y obligación de preservarlos y acrecentarlos; patrimonio regional y capacidad de administrar y disponer de él sujeto a ciertos requisitos.

2.- El Intendente (autoridad regional) es un representante directo del Poder Central en la Región y asegura la debida coherencia entre las políticas nacionales y los intereses y políticas de la Región. Para su gestión cuenta con un cuerpo técnico-administrativo representado por las agencias regionales de los servicios centrales del Estado (ministerios y otros organismos de la Administración Civil del Estado).

3.- Consejo Regional de Desarrollo. Es un organismo en el que se encuentran representados los intereses de la Región. Es complementario y diferente de la autoridad regional que representa al poder central. En él reside lo que podría denominarse la "soberanía regional". Le corresponde por esencia preocuparse de los negocios públicos regionales o del bien común de la comunidad nacional.

Estaría integrado por representantes de los sectores socio-profesionales de la región; por representantes de los municipios de la región, y por representantes nacionales de la región (diputados o senadores, se gún el caso).

En dicho ente radicarían atribuciones tales como: aprobación del presupuesto regional; aprobación de las políticas y plan de desarrollo regional, en el contexto de las políticas nacionales y del plan nacional de la Nación.

Se le reconoce capacidad normativa sobre aquellas materias que se definan como de responsabilidad principal de la Región (v.gr. inversiones o proyectos u otras decisiones de importancia o naturaleza esencialmente regional). Se le reconoce iniciativa en materia de formación de la ley sobre determinadas materias a definir.

4.- Generación democrática del Municipio. Debe ser generado por votación directa, libre, secreta e informada. Se le reconoce capacidad normativa sobre aquellas materias que se definan como de responsabilidad principal de la comuna. Se le reconoce un patrimonio propio y una capacidad de negociación y contratación.

5.- Corporaciones o entes de desarrollo regional. Se reconoce a las Regiones (Consejo de Desarrollo Regional) la capacidad y atribuciones para, en determinadas circunstancias, CREAR bajo su dependencia, organismos de promoción del desarrollo regional dotados de amplia autonomía de gestión y de sus recursos.

www.archivopatricioaylwin.cl