

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REGIONALIZACION

Juan Carlos Ferrada Bórquez

Abogado y Doctor en Derecho
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile

Valdivia, junio de 2002

INTRODUCCIÓN

Como se sabe desde 1991 (Ley N°19097) se viene impulsando un proceso de fortalecimiento de las regiones, a través de la creación de una institucionalidad administrativa regional (los gobiernos regionales) que tiene por objetivo fundamental el desarrollo social, cultural y económico de cada una de ellas y que al mismo tiempo permita la participación de la comunidad en la definición de su propia estrategia de desarrollo y en la asignación de los recursos públicos dispuestos para ello (Art.100 CPR y 13 LOCGAR). Dicho proceso se ha consolidado progresivamente a lo largo de estos años, lo que ha permitido un mayor acercamiento de los ciudadanos a la Administración estatal, legitimando las decisiones de las instancias administrativas correspondientes y aumentando la eficiencia y eficacia en el gasto público en inversiones, especialmente en proyectos de infraestructura social.

No obstante, para nadie es un secreto que este marco jurídico definido a principios de los '90 presenta algunas disfuncionalidades para la buena marcha de un proceso de descentralización del poder. En primer lugar, en cuanto la nueva estructura administrativa uniforme para todas las regiones, no permite una adaptación de las mismas a las necesidades diversas de cada una de las unidades territoriales. En segundo término, porque la instancia de representación y participación

ciudadana (el consejo regional), no es percibido por los ciudadanos como un órgano suficientemente representativo y, al contrario, se le ve como algo ajeno y distante, lo que no es concordante con los objetivos de legitimidad, subsidiariedad administrativa, eficiencia y eficacia que se propuso la reforma regional originalmente. En tercer lugar, porque el marco jurídico actual genera algunas confusiones entre las líneas de gobierno y administración, tanto en el ámbito nacional, como regional y provincial, imposibilitando de paso un mecanismo de asignaciones de responsabilidades entre las distintas autoridades que participan en la toma de decisiones. Por último, porque no existen mecanismos de descentralización fiscal efectiva que permitan una mayor eficiencia del gasto público y una corresponsabilidad de los actores públicos regionales en el cumplimiento de este objetivo.

Todo lo anterior ha llevado al Gobierno, y en particular a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a impulsar una reforma a este sistema, lo que se ha traducido en una propuesta de reforma constitucional en esta materia, dejando entregado al legislador orgánico constitucional el desarrollo de las mismas. Esta propuesta, como se sabe, está contenida básicamente en las indicaciones introducidas por S.E. el

Presidente de la República¹ a los proyectos de reforma constitucional analizados y aprobados por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado², ampliando considerablemente la naturaleza y calidad de las reformas formuladas a

la Carta Fundamental originalmente³. En este contexto, dicha propuesta del Ejecutivo es el instrumento esencial considerado en este breve análisis, sin perjuicio de algunas referencias a otros documentos considerados importantes para entender las propuestas en discusión.

¹ Las indicaciones constan en oficio N°61-346, de 13 de abril de 2002

² El texto de referencia es el aprobado por la Comisión del Senado y que consta en el informe contenido en el volumen editado por el propio Senado bajo el título "Reforma a la constitución Política de la República de 1980", Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, noviembre 2001.

³ En este texto no nos referiremos a las eventuales vicios de inconstitucionalidad que pudiera tener la indicación presidencial, en razón de la mayor o menor relación directa de ésta con las ideas matrices del proyecto de reforma constitucional originalmente analizado.

1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESTUDIO

1.1. La Organización Territorial de la Administración del Estado

Uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa la estructura del poder público en nuestro país, es la calificación de la forma jurídica del Estado, desde el punto de vista territorial, como Estado unitario (Art.3º CPR). Esto implica, según la doctrina más autorizada, reconocer que en Chile existe una concentración del poder político en un solo centro geográfico (Presidente de la República), que permite dar coherencia y unidad al impulso y dirección política⁴. Esto que constituye una constante en nuestro sistema constitucional a partir de la Carta de 1833⁵, es ratificado por la Constitución de 1980, aún después de las reformas descentralizadoras introducidas en 1991, de modo de restringir las técnicas de reparto de potestades o de atenuación de la centralización como son la descentralización y la desconcentración a la sola Administración del Estado⁶.

La reforma aprobada por la Comisión del Senado en noviembre pasado no introduce modificaciones en este punto, reafirmando todos los aspectos anteriores. Aún más, las indicaciones formuladas por los H. Senadores en su oportunidad, jamás pusieron en duda dichas características esenciales, cuidándose de no abrir un debate acerca del modelo político de descentralización más idóneo.

Donde sí la reforma aprobada por el Senado introdujo algunas innovaciones sustanciales, fue en cuanto a las unidades territoriales básicas en que se divide geográficamente el país y su forma de creación, supresión y denominación. En efecto, la modificación del Art.3º CPR, en términos de reconocer expresamente en este capítulo (Bases de la Institucionalidad) a las regiones, provincias y comunas, complementado con la supresión del número de regiones del Art.45 CPR y su posterior remisión a una ley de quórum calificado (Art.99 CPR), implican, por un lado, un fortalecimiento de las unidades en que se divide territorialmente el país y, por otro, una flexibilización y homogeneización de los procedimientos de creación y denominación de dichas unidades territoriales. De este modo, con esta reforma las poblaciones que aspiren

⁴ Por todos, Verdugo, M; Pfeffer, E y Nogueira, H. *Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, tomo I, p.115.

⁵ El Art.3º de la Carta de 1833 establecía: "La República de Chile es una e indivisible".

⁶ Ver, Ferrada, J.C. "El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado", *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, diciembre 1999, vol.X, pp.118 y ss.

bien este principio ya estaba consagrado en nuestra Carta Fundamental a propósito del desarrollo económico y la distribución de los recursos públicos (Art.104 CPR), el Senado consideró pertinente incorporarlo a las Bases de la Institucionalidad y ampliar su ámbito como principio articulador de la división geográfica. En este mismo sentido pareciera ir la indicación del Presidente de la República, al introducir en el Art.18 CPR que en el procedimiento utilizado para las elecciones de diputados, senadores, concejales y consejeros regionales deberá cautelarse una adecuada representación de las distintas regiones y demás unidades territoriales del país, aspecto que es reiterado a propósito de las elecciones directas de consejeros regionales a que se refiere el Art.102 CPR y al que aludiremos más adelante.

1.2. La Creación de las Areas Metropolitanas y los Territorios Especiales

Probablemente esta es una de las reformas más interesantes propuestas por el Gobierno en materia de organización territorial de la Administración estatal, en la medida que flexibiliza la ordenación administrativa del territorio, rompiendo con la uniformidad característica de nuestro sistema administrativo. En concreto se propone, a través de la introducción de un nuevo inciso segundo al Art.112 CPR, la creación de unidades administrativas territoriales denominada áreas metropolitanas y territorios especiales, los que tendrán por objeto la prevención y solución de los problemas comunes que afecten a las comunas comprendidas en dichos ámbitos territoriales, dejando entregado a una ley orgánica constitucional el establecimiento del órgano y la forma de administración de dichos territorios. Además, este nuevo inciso contempla la posibilidad de consagrar funciones y atribuciones exclusivas y aun excluyentes para dichos órganos, con respecto a las que ostenten aquellos gobiernos regionales, municipalidades y servicios públicos con competencia en los mismos territorios.

Como ya señalamos, la propuesta del Gobierno constituye una completa

innovación en esta materia, ya que si bien el Art.103 LOCGAR actualmente vigente reconoce y define las áreas metropolitanas, la forma en que aparecen reguladas carece de toda estructura organizativa y de un ámbito atributivo de competencias que permita dar cumplimiento efectivo a las tareas básicas que allí se le encomiendan. Esto explica seguramente su inoperancia casi absoluta a lo largo de estos años, donde, en la práctica, las municipalidades involucradas y los gobiernos regionales han asumido las responsabilidades pertinentes de modo bastante irregular.

Con respecto a los denominados “territorios especiales”, esta propuesta del Ejecutivo responde claramente a una iniciativa llevada adelante por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que pretende dar un marco jurídico diferenciado a ciertos territorios que por su situación excepcional de aislamiento geográfico o posición estratégica, requieren de políticas específicas diferenciadoras, que reconociendo esta singularidad, contemple medidas extraordinarias de administración para su desarrollo⁷. De este modo, parece evidente lo acertado de la indicación presidencial, en el sentido que no sólo da rango constitucional a dichas

zonas, sino que ordena al legislador crear órganos especiales con atribuciones específicas y exclusivas para su administración.

A nuestro juicio, ambas propuestas pueden constituir mecanismos interesantes de generación de polos de desarrollo e integración de zonas especiales, transformándose en instrumentos eficientes de coordinación orgánica de servicios públicos en el área territorial específica. Corresponderá al legislador –como lo señala, por lo demás, la propia reforma constitucional- dar contenido a esta iniciativa, generando instrumentos modernos de gestión para las unidades administrativas encargadas de la conducción de dichos territorios y estableciendo un ámbito específico y exclusivo de acción del que deba responsabilizarse.

1.3. Los Organos del Gobierno Regional

Uno de los aspectos básicos y quizás más emblemático que aborda la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República es la reestructuración de los órganos del Gobierno Regional. En este punto son dos las reformas: por un lado, la reformulación del rol del Intendente en el Gobierno Regional y, por otro, la reforma integral al consejo regional. Veamos brevemente cada uno de ellos.

⁷ *El Chile Descentralizado Que Queremos*, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. LOM Ediciones, junio 2001, pp.51-52.

1.3.1. El Rol del Intendente en el Gobierno y Administración de la Región: El Intendente como Organo Ejecutivo del Gobierno Regional y el Abandono de su Rol como Presidente del Consejo Regional

La propuesta presidencial sugiere, en primer lugar, el reconocimiento constitucional del intendente como “ejecutivo del gobierno regional”, enunciado las principales funciones que en tal carácter le corresponden, a saber, ejecución de acuerdos del consejo regional e iniciativa propositiva en ciertas materias (Art.101 inciso 2º CPR). Este rol de ejecutivo del gobierno regional ya la ostentaba el intendente en virtud de lo dispuesto en los Art.23 y 24 LOCGAR, por lo que la reforma lo único que pretende es dar rango constitucional a esta atribución, dotándole de un ámbito atributivo en dicha calidad, además del ya señalado por el propio Art.102 en la iniciativa exclusiva en los planes de desarrollo, el proyecto de presupuesto y la asignación de los recursos públicos en la región.

Junto a ello, la indicación del Ejecutivo propone suprimir la atribución del intendente de “presidente del consejo regional” (Art.101 inciso 1º CPR), entregando este papel a uno de los consejeros regionales elegido en forma indirecta de acuerdo al procedimiento dispuesto por la LOCGAR (Art.102 inciso 2º CPR). De este modo, la reforma pretende fortalecer el rol de los consejeros regionales en el

Gobierno Regional, reconociéndoles roles exclusivos de acción y representación, reservando al intendente su rol ejecutivo en materia de administración regional.

1.3.2. El Consejo Regional como Organo de Participación Regional: su Integración y Organización

Mucho más decisiva aún es la propuesta de reforma constitucional sugerida por el Ejecutivo a la integración y organización básica del consejo regional. En este punto la indicación presidencial sugiere incorporar un nuevo inciso segundo al Art.102 CPR, en el sentido de establecer que los consejeros serán elegidos por sufragio universal, en la forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, de acuerdo a los criterios de proporcionalidad y territorialidad que exige el Art.18 de la misma Carta. Además señala que los consejeros durarán cuatro años en el cargo, pudiendo ser reelegidos, entregando a la ley orgánica constitucional respectiva la determinación de la organización del consejo y el número de consejeros regionales.

Esta propuesta de elección directa de consejeros regionales recoge una aspiración formulada hace ya largo tiempo por la Asociación de consejeros regionales⁸, diversos estudios y opiniones del mundo

⁸ Ver documento *Los Consejeros Regionales frente a la Reforma Regional*, Asociación Nacional de Consejeros de Gobiernos Regionales, Consejo Nacional de Valparaíso 27 de junio 2001.

político y académico⁹ y de la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en algunos documentos de trabajo¹⁰. La finalidad es acercar el consejo regional y sus integrantes, los consejeros, a la ciudadanía residente en cada región, legitimándolos en su origen y, de este modo, fortaleciendo su conexión con los intereses ciudadanos. Ello debería traducirse, en una mayor eficiencia y eficacia de la gestión administrativa del Gobierno Regional, en la medida que sus decisiones deberían guardar mayor relación con la opinión de la ciudadanía, la que controlará periódicamente la gestión de sus representantes. En este punto será muy decisiva el impacto que genere en los parlamentarios una fórmula como propuesta, ya que podría, razonablemente, considerarse por algunos como una amenaza a criterios racionales de representación de las distintas autoridades públicas y, por tanto, constituirse en un mecanismo de confusión y competencia electoral indebida entre las distintas autoridades electas.

⁹ Ver, entre otros, Correa Díaz, Germán. *Descentralizar el Estado desde la región*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Grupo de Políticas Públicas y García, Alvaro. "Orientaciones generales para la reforma del Estado realizadas por el Ministro Secretario General de la Presidencia..", en Seminario sobre proyecto de reforma y modernización del Estado", *Gobierno y Administración del Estado* N°103, febrero 2002, pp.3-63.

¹⁰ *El Chile Descentralizado Que Queremos*, ob.cit., pp.63-64.

1.3.3. El Presidente del Consejo Regional: Forma de Elección y Atribuciones

Como ya habíamos adelantado, la indicación formulada por el Presidente de la República propone sustituir al intendente como presidente del consejo, por uno de los consejeros elegido por estos. Así se desprende de las indicaciones hechas a los Art.101 y 102 CPR. Sin embargo llama la atención de esta reforma dos puntos:

1º Que la indicación en ningún momento se refiere o encomienda a la ley orgánica constitucional respectiva la regulación de las atribuciones con que contará el presidente del consejo, cuestión que si se hace respecto del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional. Asimismo, tampoco la reforma señala cuál será el rol que deberá cumplir el consejero presidente. Esto no es una omisión menor, considerando que el presidente del consejo es ahora una figura independiente del intendente y que ostenta la mayor representatividad dentro del gobierno regional. Sería lamentable que por ésta omisión se debilitara excesivamente su figura en la ley orgánica constitucional, ya que ello no contribuiría al fortalecimiento del consejo regional y a la transparencia y control ciudadano, que con la reforma se pretende lograr.

2º Un segundo aspecto que deseáramos destacar es que la indicación presidencial recoge como método para elegir al presidente del consejo, el mismo que se establecía

-actual 2º- del Art.102 que confirma y amplía la atribución del Gobierno Regional, a propuesta del Intendente, de inversión de todos los recursos públicos que establezcan las leyes. De este modo, queda claro que es al Gobierno Regional el que le corresponde resolver la inversión de estos recursos en cada región, sean que provengan del FNDR o de otro fondo o asignación estatal, fortaleciéndose así su poder decisorio. Lo anterior habrá que entenderlo sin perjuicio de las asignaciones directas de recursos que realicen los ministerios de acuerdo a sus programas de inversión y de los recursos que inviertan directamente los municipios con sus fondos propios.

1.4.2. La Potestad Normativa Regional

En este punto la indicación presidencial introdujo una modalidad algo compleja de desarrollo de la potestad reglamentaria de ejecución, ya que estableció una habilitación constitucional al Presidente de la República (Art.32 N°8 CPR) para desconcentrar su potestad reglamentaria en los Gobiernos Regionales, en aquellas materias que éste determine caso a caso, para el solo efecto de complementar la regulación legal y reglamentaria, en lo que fuere particular y específico de cada región. El ejercicio de esta potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales se sujetará,

por supuesto, al control de legalidad de la Contraloría General de la

Esta reforma presenta algunas peculiaridades que merece la pena destacar. En primer lugar, viene a definir un mecanismo específico que haga operativa la potestad normativa reconocida a los Gobiernos Regionales en la Constitución (Art.102 CPR) y en la LOCGAR (Art. 16, 24 y 36) y que hasta el momento ha tenido un desarrollo prácticamente nulo. No obstante, la forma en que concibe este procedimiento esta disposición constitucional es bastante compleja y supone, además, una absoluta dependencia jerárquica de la normativa regional de la nacional, pudiendo el Presidente de la República, en cualquier momento - aún con posterioridad a su ejercicio-, restringir en demasía dicha potestad.

Cuestión igualmente compleja es la falta de mecanismos de resolución de conflictos normativos entre el Gobierno Regional y el Presidente de la República y aún la propia Contraloría. La inexistencia del trámite constitucional de la insistencia, en caso de representación de la entidad contralora, la falta de legitimidad del Gobierno Regional para recurrir al Tribunal Constitucional en caso de objeciones de constitucionalidad a su normativa derivada y la ausencia de mecanismos de solución en caso de contiendas o cuestiones de competencias entre órganos administrativos, implican una débil habilitación para el ejercicio de su potestad normativa.

1.5. La Administración Provincial

Un último aspecto que toca la reforma propuesta por el Ejecutivo, es el relativo a la administración provincial. En este punto la reforma introduce algunos cambios en los dos órganos básicos de esta administración territorial: el gobernador y el consejo económico y social y provincial.

1.5.1. El Nuevo Rol de la Gobernación Provincial en la Organización Desconcentrada de la Administración del Estado

La indicación presidencial sustituye la función principal del gobernador provincial de supervigilar los servicios públicos existentes en la provincia, por la de conservar el orden público y la seguridad de la misma, sin perjuicio mantener abierta la posibilidad de determinar legalmente otras atribuciones, generadas a partir de la delegación del intendente o de la prescripción directa de la propia ley (Art.105 inciso 2º CPR). Como resultado de esta reforma, el gobernador no abandona su naturaleza de órgano administrativo territorialmente desconcentrado del intendente y representante del Presidente de la República en la provincia, pero redefine sus funciones principales en la estructura del poder público administrativo, acotando sus responsabilidades a las propias del gobierno interior.

Con esta reforma, probablemente el Presidente de la República buscó fortalecer la figura del gobernador provincial, en el sentido que su rol no se remitiera al cumplimiento de una

función de la cual es ya titular el intendente, sino diferenciándolo de él y asignándole un rol necesario en la administración estatal, saliendo así al paso de aquellas voces que promovían la eliminación de esta unidad administrativa territorial¹². De este modo se pretende perfilar una administración regional orientada al desarrollo regional, una administración provincial encargada del gobierno interior y una administración municipal encargada de la satisfacción de los intereses locales. Queda pendiente si en las capitales regionales el intendente asumirá íntegramente o no las funciones de gobierno interior, lo que debiera incidir sobre la existencia y el papel de los gobernadores en esas ciudades.

Ahora bien, es preciso señalar que lo anterior no es coherente con los instructivos emanados del Presidente de la República en el último año, en los que precisamente se fortalece la gestión administrativa para el desarrollo de las gobernaciones provinciales, asignándole atribuciones para priorizar proyectos de inversión a y de desconcentración territorial de los servicios públicos en la provincia, entre otras materias¹³. Evidentemente ambas iniciativas políticas son contradictorias —al menos en términos de mensaje político al ciudadano—, lo que sugiere

¹² Por todos, véase la tesis de grado de Illanes, Ignacio. *La eliminación de las gobernaciones provinciales*, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, agosto, 1999.

¹³ Ver, Oficio N°155, de febrero 28, 2002, de Vicepresidente de la República.

una definición más clara del Ejecutivo en esta materia.

1.5.2 El Consejo Económico y Social Provincial

La indicación presidencial en análisis suprime el inciso 3° del Art.105 CPR, que establecía los consejos económicos y sociales provinciales, otorgándoles carácter consultivo y remitiendo a la ley orgánica constitucional la determinación de su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento.

Ahora bien, para nadie es un misterio el funcionamiento deficiente de estos consejos en gran parte del país y el escaso papel que han cumplido en generar una instancia de participación ciudadana, consultivo y de opinión en proyectos de planes y presupuestos regionales y de proposición de proyectos específicos (Art.48 y 51 LOCGAR). De hecho la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha planteado en algunos documentos de trabajo los problemas de funcionamiento de este órgano como instrumento de participación social.

De ahí que no parece extraño que el Gobierno opte por su supresión —al menos de la Constitución—, privilegiando canalizar la participación efectiva de la ciudadanía a través de instancias democráticas directas como los concejos comunales y los consejos regionales, prescindiendo de órganos corporativos de escaso impacto y operatividad. Por lo demás, ello es coherente con el análisis

ha tenido y clama por una urgente
revisión..

2. UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA REFORMA

De lo expuesto anteriormente y del análisis en conjunto de las propuestas del Gobierno y del Senado, se pueden extraer algunas conclusiones preliminares del tema. Para estos efectos, dividiremos la evaluación en tres apartados que parecen los más relevantes: organización administrativa territorial; profundización democrática de los consejos regionales y participación ciudadana; y definición de líneas de gobierno y de administración a nivel regional.

2.1. Organización Administrativa Territorial

Uno de los aspectos más innovadores de la reforma presidencial propuesta es la flexibilización de la organización administrativa territorial, en que, como ya se señaló, por un lado, rebaja la exigencia para la creación de nuevas regiones (de norma constitucional a norma de ley de quórum calificado) y, por otro, reconoce la existencia de dos nuevas unidades administrativas territoriales especiales –áreas metropolitanas y demás territorios especiales-, con funciones y atribuciones propias, independientes de la labor que le corresponde a los gobiernos regionales y las municipalidades en el mismo espacio territorial. En lo primero –creación de nuevas regiones-, el proyecto del Ejecutivo,

no obstante tener la virtud de habilitar un procedimiento claro de encausar las demandas regionalistas de algunas poblaciones, abre una peligrosa vía de generación de micro regiones, amparadas en demandas ciudadanas, legítimas sin duda, pero en muchos casos carentes de razones objetivas que justifiquen su aspiración. Nada sería más perjudicial para el modelo de desarrollo abierto al comercio internacional que generar regiones carentes de los recursos necesarios para incrementar sustantivamente sus niveles de eficiencia y eficacia en un mundo competitivo y abierto, lo que no se opone, evidentemente, a una representación más amplia de los ciudadanos que residen en la misma región. De ahí que en este nuevo modelo impulsado por el Ejecutivo, creemos tendrá un papel clave el legislador, definiendo normativamente procedimientos y criterios básicos que deberá seguir una población para acceder a esta estructura administrativa territorial, los que deberán cautelar la evaluación objetiva por una instancia técnica de cada uno de los proyectos de división regional que se presenten.

En cuanto a los territorios especiales, la propuesta del Gobierno es sin duda un avance en la generación de nuevos instrumentos de gestión administrativa, que admite la existencia de unidades administrativas diferenciadas que

asuman de mejor manera las peculiaridades de ciertos territorios especiales. Se ha sostenido por algunos, y creemos que con algo de razón, que dicha innovación no era necesaria y que bastaba con dotar de ciertos instrumentos de gestión a las actuales organizaciones administrativas territoriales en el plano regional, provincial o local para abordar algunos problemas que hoy superan a los actuales órganos administrativos. No obstante, ello también habría requerido de reformas constitucionales que hubieren admitido la asignación de potestades especiales de ciertas unidades administrativas, lo que tendría el inconveniente de generar discriminaciones entre unidades territoriales de la misma denominación.

Por último es preciso mencionar que uno de los efectos adicionales que podría generar esta habilitación constitucional para crear estos territorios especiales, es inhibir la creación de nuevas regiones, con la pesada carga administrativa que ello supone, ya que los mayores niveles de autogobierno y gestión de sus problemas específicos podría ser resuelto a través de la generación de esta organización administrativa dotada de poderes especiales en el ámbito territorial respectivo. El fortalecimiento de esta opción, en definitiva, va a depender de las herramientas con que se dote a estas administraciones y de los niveles de autonomía para utilizar aquellas.

2.2. La Democratización de los Gobiernos Regionales y el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana

Sin lugar a dudas, esta materia es la medular de la propuesta presidencial, ya que supone avanzar decisivamente en la mayor legitimidad del Gobierno Regional, conectando directamente a los consejeros regionales con los ciudadanos, lo que debería expresarse en mayores niveles de representatividad, responsabilidad política y eficiencia y eficacia de la gestión administrativa. Téngase en cuenta, que ya en la época de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, el entonces Presidente de la República don Patricio Aylwin adelantaba que para que exista un gobierno democrático es indispensable que la gente, los gobernados, participen, que el pueblo sienta que tiene una responsabilidad permanente, y esa responsabilidad permanente se cumple mediante la participación.

De este modo, es ineludible que el nexo que se generará a partir de la elección directa del consejo, entre la ciudadanía y el Gobierno Regional, estimulará la participación activa de los gobernados en las decisiones que atañen a su región. El simple hecho de comprometer a la población en una elección de estas características, los llevará a informarse y sentirse identificados con su Gobierno

Regional, a fiscalizar a sus integrantes y a expresar públicamente cuando éstos no satisfagan los requerimientos ciudadanos, a sancionarlos en las elecciones populares cuando no cumplan las expectativas previstas y, en fin, a premiarlos con la reelección en caso de una buena gestión. Esto traerá como consecuencia desconocemos si deseada-, que la ley deba tarde o temprano dotar de mayores y mejores atribuciones al Gobierno Regional, ya que los representantes de la ciudadanía se sentirán comprometidos a satisfacer los requerimientos de sus propios electores. Además, esta reforma de paso probablemente afectará el procedimiento de priorización y resolución de los proyectos de inversión pública en la región, ya que los consejeros regionales no estarán comprometidos con concejales ni municipios determinados –como ocurre hoy día, al ser ellos sus electores-, sino con la población regional en su conjunto.

Sin perjuicio de lo anterior, esta reforma deja algunas cosas pendientes y que, de acuerdo a la remisión que hace el constituyente, tocara al legislador abordar. En **primer** lugar, deberá establecer un sistema electoral que permita la participación equilibrada de las distintas opciones políticas democráticas y de los distintos territorios que conforman la región como lo señala el Art.18 CPR propuesto. Sin duda este será un tema complejo, ya que supone definir un modelo flexible que permita la mayor representatividad política de

todos los sectores de la vida regional, pero sin que ello implique una concentración de la representación en centros altamente poblados. Al efecto será necesario estructurar un modelo electoral en base a una circunscripción regional única con correcciones territoriales o bien mantener las circunscripciones provinciales actualmente en uso, con correctivos en base a la población residente en cada uno de los territorios.

Un **segundo** aspecto que se deberá prestar atención, es el relativo a la determinación del número de consejeros regionales. Si se parte de la base que los criterios de proporcionalidad y territorialidad deben inspirar la elección de los consejeros regionales y, además, el propio constituyente ha dispuesto la flexibilidad organizativa a través de la introducción de los denominados “territorios especiales”, es razonable sugerir que en la definición del número de consejeros se utilice un criterio variable y no homogéneo para todas las regiones, de modo de hacer más plural y representativo el consejo

Un tercer punto no menor que habrá que definir legislativamente son las inhabilidades e incompatibilidades para ser consejero regional, en particular en relación con otros cargos de representación popular. Si bien la propia Constitución establece en su Art.54 letra b una inhabilidad general entre consejeros regionales y diputados y senadores, complementado con lo dispuesto en los Art.32 y 33 LOCGAR, éstas

disposiciones requerirán analizarse desde la perspectiva de esta nueva concepción del consejo regional, ya sea en cuanto a definir y justificar las inhabilidades e incompatibilidades que sean estrictamente necesarias para el correcto desempeño del cargo, ya en cuanto al período de tiempo anterior y posterior de inhabilidad para el ejercicio de otros cargos de representación popular. Esto último puede ser un punto extremadamente sensible, considerando las eventuales competencias políticas que se puedan generar entre autoridades políticas representativas de distinto nivel, lo que podría afectar el funcionamiento del propio consejo regional y generar confusión en la ciudadanía a la hora de elegir a sus representantes.

Un **cuarto** punto que habrá que atender y que sin duda tiene un impacto mucho mayor, es el financiamiento de las campañas electorales de los consejeros regionales. Esta es una cuestión que ha sido abordada por la asociación de consejeros regionales¹⁴ y que tiene una importancia mayor quizás que en el caso de otras elecciones, por el carácter gratuito del ejercicio del cargo de consejero regional. De lo que se trata es de evitar que el acceso al consejo regional se condicione al financiamiento privado de la campaña, lo que podría llevar aparejado compromisos personales que condicionen el ejercicio del cargo. No obstante, se reconoce que

¹⁴ *Los Consejeros Regionales frente a la Reforma Regional*, ob.cit.

este es un problema de mayor alcance que la reforma constitucional planteada, pero que la puede afectar sensiblemente si no se tiene en consideración como variable del modelo.

Un **quinto** y último punto que creemos necesario comentar, es la fórmula dispuesta por el Gobierno en la reforma constitucional para elegir al presidente del consejo. Es evidente que la solución propuesta por el Gobierno descansa en el propósito de no establecer, al menos en estos momentos, un sistema de elección popular directa de un ejecutivo regional fuerte, legitimado popularmente y que podría transformarse en un contrapeso indeseado para el intendente regional, los diputados y los senadores de la misma región. Más allá de lo acertado o no de estas aprehensiones, lo cierto es que el modelo propuesto es muy similar al utilizado para la elección de los alcaldes con posterioridad a 1992 que, como sabemos, fracasó estrepitosamente y fue reemplazado sucesivamente, debido a los pactos cruzados de concejales de distintas alianzas políticas para nominar al alcalde. Esta experiencia sugiere que de optar por un sistema de elección de este tipo, se deben establecer los resguardos normativos necesarios para evitar dichas prácticas, sea mediante el sistema de determinar porcentajes mínimos de votos para optar al cargo de presidente del consejo, sea fijando obligatoriamente el orden de votación de la lista más votada u otra fórmula coercitiva como criterio para acceder a la presidencia del consejo.

2.3 La Redefinición del Rol de Gobierno en el Ambito Regional y Provincial

Probablemente esta es una de las cuestiones más complejas y que el Gobierno abordó en forma imperfecta. En efecto, como se sabe, el gobierno de la región está entregado actualmente al intendente regional (Art.100 CPR y 1º LOCGAR) y por extensión, como órgano desconcentrado de éste, al gobernador provincial (Art.105 CPR y 3º LOCGAR); en cambio, la administración superior de la región queda radicado en el Gobierno Regional, del que forman parte el propio intendente y el consejo regional, sin perjuicio de las facultades del gobernador como órgano ejecutivo del gobierno regional en la provincia (Art.44 LOCGAR). Dicho modelo implica una duplicidad de roles del intendente en la gestión política y administrativa regional, lo que genera algunas complejidades en el modelo institucional, cuestión que se agudiza con la confusión terminológica del legislador entre gobierno de la región y gobierno interior.

En este contexto, el Gobierno en diversos informes y trabajos había venido planteando la conveniencia de separar las funciones que se identifican con el gobierno interior, de aquellas que se refieren al gobierno y administración regional¹⁵, lo que había sido respaldado en su

¹⁵ García, A. "Orientaciones generales para la reforma del Estado realizadas por el Ministro Secretario General de la Presidencia..." y *El Chile Descentralizado que Queremos*, ob.cit., p.63.

momento por la propia asociación de consejeros regionales¹⁶. Las propuestas en esta sentido eran esencialmente –no obstante algunos problemas de definición clara de ciertas funciones y atribuciones- dejar entregadas las primeras –gobierno interior- al intendente regional, atribuyendo las segundas –gobierno y administración regional- al Gobierno Regional. Esto se fundamentaba en la necesidad de concentrar al intendente en las tareas que le son propias, trasladando al Gobierno Regional –órgano esencialmente legitimado por los ciudadanos-, la administración y gestión del desarrollo de la región.

La propuesta de reforma constitucional en estudio no sigue esta línea. Por el contrario, no obstante avanzar en la elección democrática directa de los consejeros e indirecta del presidente del consejo, mantiene la división funcional de gobierno de la región y administración superior de la misma, entregadas al intendente y al gobierno regional, respectivamente. Aún más, confirma y refuerza el rol del intendente como órgano ejecutivo de aquel, privándole sólo de su rol de presidente del consejo regional, lo que implica insistir en una institucionalidad política regional no legitimada íntegramente por los ciudadanos -ni directa ni indirectamente-, contrariando la tendencia seguida en el derecho comparado en esta materia.

¹⁶ *Los Consejeros Regionales frente a la Reforma Regional*, ob.cit.

Esta solución presenta algunos inconvenientes que no se pueden dejar de mencionar. En primer lugar, se insiste en el doble papel del intendente, en que ejecuta, por un lado, las instrucciones y directivas del Presidente de la República y, por otro, las del Gobierno Regional. Esto no resuelve las eventuales diferencias que puedan ocurrir entre lo resuelto por los representantes de los residentes en la región y lo decidido por el Jefe del Estado, opinión esta última que lógicamente debiera primar para el intendente en razón de la dependencia jerárquica que tiene de aquel.

En segundo lugar, la responsabilidad por la administración regional va a seguir estando compartida entre intendente y consejo regional, lo que va a impedir una clara responsabilidad política de estas autoridades frente a los ciudadanos, en la medida que la gestión es asumida por ambas. Esto limita los efectos de mayor legitimidad, participación, eficiencia y eficacia perseguidas por la reforma, lo que puede afectar el buen funcionamiento del gobierno regional.

En tercer término, es previsible que

se genere una rivalidad natural entre presidente del consejo regional e intendente, más aún cuando éstos pertenezcan a alianzas políticas distintas. En este caso, la superioridad política –desde la perspectiva de la legitimidad de origen- del primero va a ser evidente, lo que puede traer aparejado una situación bastante compleja para el representante del Presidente de la República.

Por último, la propuesta del Ejecutivo afecta también la separación de las líneas de gobierno y administración a nivel provincial, donde el gobernador –pese a la reforma propuesta-, mantendría el doble carácter, lo que explicaría el contenido de los instructivos presidenciales de febrero de 2002 en que se le otorga mayores poderes a éste en materias relacionadas con el desarrollo de la región en la provincia. Esto desnaturaliza la función de gobierno interior que debe desempeñar el gobernador, lo que puede llevar a un cuestionamiento serio de su rol dentro de la estructura administrativa regional, reavivando el debate acerca de su supresión o la del intendente, en su caso.

3. ALGUNAS REFORMAS PENDIENTES

No podemos finalizar este breve análisis sin mencionar brevemente algunas materias que el Gobierno no ha abordado en su proyecto de reforma constitucional y que, a nuestro entender, debió aprovechar la oportunidad de avanzar convenientemente y que se transformarán a no mucho andar en los desafíos inmediatos para la profundización en el proceso de regionalización. Nos referimos a la reformulación de los criterios de asignación de funciones y atribuciones del gobierno regional, la creación de los servicios públicos regionales y la descentralización fiscal.

3.1. Funciones y Atribuciones

Una de las limitaciones que, a juicio de los especialistas en esta materia, presenta nuestra institucionalidad administrativa regional, es la falta de asignación precisa de funciones y atribuciones exclusivas y excluyentes del Gobierno Regional. Ello ha significado una restricción operativa de éstos, limitándose a ejecutar aquellas potestades exclusivas que le están claramente atribuidas, como es la resolución de la inversión de los recursos públicos en la región, no obstante las amplias funciones generales, en materia de ordenamiento territorial, de fomento de actividades productivas y de

desarrollo social y cultural que le asigna la LOCGAR (Art. 16-19).

En este contexto, parece conveniente definir constitucional y legalmente –al igual como ocurre en el ámbito municipal- un conjunto de mater

Las básicas en las que el gobierno regional tenga competencia exclusiva y excluyente, asignándole, al mismo tiempo, un conjunto de potestades que permitan satisfacer los requerimientos ciudadanos en dichas materias.. Ello permitiría desarrollar un marco atributivo de competencias de los Gobiernos Regionales, con responsabilidades específicas de cara a la comunidad, lo que facilitaría más consistente del funcionamiento de este servicio público.

3.2. Servicios Públicos Regionales

Concordante con lo anterior, parece necesario dotar a los Gobiernos Regionales de una estructura de servicios públicos que le permitan desarrollar las funciones y atribuciones que se le encomiendan. Hasta ahora los Gobiernos Regionales han contado con una estructura administrativa mínima de divisiones, cuyas tareas son de estudios, análisis y control de gestión (Art.68 LOCGAR). Esto es

insuficiente si se quiere avanzar en la asignación de tareas específicas de gestión administrativa directa y de satisfacción de determinadas necesidades públicas a los Gobiernos Regionales. Para ello será necesario crear nuevas unidades administrativas al interior de éstos, los que estarán encargados de realizar prestaciones directas a los ciudadanos y asumir la gestión eficiente de aquellos programas que puedan y deban ser traspasados a los Gobiernos Regionales.

En este contexto, sería conveniente establecer una habilitación constitucional a los Gobiernos Regionales para crear sus propios servicios públicos adscritos directamente, determinar su organización básica y generar plantas flexibles de funcionarios –de modo equivalente a los municipios-, a los que no se apliquen las restricciones constitucionales que impone el Art.62 inciso 4º Nº2 CPR para los demás servicios públicos administrativos. Aún más, debería modificarse la dependencia jurídica de estos servicios públicos regionales del intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República (Art.101 CPR y 30 LOCBGAE), relacionándolos directamente con el gobierno regional o el órgano ejecutivo del mismo.

3.3. Descentralización Fiscal

Un último aspecto que será necesario abordar en el corto o mediano plazo es el relativo a la descentralización fiscal, especialmente en cuanto a

establecer mecanismos de descentralización por la vía de los ingresos. En este punto, parece un imperativo avanzar en la transferencia de recursos públicos de mayor disponibilidad a los Gobiernos Regionales para financiar el desarrollo de las nuevas tareas administrativas que se le encomiendan, lo que implica ampliar ésta considerablemente hacia ámbitos distintos que la destinación de recursos a proyectos de inversión precalificados por el nivel central.

En este contexto, un instrumento que puede ser muy útil es la creación de una ley de rentas regionales que contemple todos los mecanismos de financiamiento de los Gobiernos Regionales, ya sea como recursos propios, mecanismos de endeudamiento directo y transferencias del nivel central. Especial importancia reviste en este sentido, las transferencias totales o parciales de la recaudación fiscal de ciertos tributos, la creación de nuevos tributos de afectación regional o la imputación de unos u otros a un fondo de compensación inter territorial de distribución regional distinto al FNDR. Para llevar a cabo tal proceso será necesario, en ciertos casos, reformar el Art.19 Nº20 CPR, ampliando los tipos de tributos que pueden ser imputados regionalmente. Evidentemente, esto debería realizarse tomando todos los resguardos necesarios para evitar desequilibrios macroeconómicos en este proceso, como los producidos en Colombia o en Argentina, más recientemente.

CONCLUSIONES

Creemos que las reformas constitucionales en materia de regionalización introducidas por la indicación del Presidente de la República avanza en el sentido de profundizar el proceso de regionalización, constituyendo un buen marco de referencia para provocar una reforma más amplia en el plano constitucional y legal en esta

materia. No obstante, el proyecto también tiene algunas limitaciones derivadas de la falta de maduración y análisis de algunas propuestas, y de la falta de consenso político entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, lo que augura un proceso de evaluación y discusión mayor en el corto plazo en esta materia.