

Nº 212
Volumen II
Año LXX
Julio-Diciembre 2002
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCIÓN^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO EN MATERIA DE REGIONALIZACION: UNA PROPUESTA MEZQUINA E INSUFICIENTE

JUAN CARLOS FERRADA BORQUEZ
Universidad Austral de Chile

INTRODUCCION

Como se sabe, la regionalización es un proceso político y administrativo que se viene impulsando en nuestro país desde 1974¹, aun cuando es sólo a partir de 1991, con la reforma constitucional contenida en la Ley N° 19097/1991, en que éste adquiere las características actuales, creándose una institucionalidad administrativa regional (los gobiernos regionales) que tiene como objetivo fundamental el impulso del desarrollo social, cultural y económico de cada una de las regiones, con la participación de la comunidad local en la definición de su propia estrategia de desarrollo y en la asignación de los recursos públicos dispuestos para ello (art. 100 Constitución Política de la República –en adelante CPR– y 13 Ley N° 19175/1992 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional –en adelante LOCGAR–). Dicho proceso, si bien nació como una solución de compromiso no deseada ni prevista originalmente por el Gobierno del Presidente Aylwin –y muy poco reflexionada por la oposición²–, con el tiempo se ha consolidado, lo que se ha traducido en un mayor acercamiento de los

¹ Fijamos esta fecha, ya que corresponde a la entrada en vigencia de los decretos leyes 573 y 575, con los que se inicia el proceso de la regionalización, aun cuando su data es anterior, al menos en términos de proyectos y estudios preparatorios. En este aspecto, pueden verse, entre otros, Hernández, L. "La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno", Revista Chilena de Derecho, tomo II, vol. 20, 1993, pp. 535-540 ss. y Boisler, Sergio, "Chile: La experiencia regionalista del gobierno militar", CPU Estudios Sociales, N° 104, trimestre 2, 2000, pp. 49-53.

² Para una síntesis de este proceso, ver mi trabajo "El Estado regional chileno: Lo que fue, lo que es y lo que puede ser", Revista de Derecho Público, vol. 63, tomo II, pp. 236-237.

ciudadanos de cada una de las comunidades locales a la Administración estatal dispuesta para el desarrollo regional, aumentando la legitimidad de las decisiones de las instancias administrativas correspondientes y contribuyendo a lograr una mayor 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 percibida 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 sistema³, lo que se ha traducido legislativamente 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 República⁴ a los proyectos de reforma constitucional analizados y aprobados por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado⁵, ampliando conside-

³ La propuesta principal de la Subsecretaría en esta materia, en el último tiempo, está contenida en el documento de trabajo titulado *El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos*, Ministerio del Interior, LOM Ediciones, Santiago, junio 2001.

⁴ Las indicaciones constan en oficio N° 61-346, de 13 de abril de 2002.

⁵ 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.

rablemente la naturaleza y calidad de las reformas formuladas a la Carta Fundamental originalmente por la referida comisión⁶. Ambas iniciativas, por tanto, contienen en lo medular la propuesta política del Gobierno para avanzar en esta materia y agotan –al menos por ahora– las reformas que al respecto pretende impulsar el Gobierno.

1. EL MARCO POLITICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.1. Las reformas propuestas en la campaña presidencial de 1999

Las insuficiencias del proceso de regionalización llevado a cabo en nuestro país antes apuntadas, constituyen una cuestión no discutida en la doctrina y en la clase política. Esto ha llevado a que los diversos sectores hayan propuesto públicamente reformas en este sentido, comenzando por los candidatos a la Presidencia de la República para el período 2000-2006, quienes en sus programas plantearon reformas constitucionales y legales en esta materia.

Así, el candidato y actual Presidente de la República, Ricardo Lagos, planteó en su programa, bajo el título “Más descentralización y participación”, la necesidad de superar el centralismo político-administrativo, generador de desigualdades e inequidades inaceptables en una democracia como la chilena, lo que afecta nuestra capacidad de crecimiento y desarrollo como país. De ahí que se propongan algunas medidas correctivas en esta materia, entre las que se cuentan: 1) elección directa del consejo regional y del ejecutivo regional; 2) profundización del proceso de descentralización y desconcentración de la Administración central del Estado, traspasando funciones y recursos significativos a las regiones; 3) evaluación de la estructura de las regiones para fortalecer la identidad y compromiso de sus habitantes; 4) dotación de mayores recursos propios a las regiones y mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales; y 5) puesta en marcha de un Programa de Fomento de Oportunidades para las regiones que facilite la inversión privada en regiones. Parte de estas medidas fueron reiteradas por Ricardo Lagos, esta vez ya como Presidente de la República, en el mensaje de 21 de mayo de 2000, que a partir de la afirmación del principio de “respeto y dignidad para las regiones”, propuso en lo inmediato, la elección directa

⁶ En este texto no nos referiremos a los 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.

por sufragio universal de los consejeros regionales y una profundización del proceso de descentralización fiscal por la vía del gasto (aumento de la inversión de decisión regional).

Por su parte, el candidato de la oposición de derecha, Joaquín Lavín, coincidió con muchas de las propuestas antes señaladas, siendo las centrales de su campaña, en esta materia: 1) elección directa de las autoridades regionales, incluyendo al intendente; 2) aumento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y decisión efectiva de al menos el 50% de la inversión pública en la región; 3) reconocer legitimidad a los gobiernos regionales y municipalidad para recurrir al Tribunal Constitucional contra leyes y normas reglamentarias que afecten su descentralización y autonomía; 4) impulsar la instalación de empresas en regiones, estableciendo al efecto incentivos tributarios; 5) fortalecimiento del capital humano regional, aumentando significativamente los recursos para la educación en todos sus niveles y creando un fondo de desarrollo de la cultura regionalizado.

Como vemos, ambos proyectos de gobierno consideran el tema regional con gran fuerza, planteando reformas sustanciales al actual sistema de administración regional, profundizando su contenido y proponiendo nuevos instrumentos efectivos para su desarrollo. Esto podría llevar a pensar que las reformas modernizadoras en esta temática cuentan con el apoyo abrumador de la clase política, por lo que su implementación en el corto plazo sería perfectamente posible, más allá de algunas diferencias en las medidas concretas requeridas para lograr el objetivo propuesto.

1.2. El proyecto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en el período del Presidente Lagos

Las iniciativas programáticas del Gobierno antes descritas se han concretado, primero, en un documento de trabajo elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo titulado "Bases para una política de descentralización" (octubre 2000)⁷ y, posteriormente, en el ya citado *El Chile descentralizado que queremos* (junio 2001), en los que se plantea el ambicioso objetivo de tener en el 2010 un Chile descentralizado, donde la decisión se acerca al ciudadano. Para estos efectos se plantea diseñar una política de Estado para la descentralización, asumiendo que ello requiere un planteamiento global que defina un modelo

⁷ Este documento fue elaborado por un grupo de estudio de la propia Subsecretaría, el que está siendo sometido en este momento a una amplia discusión con sectores académicos, actores regionales y políticos.

institucional dinámico coherente con la visión de Estado deseada por la sociedad.

En este marco, el Gobierno plantea como objetivo general de esta "Política para la descentralización de Chile", "contribuir al desarrollo democrático del país, traspasando poder de decisión y recursos desde el centro a los representantes e instituciones de la ciudadanía regional y comunal para la gestión del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivos territorios, en un marco de valores y prácticas sociales, que impulsa el crecimiento con más autonomía y equidad"⁸. Este objetivo general se compone de ciertos objetivos específicos que, entre otros, dicen relación con el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa a nivel regional, el traspaso de más competencias, funciones y atribuciones a los representantes de la ciudadanía regional y comunal, la consolidación de un sistema financiero descentralizado más autónomo y equitativo, y el reordenamiento de la división política administrativa, reconociendo y respetando las diversas formas de identidad territorial⁹.

En este contexto, el documento citado propone, como concepto eje de esta nueva política descentralizadora, la construcción de un "Estado unitario descentralizado", en el que se delinearán más claramente las líneas de gobierno interior y gobierno regional, lo que llevará progresivamente, entre otras consecuencias, a la conformación de un subsistema político regional y comunal¹⁰. Esta propuesta, alentadora desde todo punto de vista, sin embargo presenta, a mi juicio, dos imprecisiones que se traspasan al propio modelo diseñado:

1°) Parte de la premisa de definir al Estado chileno como un Estado unitario, reafirmando la centralización de lo político como una de las bases institucionales de nuestra república. Esto no parece coherente con la legitimación política de que se trata de dotar al gobierno regional y a las potestades de dirección política que se le atribuyen, lo que evidentemente rompe con la unidad política estricta del Estado e incide sustancialmente en ámbitos distintos a la sola "descentralización administrativa".

2°) La distinción funcional de la cual parte es "gobierno interior" versus "gobierno regional", lo que constituye una doble impropiedad. Por un lado, asume que el "gobierno regional" es una función, cuestión que por lo menos ahora es falso, ya que hoy es un órgano y, de llegar en el futuro a ser constituido

⁸ Bases para una política de descentralización, ob. cit., p. 9.

⁹ Idem, pp. 9-10.

¹⁰ Idem, p. 17.

como una función, ésta parece configurarse en la doble perspectiva de gobierno y administración regional; por otro, la función de "gobierno de la región" atribuida al intendente, tal cual hoy está establecida (arts. 100 CPR y 1° y 2° LOCGAR), no se agota en el mero "gobierno interior", sino que engloba aspectos más amplios que éste¹¹. De ahí que sea necesario definir qué materias caben estrictamente en el denominado "gobierno interior" y si sólo éstas u otras de las actualmente contenidas en el art. 2° LOCGAR van a quedar entregadas al intendente regional.

En este sentido, los principios y objetivos que inspiran el modelo propuesto en el documento del gobierno son incompatibles, a mi juicio, con el modelo de "Estado unitario descentralizado" declarado inicialmente, lo que parece obedecer a una cuestión de tradición política y jurídica con poco contenido teórico y práctico¹². Por lo mismo, se sugiere abandonar el concepto de Estado unitario y declarar en las bases de la institucionalidad de la Constitución al Estado de Chile como "Estado regional", lo que además de ser más coherente con el modelo que se quiere construir, constituirá una señal inequívoca hacia la verdadera regionalización del país¹³. De lo contrario la reforma regional consistirá en un proceso de traspaso progresivo de potestades administrativas a las regiones, con el único objetivo de impulsar el proyecto de desarrollo regional, pero sin el énfasis político que el propio documento sugiere. En este contexto, téngase en consideración que el concepto de Estado unitario como modelo está puesto en cuestión incluso en la cuna de su consagración, la república francesa, donde el discurso fundacional de la uniformidad y unidad y la integridad de la república son conceptos ya superados, rompiéndose con la lógica centralizadora y jacobina del Todo-Estado y Toda-política¹⁴.

¹¹ Ver, en este sentido, Ferrada, J.C., "Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional", ob. cit.

¹² En contra de esta afirmación y manifestando una opinión favorable a la definición del Estado chileno como "Estado unitario descentralizado" y dándole un contenido determinado a ésta, ver Nogueira, H. "Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile.", ob. cit., pp. 285 y ss., y Martelli, G. y Valenzuela, E. Propuestas de reformas a los gobiernos regionales para su fortalecimiento y democratización, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, julio 1999, pp. 21-22.

¹³ Tómese en consideración que el pacto político de derecha "Alianza por Chile" incorpora parcialmente esta idea al plantear entre sus reformas constitucionales la modificación del art. 3° CPR por el siguiente texto: "El Estado de Chile deberá promover la regionalización del país y la equidad política, económica y educacional entre las regiones y comunas de Chile". "Moción de los honorables senadores señores Chadwick, Diez, Larraín y Romero, con la que inician un proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica" (2526-07), Diario de Sesiones del Senado, sesión 7, anexo de documentos, p. 1269.

¹⁴ Madelin, A. "Elogio de la diversidad francesa", en Diario El Mundo, sección "tribuna libre", martes 17 de octubre de 2000.

2. LAS REFORMAS EN MATERIA DE ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

2.1. La división territorial de la Administración estatal

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 política¹⁵. Esto que constituye una constante en nuestro sistema constitucional a partir de la Carta de 1833¹⁶, es ratificado por la Constitución de 1980, aun 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 Estado¹⁷.

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, complementada 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 –sin llegar al modelo de autogeneración del sistema alemán (art. 29

¹⁵ Por todos, Verdugo, M.; Pfeffer, E. y Nogueira, H. *Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, tomo I, p. 115.

¹⁶ El art. 3º de la Carta de 1833 establecía: "La República de Chile es una e indivisible".

¹⁷ 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.

de la Ley Fundamental de Bonn) o español (art. 143 de la Constitución Española) –el “café para todos”, como lo denominó la doctrina¹⁸– transfiere a los ciudadanos (por medio de sus representantes parlamentarios) la decisión de crear nuevas unidades regionales, provinciales o comunales, ya que se requerirá de un acuerdo político parlamentario básico (mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio) para su generación.

No obstante lo afirmado precedentemente, es necesario observar que esta reforma abre una peligrosa vía de generación de microregiones, 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.

Complementario con la reforma antes señalada, el proyecto contempla el reconocimiento expreso en el texto constitucional de la equidad como principio articulador de la división territorial del país (art. 3º CPR), así como lo es el de la solidaridad en el modelo español (art. 2º de la Constitución Española)¹⁹ y –aunque con ciertas variantes– el de federalismo cooperativo, en su dimensión de homogeneidad, en el caso alemán (art. 28 de la Ley Fundamental de Bonn)²⁰. Si 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, ampliando su ámbito de acción 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

¹⁸ Ver, por todos, Aja, E. El Estado autonómico, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 243.

¹⁹ Por todos, Solozábal, J.J. Las bases constitucionales del Estado autonómico, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 86-87.

²⁰ Ver, en este sentido, Jiménez-Blanco, A. Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, IEL, Madrid, 1985, pp. 112-113.

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 posteriormente, a propósito de las elecciones directas de consejeros regionales a que se refiere el art. 102 CPR y al que aludiremos más adelante.

2.2. La creación de las áreas metropolitanas y los territorios especiales

Probablemente ésta es una de las reformas más interesantes propuestas por el Gobierno en materia de organización territorial de la Administración estatal, en la medida que, siguiendo otras buenas experiencias del derecho comparado, 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 denominadas áreas metropolitanas y territorios especiales, los que tendrán por objeto la prevención y solución de los problemas comunes que afecten a las localidades 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 contemplen medidas extraordinarias de administración para su desarrollo²¹. 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.

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 podrían ser resueltos 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 aquéllas.

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

²¹ El Chile descentralizado que queremos, ob. cit., pp. 51-52.

de los órganos del Gobierno Regional. En este punto son dos las reformas: por un lado, la reforma integral al consejo regional y, por otro, la reformulación del rol del intendente en el propio Gobierno Regional. Veamos brevemente cada uno de ellos.

3.1. La integración y organización del consejo regional

La reforma constitucional sugerida por el Ejecutivo en esta materia consiste en modificar la forma de elección de los consejeros regionales –incorporando un nuevo inciso 2º al art. 102 CPR–, pasando a ser elegidos directamente por los ciudadanos mediante sufragio universal, terminando de esta forma con la elección indirecta por intermedio de los concejales comunales de la región (art. 29 LOCGAR). Ello se realizará 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 se señala que los consejeros durarán cuatro años en el cargo, pudiendo ser reelegidos indefinidamente, entregando a la misma ley orgánica la determinación de la organización del consejo y el número de consejeros regionales.

Sin lugar a dudas, esta materia es una de las cuestiones esenciales de la propuesta presidencial, y recoge una sentida aspiración formulada desde ya largo tiempo por la Asociación de Consejeros Regionales²², diversos estudios y opiniones del mundo político y académico²³ y de la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en algunos documentos de trabajo²⁴. Téngase en cuenta, que ya en la época de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (1992), el entonces Presidente de la República 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, la que se cumple mediante la participación ciudadana²⁵.

²² 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.

²³ Ver, entre otros, Correa, G. Descentralizar el Estado desde la región, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Grupo de Políticas Públicas y García, A. "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, año IX, 7, N° 103, febrero 2002, pp. 3-63.

²⁴ El Chile descentralizado que queremos, ob. cit., pp. 63-64.

²⁵ "Extracto del Discurso de S.E. el Presidente de la República D. Patricio Aylwin Azócar en la promulgación de la Ley de Gobierno y Administración Regional", Guía de Gobiernos Regionales, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, 1995, pp. 14-15.

Ahora bien, esta reforma 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 administrativa²⁶. 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. Así, 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.

Por otro lado, es necesario señalar que una reforma de este tipo traerá como consecuencia –no sé 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 en esta materia y que, de acuerdo a la remisión que hace el constituyente, tocará 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 éste 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

²⁶ En este punto, véase Banda, A. "Hacia una democratización de los Consejos Regionales", Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, Actas de las XXXII Jornadas de Derecho Público, noviembre 2001 (en prensa).

uso, con correctivos en base a la población residente en cada uno de los territorios.

En segundo lugar se debe determinar el 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 de cada región.

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 arts. 32 y 33 LOCGAR, estas 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 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 regionales²⁷ 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 éste 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.

²⁷ Los consejeros regionales frente a la Reforma Regional, ob. cit.

3.2. El rol del intendente en el gobierno y administración de la región

La propuesta presidencial sugiere, en primer lugar, el reconocimiento constitucional del intendente como "ejecutivo del Gobierno Regional", enunciando 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 2° CPR). Este rol de ejecutivo del gobierno regional ya lo ostentaba el intendente en virtud de lo dispuesto en los arts. 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 1° 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 2° CPR). De este modo, la reforma pretende fortalecer el rol de los consejeros regionales en el Gobierno Regional, reconociéndoles ámbitos exclusivos de acción y representación, reservando al intendente su rol ejecutivo en materia de administración regional.

3.3. El presidente del consejo regional

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 éstos (proyecto de reforma a los arts. 101 y 102 CPR), trasladando la responsabilidad por el funcionamiento de este órgano colegiado desde el representante presidencial a un ciudadano elegido por los propios consejeros. Tómese nota que la reforma apunta –como ya se dijo– sólo a la presidencia del consejo y no a la titularidad de la atribución de ejecutivo del Gobierno Regional y, por tanto, sólo abarcaría –en los términos actuales de la LOCGAR– las potestades de fijar la tabla de sesiones y ejercer el derecho a voto dirimente en caso de empate.

Es evidente que la fórmula 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. De ahí que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo propusiera en su momento que esta fórmula hoy indicada sólo opere de modo transitorio en una primera etapa, para posteriormente implementar su elección directa por la ciudadanía²⁸, lo que se justificaría como un paso intermedio para la generación de espacios políticos regionales aún débiles, que requieren de un proceso de aprendizaje político y social colectivo.

Más allá de lo acertado o no de estas aprensiones, lo cierto es que la propuesta es muy similar a la utilizada para la elección de los alcaldes con posterioridad a 1992 que, como sabemos, fracasó estrepitosamente y fue reemplazada sucesivamente, debido a los pactos cruzados de concejales de distintas alianzas políticas para nominar al alcalde, llegándose finalmente a una elección separada y directa de alcaldes y concejales. 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.

4. LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL

Un ámbito donde el proyecto de reforma constitucional analizado no introdujo cambios significativos, fue en materia de funciones y atribuciones de los gobiernos regionales. Esto se justifica en que, por un lado, éstas se encuentran señaladas en la ley orgánica constitucional de desarrollo y no en la Constitución (arts. 16-20 LOCGAR), por lo que no se requeriría reforma constitucional para introducir un cambio en esta materia; pero por otro lado, porque el diseño constitucional que hacen el Ejecutivo y el Senado en sus propuestas de reforma no implica una revisión de fondo del sistema de gobierno y administración regional, por lo que mal podrían entrar a una modificación sustancial de las líneas maestras que da la Constitución en esta materia.

En concreto, el proyecto plantea dos modificaciones puntuales: 1) modifica el rol del Gobierno Regional en la resolución de los recursos públicos; 2) amplía y condiciona –al mismo tiempo, como ya lo veremos– la extensión de la potestad normativa regional. Veamos brevemente estos dos puntos.

²⁸ El Chile descentralizado que queremos, ob. cit., p. 64.

4.1. La resolución de los recursos públicos

En cuanto al primero de los enunciados, el proyecto plantea (oración final al nuevo inciso 3° –actual 2°– del art. 102) una amplia atribución del Gobierno Regional, a propuesta del intendente, para invertir todos los recursos públicos que establezcan las leyes. De este modo, queda claro que es al Gobierno Regional al 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.

4.2. La potestad normativa regional

Como se sabe, la potestad normativa de los gobiernos regionales es una atribución conferida a éstos para dictar normas generales en materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes (art. 16 letra d LOCGAR). Esta potestad se ejerce a propuesta del intendente y aprobación del consejo regional (arts. 24 letra g y 36 letra b LOCGAR), debiendo formalizarse mediante un reglamento regional sujeto al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República y publicación en el Diario Oficial (art. 16 letra d LOCGAR). En la práctica esta potestad no ha tenido el desarrollo esperado, ya sea como consecuencia de la interpretación restrictiva que ha dado un sector doctrinal –a mi juicio equivocadamente– a la habilitación normativa de la propia LOCGAR²⁹, ya como consecuencia de la imprecisión conceptual del ámbito de competencia que tienen los gobiernos regionales en esta materia³⁰.

Pues bien, la indicación presidencial viene a introducir una modalidad algo compleja de desarrollo de la potestad reglamentaria de ejecución, ya que estableció, como mecanismo de habilitación del ejercicio de esta potestad, una habilitación constitucional especial al Presidente de la República (art. 32 N° 8 CPR) para desconcentrar su potestad reglamentaria en los gobiernos regionales,

²⁹ Ver, en este sentido, Contreras, R. "Análisis de las limitaciones de la Ley N° 19175 sobre gobierno y administración regional", en www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/contrera.htm, p. 7. En términos críticos, Oelckers, O. "Descentralización administrativa y regionalización", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24, N° 2 (1993), pp. 357-358.

³⁰ Ver, en este sentido, Ferrada, J.C. "La potestad reglamentaria de los gobiernos regionales: Algunas notas preliminares", en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Actas de las XXXII Jornadas de Derecho Público, noviembre 2001 (en prensa).

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 República.

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 (arts. 16, 24 y 36). 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 –aun con posterioridad a su ejercicio–, restringir en demasía dicha potestad.

Cuestión distinta e igualmente compleja es la falta de mecanismos de resolución de conflictos normativos entre el Gobierno Regional y el Presidente de la República y aun 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 amparo de su ámbito de competencias, 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, en la práctica, una débil habilitación para el ejercicio de su potestad normativa.

5. LA ADMINISTRACION PROVINCIAL

Un último aspecto que deseo mencionar en este trabajo y que trata el proyecto de reforma constitucional propuesto 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.

5.1. El nuevo rol de la gobernación provincial en la organización descentrada de la Administración del Estado

En cuanto al gobernador, la indicación presidencial propone sustituir la función principal del gobernador provincial que enuncia la Constitución de ejercer la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia (art. 105 inciso 2° CPR), por la de conservar el orden público y la seguridad de la misma.

Lo anterior es sin perjuicio de conservar la disposición constitucional que establece una cláusula genérica y abierta de delegación de atribuciones del intendente al gobernador, en las materias que el primero determine y en conformidad a la ley o la asignación directa que señale la propia ley (art. 105 inciso 2° CPR, desarrollada actualmente por el art. 4° LOCGAR).

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. Dicha reforma parece inspirada en el modelo de separación de funciones y atribuciones en el ámbito regional, radicando el desarrollo territorial a los órganos administrativos del nivel regional y local, dejando en el ámbito provincial los relativos a la seguridad interior. Lo anterior persigue –aparentemente– 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 territorial³¹. 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 pública y de desconcentración territorial de los servicios públicos en la provincia, entre otras materias³². Evidentemente ambas iniciativas políticas son contradictorias –al menos en términos de mensaje político al ciudadano–, lo que sugiere una definición más clara del Ejecutivo en esta materia.

5.2. El consejo económico y social provincial

En cuanto al consejo económico y social provincial, la indicación presidencial se limita a suprimir el inciso 3° del art. 105 CPR, que establecía

³¹ Por todos, véase la tesis de grado de Illanes, I. La eliminación de las gobernaciones provinciales, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, agosto, 1999.

³² Ver, Oficio N° 155, de 28 de febrero de 2002, de Vicepresidente de la República.

precisamente éstos, aunque remitía a la ley orgánica constitucional respectiva 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 (arts. 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 crítico que se hizo en su momento a entes similares establecidos en el ámbito comunal (consejos económicos y sociales comunales), lo que llevó a la reforma legal de 1999 (Ley N° 19.602), que tan escaso éxito ha tenido y clama por una urgente revisión.

6. ALGUNAS REFORMAS PENDIENTES

No obstante la amplitud de materias que aborda la reforma constitucional en comento, ésta guarda un significativo silencio en algunas materias arduamente discutidas por la doctrina e impulsadas por diversos sectores sociales. En particular 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 el avance en el proceso de descentralización fiscal por la vía del ingreso.

6.1. Funciones y atribuciones del gobierno y administración regional

Sin duda éste es un punto extremadamente complejo y que el Gobierno abordó en forma imperfecta desde sus inicios. En efecto, como se sabe, el gobierno de la región está entregado actualmente al intendente regional (arts. 100 CPR y 1° LOCGAR) y por extensión, como órgano desconcentrado de éste, al gobernador provincial (arts. 105 CPR y 3° LOCGAR); en cambio, la admi-

nistración superior de la región queda radicada 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 regional³³, lo que había sido respaldado en su momento por la propia asociación de consejeros regionales³⁴. Las propuestas en este 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.

Pues bien, la propuesta de reforma constitucional en estudio no sigue esta línea, ni en ninguna otra que despeje definitivamente la materia. Por el contrario, no obstante avanzar en la elección democrática directa de los consejeros regionales 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 aquél, 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.

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

³³ 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.

³⁴ *Los consejeros regionales frente a la Reforma Regional*, ob. cit.

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 aquél.

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.

6.2. Servicios públicos regionales

Concordante con lo anterior, parece necesario dotar a los gobiernos regionales de una estructura de servicios públicos que les permita desarrollar las funciones y atribuciones que se les encomienda. 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 4° N° 2 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 (arts. 101 CPR y 30 LOCGAR), relacionándolos directamente con el Gobierno Regional o el órgano ejecutivo del mismo.

6.3. 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 les encomienda, 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 revisten, 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 interterritorial de distribución regional distinto al FNDR. Para llevar a cabo tal proceso será necesario, en ciertos casos, reformar el art. 19 N° 20 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

De lo analizado se pueden extraer algunas conclusiones:

1. Las reformas constitucionales en materia de regionalización introducidas por la indicación del Presidente de la República avanzan 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.

2. No obstante lo anterior, el proyecto contiene algunas limitaciones evidentes 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.

3. El proyecto planteado por el Ejecutivo avanza en la idea de abrir a la participación democrática directa a la ciudadanía regional, tratando de dar mayor legitimidad a la estructura política directiva del nivel regional. Sin embargo, dichas reformas son extremadamente conservadoras, ya que mantienen la posición de privilegio del intendente en el gobierno y administración regional, conservando el poder central un instrumento de control de esta última, impropia de un real proceso de descentralización.

4. Existe una falta de claridad evidente en el Gobierno en cuanto a los objetivos de los distintos niveles territoriales de gobierno y administración, lo que afecta sensiblemente la definición orgánica y funcional de las autoridades administrativas correspondientes.

5. La reforma planteada por el Ejecutivo es mezquina en comparación con las propuestas políticas iniciales planteadas por los candidatos presidenciales, no satisfaciendo además las demandas ciudadanas expresadas por la sociedad civil.