

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por FUNDACION DECIDE

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 011/002/2016)

octubre 2016.

INFORME
Ley de elección popular del
órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

Asesoría Parlamentaria

Diputado Gabriel Boric

Distrito N°60, Región de Magallanes y la Antártica Chilena

OCTUBRE, 2016



Índice

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Fundamentos..... 1
- 1.2. Contexto 1

II. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO A VOTAR, (Despachado por la comisión de Constitución, Legislación y Justicia el 12 de octubre)..... 2

III. PRINCIPALES DISCUSIONES EN LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA

- 3.1. Confusión entre Gobernador y Delegado. Atribuciones de cada uno.....5
- 3.2. Nombre del Delegado. 6
- 3.3. Acusación Constitucional e inhabilidades. 7
- 3.4. Fiscalización del Gobierno Regional..... 7
- 3.5. Elecciones. 7
- 3.6. Secuencia del proceso y plazos. 8
- 3.7. Artículo 114. 10

IV. CRÍTICAS Y TEMAS PENDIENTES

- 3.8. Inversión Pública y Presupuesto Regional..... 11
- 3.9. Situación política nacional. Peso político de las regiones. 11
- 3.10. Solución de conflictos. 11
- 3.11. Transferencia de competencias y división de funciones. 12
- 3.12. Gobiernos Locales. 13

V. CRÍTICA AL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

- 5.1. ¿Por qué hablar de Descentralización? 14
- 5.2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de descentralización?
..... 14

5.3.	¿Por qué hablar de autonomía?	16
5.4.	¿Qué implica todo esto para el momento político actual?.....	18

VI. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Fundamentos.

Si bien hay distintas interpretaciones sobre el fundamento último de la descentralización, podemos entenderla en relación con el concepto de autonomía territorial. Con ello queremos decir que **el sustrato fundamental de la democracia son los territorios** (las comunidades organizadas en ellos). En una nación en que el poder se encuentra centralizado, la descentralización es la forma de mover ese poder desde el lugar donde se encuentra hacia las periferias geográficas y políticas. **En resumen, la autonomía territorial es la aplicación radical del principio democrático, y el procedimiento para obtenerla en un país centralizado es por medio de la descentralización.**

1.2. Contexto.

Este proyecto busca continuar el largo proceso de descentralización **iniciado casi al inicio de la transición, con la ley N° 19.097** (de 1991) que estableció a los **gobiernos regionales** como órganos de la Administración del Estado, dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y se les encomendó la administración superior de la región. Por ello no puede sino reconocerse la responsabilidad histórica que le corresponde al Parlamento de hoy: no se está intentando introducir un concepto ajeno a la conciencia política chilena, sino que se está dando un paso crucial para su culminación.

El avance más reciente en este proceso fue la **ley N° 20.390, que permitió la elección de consejeros regionales por sufragio universal** en votación directa, y sentó las bases del procedimiento de transferencia de competencias desde ministerios y servicios públicos a uno o más gobiernos regionales en los ámbitos de fomento productivo, ordenamiento territorial y desarrollo económico, social y cultural.

El presente proyecto modifica la figura del Intendente y divide sus dos aspectos. El Intendente hasta ahora había sido una figura compleja: por un lado, representante del Presidente en la región, y por otro, órgano ejecutivo del gobierno regional. Estos dos roles se dividen en dos figuras: el **delegado presidencial**¹

¹ Cuyo nombre finalmente se cambió a “secretario regional” y “provincial”.

asume el primero, teniendo a cargo la coordinación de todos los servicios públicos nacionales desconcentrados (en el fondo todos los Seremi y servicios como Corfo, Indap, Sernapesca, etc), y el **gobernador regional** asume el segundo, adquiriendo las facultades de dirigir el gobierno regional, presidiéndolo y actuando como su órgano ejecutivo, además de varias otras potestades tratadas en el proyecto de regionalización y transferencia de competencias². El Gobernador Regional será elegido por votación directa, por simple mayoría -con quorum del 40% de los votos válidamente emitidos-, durando cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pudiendo ser reelegido por solo una vez.

Este proyecto es parte de la agenda de descentralización del gobierno, y por tanto involucra sólo una de sus dimensiones: **la descentralización política**, dejando la descentralización **administrativa** y **económica** para otras leyes (de transferencia de competencias y de rentas regionales, respectivamente). Por ello, gran parte de la regulación en detalle se deja para leyes orgánicas constitucionales aledañas. Aquí la reforma se limita a crear la figura del Gobernador Regional y del Secretario Regional, sus definiciones y formas de elección.

Con todo, hay ciertos elementos dignos de análisis en profundidad, que serán tratados a continuación.

II. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO A VOTAR, (Despachado por la comisión de Constitución, Legislación y Justicia el 12 de octubre)

1° En materia de las atribuciones especiales de S. E. el Presidente de la República, del artículo 32 de la Carta Fundamental, particularmente la de nombrar y remover, el cambio de las denominaciones “intendentes y gobernadores” por “secretarios regionales y secretarios provinciales”.

² Por ejemplo: plan de ordenamiento territorial, el conurbano de la ciudad, los programas de agua potable rural (en adelante ‘APR’), los programas de agricultura, los pavimentos, vialidad rural y urbana.

2° En materia de atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, del artículo 52 de la Carta Fundamental, particularmente la de declarar si han o no lugar las **acusaciones constitucionales**, el cambio de las denominaciones “intendentes y gobernadores” por “secretarios regionales y secretarios provinciales”.

3° En materia de atribuciones exclusivas del Senado, del artículo 53 de la Carta Fundamental, particularmente la de conocer como jurado sobre las **acusaciones constitucionales**, el cambio de las denominaciones “intendentes y gobernadores” por “secretarios regionales y secretarios provinciales” (inciso tercero del numeral primero).

4° En materia de inhabilidades para ser candidato a diputado o senador, el cambio de las denominaciones “intendentes y gobernadores” por “los gobernadores regionales, secretarios regionales y secretarios provinciales”.

5° Sustituye el artículo 111 de la Constitución Política de la República, y señala que la administración superior de cada región reside en un gobierno regional, y que éste estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Agrega, además, que el gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional y enuncia las normas electorales que regularán el sufragio respectivo.

Se establece que las elecciones del Gobernador Regional se harán en forma conjunta a las de los Consejeros Regionales, y se regula la vacancia.

6° Deroga el artículo 112 de la Constitución Política de la República –que se refiere a las facultades del intendente regional-.

7° Modifica el artículo 113 de la Constitución Política de la República, reemplazando su inciso segundo por uno que señala que la ley orgánica constitucional deberá entregar las herramientas que permitan ejercer las facultades fiscalizadoras a cada uno de los consejeros regionales, se refiere a la duración en sus cargos, la posibilidad de ser reelegidos, la organización del consejo regional, el

número de consejeros que lo integrará y su forma de reemplazo. Suprime su inciso quinto –se refiere a la presidencia del consejo regional-.

8° Incorpora un artículo 115 bis a la Constitución Política de la República referido a la figura de la secretaría regional, la que estará a cargo del secretario regional, en su calidad de representante de S. E. el Presidente de la República.

9° Modifica el artículo 116 de la Constitución, sustituyendo su inciso primero por uno que se refiere a la secretaría provincial, en su calidad de órgano territorialmente desconcentrado del secretario regional, y reemplaza, en su inciso segundo los términos “gobernador” por la expresión “secretario provincial” y la palabra “intendente” por “secretario regional”.

10° Modifica el artículo 117 –referido a la facultad de los gobernadores de designar delegados en una o más localidades- reemplazando el vocablo “gobernadores” por “secretarios provinciales”.

11° Sustituye el artículo 124 de la Carta Fundamental, y el texto propuesto señala las calidades para ser elegido gobernador regional, consejero regional, alcalde o concejal y para ser designado secretario regional o secretario provincial. El régimen de incompatibilidades y el fuero de los gobernadores regionales, los secretarios regionales y los secretarios provinciales.

12° Modifica el artículo 125 de la Constitución en materia de causales de cesación en el cargo de alcalde, consejero regional y concejal, incorporando al gobernador regional, y reemplazando en su inciso tercero la locución “el cargo de alcalde” por “el cargo de gobernador regional, de alcalde”.

13° Modifica el artículo 126 de la Constitución, en materia de resolución de cuestiones de competencia entre autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales, reemplazando la palabra “intendente” por “gobernador regional”.

14° Incorpora un artículo transitorio a la Carta Fundamental que señala que las modificaciones a los artículos 111, 112 y 115 bis entrarán en vigencia una vez publicada la ley orgánica constitucional. Además, se refiere al cese de funciones de los presidentes de los consejos regionales.

III. PRINCIPALES DISCUSIONES EN LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA

3.1. Confusión entre Gobernador y Delegado. Atribuciones de cada uno.

A los parlamentarios de la comisión les resultó difícil entender qué significaría en la práctica la distinción entre **Gobernador Regional** y **Delegado Presidencial**. Según el proyecto, el **primero**, además de las funciones que la ley determine, tiene a su cargo la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, mientras que al **segundo** le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.

La confusión surge porque actualmente todos los servicios públicos dependen o se relacionan con el Presidente a través de un Ministerio, mientras que no existen servicios que dependan del gobierno regional. Esto lleva a la crítica que hacen varios parlamentarios de que, al menos en los primeros años, **el Gobernador Regional no gobernará la región** (en un sentido efectivo), **sino que lo hará el Secretario**.

Esto se salva de dos maneras:

- a) Hay muchas facultades, establecidas en el proyecto de transferencia de competencias, que no están relacionadas con servicios públicos (hacer el plan de ordenamiento territorial, el conurbano de la ciudad, los programas de agua potable rural, los programas de agricultura, los pavimentos, vialidad rural y urbana).
- b) Gran parte de la labor del Gobernador Regional en los primeros años se enfocará en solicitar la transferencia de competencias en los servicios más importantes para el desarrollo regional, para así impulsar el desarrollo en las áreas que la región más lo necesite.

Es este momento, el traslado competencia a competencia, servicio a servicio, el que concentrará la mayor cantidad de esfuerzo y atención inicialmente.

A lo que se apunta es a que el Delegado vaya perdiendo importancia paulatinamente, y concentre solamente aquellas funciones que necesariamente deban coordinarse de manera nacional (Seremi, Registro Civil, fuerzas del orden, Tribunales).

La coordinación de Seremi con servicios que dependen del Gobierno Regional es algo que no se resuelve con la actual ley, pero que presenta varios problemas (y que los ha presentado ya en el actual funcionamiento, con Intendente designado): existen funciones públicas a cargo de Seremis y funciones a cargo de otros servicios que se duplican sin una clara forma de solucionar dichas controversias (por ejemplo, Serviu y Seremi de Obras Públicas). La existencia de más figuras no hará más que aumentar la confusión.

El diputado Squella sugirió eliminar al Delegado Regional y establecer que el representante del Presidente sea solamente a nivel provincial. A ello el Ministro Eyzaguirre respondió que “las políticas generales las hacen los ministerios y bajan al territorio a nivel de los seremi, no hay equivalente de eso a nivel provincial. Toda la organización de los servicios públicos que se transfieran están desconcentrados a nivel región, y se haría un salto gigante si de una plumada se pasará de Presidente a provincia, porque toda la bajada del Estado descansa inicialmente en región. Puede ser una discusión legítima, pero no se puede hacer de la noche a la mañana.”

El plan del gobierno es que la puesta en práctica de esta ley vaya limando las imperfecciones, pero no existen mecanismos que permitan resolver problemas o contiendas urgentes.

3.2. Nombre del Delegado.

Si bien la confusión de funciones se resuelve, los nombres se prestan para dudas. A esto se suma que los Delegados Provinciales tienen la facultad de delegar sus funciones en un encargado en una localidad. Para evitar este alcance de nombres (que el delegado del delegado se llama encargado) y para simbolizar de mejor

medida el rol secundario y de representante de este cargo, se decide llamarlo **Secretario Regional o Provincial**.

3.3. Acusación Constitucional e inhabilidades.

Se dio una discusión en torno al órgano facultado para dirimir sobre las inhabilidades e incompatibilidades en la postulación al cargo de Gobernador Regional, y para realizar y conocer sobre acusaciones constitucionales.

Sobre las inhabilidades e incompatibilidades, en el proyecto que salió del Senado era el Tribunal Constitucional, pero por un asunto de técnica legislativa la Comisión prefirió suprimirlo de este proyecto y dejarlo para una Ley Orgánica Constitucional posterior, porque no es una norma que deba ser tratada en la Constitución, y para tener uniformidad legislativa.

Las acusaciones constitucionales se discutieron y se dejaron en sus órganos naturales: Cámara en su formulación, y Senado en su conocimiento.

3.4. Fiscalización del Gobierno Regional

Sobre el órgano encargado de fiscalizar a los gobiernos regionales, existió la duda entre si debe ser la Cámara de Diputados (pues tiene la facultad de acusar constitucionalmente al Gobernador), los Consejeros Regionales individuales, o el Consejo Regional en su conjunto.

Se decidió que debe ser el Consejo, sin perjuicio de que las autoridades tienen el deber de responder a las solicitudes de información que hagan los consejeros individuales, y al rol de la Contraloría.

3.5. Elecciones

Existe cierta tendencia a pensar que las elecciones regionales deben realizarse conjuntamente (Consejo y Gobernador), pero para tener mayor claridad, se decidió establecerlo expresamente en la Constitución.

El método de elección es de mayoría simple, pero con un mínimo del 40% de los votos emitidos, sin los cuales se pasaría a segunda vuelta. Dicha fórmula fue el resultado de meses de discusión en el Senado, por lo que aunque pueda ser

modificable (y varios diputados en la Comisión lo pensaron), se eligió no cambiarla para no retrasar la aprobación del proyecto.

Se decidió introducir una indicación que permita modificar el primer período de ejercicio de los Gobernadores, a fin de cambiar las elecciones regionales y tenerlas conjuntamente con las municipales.

3.6. Secuencia del proceso y plazos.

Fue la principal pregunta en la discusión del Senado: **¿qué ley tramitar primero, la de transferencia de competencias o esta? ¿Cuándo debe hacerse? ¿Es necesario tramitar todo ahora?**

Existen temores transversales en cuanto a que 1) aprobar este proyecto sin el de transferencia crearía un Gobernador de papel, sin ninguna facultad, lo cual aumentaría la sensación de crisis democrática, y que 2) es necesario pensar más detenidamente en lo que este proceso significa, lo que significa demorar su tramitación hasta que se hagan más estudios y se prepare mejor el terreno.

En cuanto a 2), por los tiempos electorales, si no se hace ahora (para efectuar la elección el 2017) no podrá hacerse hasta el 2021, pues se busca que la elección del Gobernador se haga conjuntamente con la de Consejeros Regionales. Por ello, para no retrasar aún más el proceso, se decidió impulsar su aprobación este año.

Sobre 1), existió una ardua discusión en la Comisión. En el Senado se redactó una norma transitoria para atar la entrada en vigencia de esta ley a la de transferencia de competencias:

“VIGÉSIMO OCTAVA.- Las modificaciones introducidas a los artículos 111, 112 y 115 bis entrarán en vigencia una vez publicada la ley orgánica constitucional que fije las atribuciones entregadas a los nuevos gobernadores regionales.

Una vez que asuman los gobernadores regionales conforme a las elecciones reguladas en esta disposición transitoria, cesarán de pleno derecho en sus funciones los presidentes de los consejos regionales. Asimismo, desde que asuman estas autoridades electas, las normas legales que atribuyan funciones al intendente se entenderán referidas al delegado provincial que corresponda, salvo aquéllas que, expresamente, le otorguen al intendente funciones en cuanto órgano ejecutivo del gobierno regional, las que se entenderán referidas al gobernador regional.

Mientras no ocurra esta asunción, las competencias ejecutivas de los gobiernos regionales serán desempeñadas por los intendentes designados por el Presidente de la República. Durante el mismo período el presidente del consejo regional permanecerá en funciones.

Igualmente, mientras no ocurra la asunción de los gobernadores regionales, los intendentes designados por el Presidente de la República seguirán sujetos a las normas de los artículos 32, 52 y 57 de esta Constitución.”

El principal efecto de esta norma transitoria es que la elección de Gobernadores no producirá efecto alguno mientras no se apruebe la ley de transferencias y se haga una transferencia efectiva. Mientras no se haga, todas las facultades las retendrá el delegado regional.

El Ejecutivo presentó indicación para sustituirlo por el siguiente:

“VIGESIMOCTAVA. La reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional producirá todos sus efectos a partir de la asunción de los gobernadores regionales electos.

La primera elección por sufragio universal en votación directa de gobernadores regionales se verificará en la oportunidad que determine la ley orgánica constitucional que establece los incisos cuarto y quinto del artículo 111 y una vez promulgada la ley orgánica constitucional que determina la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias, conforme lo establece el artículo 114.

Sin perjuicio del período establecido en el inciso segundo del artículo 113, la ley orgánica constitucional señalada en los incisos cuarto y quinto del artículo 111 podrá modificarlo para que los períodos de ejercicio de gobernadores regionales y consejeros regionales coincidan.

Una vez que asuman los gobernadores regionales conforme a las elecciones reguladas en esta disposición transitoria, cesarán de pleno derecho en sus funciones los presidentes de los consejos regionales, asumiendo dichas funciones el respectivo gobernador regional.

Desde que asuman los gobernadores regionales electos, tendrán éstos las funciones y atribuciones que la constitución y las leyes otorguen expresamente al intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional. Las restantes funciones y atribuciones que la constitución y las leyes entregan al intendente referidas al delegado regional presidencial que corresponda. Asimismo, se entenderán atribuidas al delegado provincial las funciones y atribuciones que la constitución y las leyes entregan al gobernador.”.

Con esto, por un lado, se abre la posibilidad de recalendarizar las elecciones, de manera de obtener la coincidencia señalada en el número anterior; por otro, se crea una fórmula de compromiso por la que el Gobernador electo tendría facultades (“las que la constitución y las leyes otorguen expresamente al intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional”, inciso quinto) incluso si no se han realizado transferencias de acuerdo a la ley a ser aprobada.

La redacción de este artículo, sin embargo, presenta flancos de confusión. El inciso primero reza “*La reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional producirá todos sus efectos a partir de la asunción de los gobernadores regionales electos.*”, lo cual es una contradicción: ¿cómo puede elegirse al gobernador si es que la reforma que lo posibilita recién entra en vigencia una vez realizada la elección?

Una posible solución es eliminar dicho inciso primero, pues los efectos que se quiere dejar vacantes hasta la aprobación de las leyes posteriores quedan suficientemente claros con los incisos siguientes.

3.7. Artículo 114.

Se eliminó el antiguo numeral 8) del proyecto, que modificaba el artículo 114 de la Constitución reemplazando, la expresión “podrá transferir” por “transferirá”.

El Ejecutivo presentó indicación *para eliminar el numeral 8)*, pues estima que no puede ser una voz imperativa, para así permitir mayor libertad en la definición de los elementos a transferir.

IV. CRÍTICAS Y TEMAS PENDIENTES

4.1. Inversión Pública y Presupuesto Regional

Los datos del Ministerio de Desarrollo Social muestran que, en el esquema de inversión pública, lo resuelto a nivel del Gobierno Regional es solamente de un 25% de los recursos disponibles, correspondiendo el resto al nivel central. De esos recursos gran parte corresponden a proyectos de inversión, y no al financiamiento basal de instituciones o servicios.

No hay claridad en materia de fuentes de financiamiento para inversión regional, y seguirán el FNDR y los programas de mejoramiento urbano, alojados en Subdere. Sin una **Ley de rentas regionales**, que permita a las regiones recaudar sus propios recursos (es decir, que puedan retener los recursos generados en su territorio, en vez de pasar al gobierno central), éstas dependerán completamente de la Ley de Presupuestos.

4.2. Situación política nacional. Peso político de las regiones.

En primer lugar hay un caso de **hipertrofia de Santiago**. La Región Metropolitana, al ser al menos cinco veces más grande que la región que le sigue, tendrá un peso específico desproporcionado al momento de los conflictos políticos: si el intendente de Santiago tiene alguna tensión con intendentes de regiones más pequeñas, o si busca hacer presión política para obtener algo del gobierno central, su nivel de poder será excesivo en comparación al resto.

Además, se ha producido una atomización de regiones en el último tiempo, por razones absolutamente válidas, pero que genera como resultado varias regiones pequeñas cuyos intereses en la arena nacional no movilizarán tanta atención como las de las regiones grandes.

Las soluciones mencionadas en la Comisión son, o bien dividir la región de Santiago, o fusionar otras regiones.

4.3. Solución de conflictos

No existe método alguno de resolución de controversias entre las autoridades regionales, y la reforma actualmente en discusión no propone ninguno. ¿Qué

sucedería en caso de conflicto entre un Seremi y un Gobernador, o entre un Secretario Regional y un Gobernador? Siendo los primeros una autoridad designada, que se enfrentan a una autoridad electa, el método de solución debe tener esto en cuenta para respetar la decisión democrática de la región.

Si bien no es necesario regular en detalle sobre las contiendas de competencia, si sería conveniente incluirlo en esta reforma constitucional, porque la jurisdicción sobre las contiendas de competencia entre los tribunales y los órganos de la administración se encuentra establecida en la constitución, entendiéndose por tanto que es una norma de rango constitucional.

De esta forma se incorpora inmediatamente, dentro del proceso de descentralización, las instituciones jurídicas concretas que lo harían operativo.

4.4. Transferencia de competencias y división de funciones

El mecanismo planteado por el proyecto de transferencia de competencias es un Decreto Supremo, esto es, a iniciativa del Presidente de la República de turno, lo que plantea resquemores de posibles presiones políticas desde el Ejecutivo (conforme a modificación del artículo 114 de la Constitución Política de la República), y estructuralmente hablando, resulta contrario al principio descentralizador.

Tal como está pensado el mecanismo, el funcionamiento del territorio de la región dependerá del Presidente de la República, y no del Congreso Nacional. Esto es una cuña del nivel central sobre las regiones que es muy grave, y que excede largamente la institucionalidad actual, que se tiene hoy en el funcionamiento de nuestra institucionalidad. Esto no era un problema menor.

Las competencias que correspondan a las regiones deben definirse por ley. Si bien ello no es asunto de este proyecto, se podría incluir en el artículo 111 (modificado por el numeral 5) un párrafo que rece: **“las funciones que dependan del Presidente y las que dependan del gobierno regional, sus modos de interactuar y la solución de los conflictos que surjan entre ellas deberá determinarse por ley.”**

4.5. Gobiernos Locales

Un tema ausente en la discusión es el rol de los municipios: no se puede hablar solo de regiones y elegir las autoridades, debe ser un proyecto coherente, que permita otorgar más y mejores servicios a las personas y mayor democracia, **y no solo traspasar la burocracia del nivel central al regional.**

La pretendida cercanía con el territorio termina por añadir un nivel extra al aparato burocrático del Estado, y deja abierta la posibilidad de transformarse en una instancia clientelar, en tanto el Gobierno mantiene la discrecionalidad en la asignación de recursos a través de la Ley de Presupuestos, y del traspaso de competencias conforme al nuevo artículo 114 CPR.

V. CRÍTICA AL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

5.1. ¿Por qué hablar de Descentralización?

La descentralización es la aplicación radical del principio democrático, y su manifestación concreta es la autonomía territorial. En otras palabras, la descentralización es un **medio**, para alcanzar el fin último que es la **autonomía territorial**.

Para que la democracia pueda ser realmente el gobierno del pueblo, se necesitan instituciones que le permitan (al pueblo) manifestarse en el espacio político. Los mecanismos políticos liberales más comunes (sufragio universal, libre acceso a los cargos públicos, derechos políticos y civiles), aunque imprescindibles, no son suficientes para cumplir la promesa democrática.

Nuestro país, que es uno de los más centralizados del mundo (en cuanto a poder, recursos y gente) ha empezado a pensar recién en los últimos años sobre la descentralización, trasladando gradualmente poderes desde Santiago hasta las periferias geográficas. **Este traspaso se ha venido haciendo de arriba hacia abajo**: empezando en el nivel nacional, y luego “bajando” poderes hacia las regiones, luego a las provincias, y finalmente a los municipios.

Nuestra posición es que un proceso de descentralización debe partir al revés, **de abajo hacia arriba: el municipio debe ser el sujeto del proceso de descentralización**, sólo una vez que éstos adquieran suficientes capacidades (en términos de autonomía territorial) se deben construir redes institucionales “hacia arriba”. **El municipio es el gobierno local, la instancia de participación más directa que puede tener la ciudadanía, donde pueden expresar sus intereses y críticas y donde realmente se construye tejido social.**

5.2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de descentralización?

Si bien la pugna entre las provincias y la capital es casi tan antigua como nuestra historia como nación, ésta se mantuvo en un segundo plano durante buena parte de la transición. El 2011, junto a las movilizaciones estudiantiles, renació el ideario regionalista: el conflicto del gas en Magallanes, las demandas sociales de Aysén, y recientemente de Chiloé, de Calama, de Atacama, todos expresan con brutal elocuencia que el país necesitaba una democracia real, la cual sólo puede conseguirse devolviendo el poder a las regiones. Desde entonces se ha vuelto promesa obligada de las candidaturas presidenciales: ME-O en el 2012 habló de

federalismo, Sebastián Piñera ingresó en su gobierno el proyecto de ley de descentralización administrativa que actualmente se discute en la Cámara, y Michelle Bachelet inició el 2014 el proyecto de reforma constitucional que establece la elección popular de intendentes.

La agenda legislativa de descentralización tiene dos proyectos en curso, y dos más por venir.

a) Descentralización Política: se concretará a través del proyecto de reforma constitucional para la Elección de Intendentes, actualmente en el Senado.

b) Descentralización Administrativa: El llamado proyecto de Transferencia de competencias a los gobiernos regionales, actualmente en la Cámara de Diputados.

c) Descentralización Económica: Todavía no se ha presentado proyecto de ley alguno, pero el gobierno ha manifestado que buscará modificar las normas de tributación regionales, de manera que cada región pueda retener los impuestos generados por actividades productivas en sus territorios.

d) Fortalecimiento de Municipios: Tampoco ha sido presentado, busca por un lado entregar mayor participación a los municipios en los impuestos de su comuna, y otorga mayores recursos para su planta profesional, tanto en capacitación como en contratación.

Los dos primeros, de ser aprobados, traerían grandes transformaciones a la vida política del país. El elegir a los intendentes generaría una figura fuerte de gobierno que sería más cercana a la gente, lo cual en parte ayudaría a abordar los problemas de legitimidad que afectan a nuestro país. De mayor envergadura es el proyecto de transferencia de competencias, que daría facultades de verdadero gobierno a los Gobiernos Regionales (y no meramente consultivas o de administración menor, como ha tenido hasta ahora). Los Consejos Regionales, en conjunto con los intendentes, podrán solicitar el traspaso de servicios nacionales (como la CORFO, INDAP, Serviu, entre otros) a la región, y principalmente podrán diseñar los PROT (Planes Regionales de Ordenamiento Territorial), mediante los cuales se busca “orientar y armonizar las acciones de los diversos órganos de la Administración del Estado en la región, así como también informa a los agentes privados el modelo de desarrollo del territorio, lo que comprende tanto su dimensión geográfica como su dimensión de sustentabilidad, referida a la seguridad

de que el resultado mantenga su validez en un mediano y largo plazo, dado que el instrumento surge de acuerdos sociales o socialmente construidos”³.

A pesar de la evidente mejora que esto implica, pues genera un instrumento de planificación al desarrollo a mediano y largo plazo de una región (evitando el azar y la improvisación), el cual es además generado por organismos democráticamente validados, se le pueden hacer dos críticas, que en el fondo obedecen a una sola razón:

- a) Los municipios no tienen una real capacidad de incidir en el diseño de los PROT: pueden solamente hacer observaciones, pero la propuesta y aprobación están totalmente en manos de los GOREs.
- b) El destinatario del poder es el Gobierno Regional, lo cual, aunque busca “bajar” el poder desde Santiago hacia la gente de las regiones, no hace más que añadir otro nivel más de burocracia entre el poder real y la gente. Pensando concretamente: las capitales regionales también se encuentran física y políticamente distantes de las ciudades de su región, y más aún de los pueblos y localidades rurales. El crear otros pequeños centros no hace nada por la periferia: siguen siendo periféricos (políticamente), aunque el centro esté (geográficamente) más cerca.

A lo que deberíamos aspirar no es a crear centros ligeramente más cercanos a la periferia, sino que derechamente a eliminar la distinción centro/periferia, al menos en su dimensión política.

5.3. ¿Por qué hablar de autonomía? (si es que estamos hablando de descentralización)

En las últimas décadas, debido a la creciente complejización de los sistemas de Estado moderno y a la inestabilidad de los gobiernos nacionales centralizados, han surgido nuevas formas de entender las relaciones de poder y las instituciones, enfocándose por lo general en los gobiernos locales.

Así, la Carta Europea de la Autonomía Local, que data de 1985, define a la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales

³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2011. Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos, p. 5.

de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (**artículo 3º**), entendiéndolo de esta forma como un derecho colectivo de los ciudadanos europeos, y no meramente un principio ordenador de la construcción institucional.

Un camino similar tomó la Constitución colombiana de 1991, que establece la **autonomía territorial** como un principio fundante del Estado colombiano, lo cual es un correlato de la auto-definición del Estado colombiano como una República descentralizada: “...el vocablo descentralización implica o da por supuesto que el origen del poder, su sede natural y obvia, es el centro, pero por un acto de generosidad, de largueza, es desdoblado para que llegue a la periferia. (...) el poder del Estado debe manifestarse en todas sus formas en cada lugar del territorio, tanto en el centro como en el más apartado confín”⁴.

Este nuevo entendimiento ha sido promovido por entidades internacionales (Banco Mundial, ONU-Hábitat, CGLU) para asegurar el respeto a derechos humanos básicos en la población, y así permitir niveles mínimos de bienestar. De este modo, se han implementado diversos programas de gobernanza territorial en todo el Tercer Mundo, desde los programas de municipio participativo en el Magreb, hasta los famosos Presupuestos Participativos en Brasil. El principio fundamental de las nuevas formas locales de gobierno es el de **subsidiariedad territorial**. Para la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, “El principio de subsidiariedad es la base del proceso de descentralización. De acuerdo con este principio, las responsabilidades públicas deben ser ejercidas por las autoridades electas más cercanas a los ciudadanos.”⁵ Las directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, de la ONU toman este principio como pilar de la construcción de gobernanza y democracia local.

Podemos ver, entonces, que existe una interdependencia funcional entre los conceptos de democracia, gobierno local, autonomía, territorio y descentralización:

- a) Para que la **democracia** pueda ser ejercida con por los ciudadanos, permitiéndoles gobernar efectivamente los espacios donde producen su vida, debe adoptar formas institucionales de **autonomía territorial**.

⁴ Gaceta Constitucional N° 19, citado por Rodríguez Cruz 2014, p. 281

⁵ CGLU 2007, p. 59.

- b) Sin embargo, desde el lugar en que estamos ahora, la única forma de que las regiones tengan esa autonomía es trasladando el poder desde donde reside ahora, en el centro (político, geográfico) hasta los territorios, es decir, mediante un proceso de **descentralización**.
- c) En todo esto, la **territorialidad** juega un rol esencial: “...el ejercicio de la autonomía se expresaría territorialmente, ya que es en el espacio físico donde se realiza la toma de decisiones, la ejecución de acciones, la administración de recursos y la recreación de identidades”⁶.

5.4. ¿Qué implica todo esto en el momento político actual?

Podemos ver que, para avanzar hacia una democracia más profunda y más extendida (que reconozca la autonomía de los territorios), es necesario implementar procesos de descentralización; para que estos últimos tengan éxito, su objetivo y recipiente deben ser los municipios. A partir de esto podemos hacer una crítica mejor fundada al proceso de descentralización que se intenta desde el gobierno. Si bien debe celebrarse la transferencia de mayores capacidades a los gobiernos regionales, estos siguen estando fuera de la esfera de alcance de la mayoría de las chilenas y chilenos: el poder ya no estará sólo en Santiago, sino que en las capitales regionales, las cuales pueden ser igual de lejanas en términos de la cotidianidad de la práctica democrática.

Otorgarle el diseño de los PROT a los GOREs le da validez democrática al manejo, planificación y proyección de los territorios, pero éstos, aunque sean electos, no se prestan para el control ciudadano de la misma forma que un gobierno local. De nuevo la distancia entre las ciudades periféricas o pueblos rurales y las capitales regionales se hace grande, los habitantes de esos lugares difícilmente tendrán acceso a las redes de control o de presión ciudadana para hacerse oír en los espacios donde se toman las decisiones sobre el territorio. Y actualmente, con un modelo de desarrollo extractivista, que pone presión precisamente en los territorios periféricos para comercializar sus recursos, son éstos los que deberían tener la última palabra sobre qué se hace o no hace en su espacio de producción de vida.

Darle mayores atribuciones a los municipios, fortalecer las asociaciones municipales, promover su formación de redes y colaboración, son formas

⁶ Borja, 2003, citado por Quintana y Rodríguez 2008, pp. 61-62

incipientes de ir otorgando mayores facultades a los gobiernos locales. Este es un proceso que debe hacerse gradualmente: la experiencia muestra un sinnúmero de ejemplos de lo que puede lograrse cuando se confía en la capacidad de las personas de asociarse, crear y gobernar⁷, pero ésta requiere ser alimentada para crecer adecuadamente, y en un país como Chile, donde la potencialidad autonómica de su pueblo fue expropiada violentamente, debe procederse con aún más cuidado.

Sin embargo, este es un camino que ya se ha iniciado, no por la agenda legislativa del gobierno, sino que por las regiones del país que se han alzado contra el centralismo y buscan construir, en sus propios territorios, la democracia que el país necesita.

⁷ Rosales 2009, pp.170 - 172.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Bergh, Sylvia, 2010. “Descentralización y gobernanza local en la región MENA”. En: IEMED (Institut Europeu de la Mediterrania). Balance: El Año Mediterráneo 2010, pp. 269 – 275.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 2007. Primer Informe Global: La descentralización y la democracia local en el mundo. Resumen Ejecutivo.
- Goldfrank, Benjamín, 2007. “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”. En Revista NUEVA SOCIEDAD No 212, noviembre-diciembre de 2007, pp.53 – 66.
- Jorquera Beas, Daniela, 2011. “Gobernanza para el Desarrollo Local”. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Quintana, Diego Roberto; Rodríguez Wallenius, Carlos, 2006. “Gobernabilidad y autonomía: Una crítica desde los enfoques participativos del desarrollo”. En:
UAM-X, CSH, Depto. de Producción Económica. Producción Económica: Anuario de Investigación 2006, pp. 51 – 73.
- Rodríguez Cruz, Juan Pablo, 2014. El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012. Summa Iuris, 2(2), pp. 275-302.
- Rosales O, Mario. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. *Polis (Santiago)*, 8(22), 159-174
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2011. Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos.