

PROPOSICIONES SOBRE REFORMA DEL RÉGIMEN REGIONAL CHILENO.

Alejandro Santibáñez Handschuh()*

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

La descentralización regional en Chile, es una materia que cada vez se discute menos en cuanto a su necesidad, pero la forma como se está llevando a cabo el proceso, encuentra puntos de vista discrepantes. Por una parte hay quienes sostienen (equivocadamente a nuestro juicio) que esta forma de administrar el Estado significa ineficiencias en el proceso de inversión pública, y por otra, los que opinan que el esquema centralista es más ineficiente, por cuanto los que deciden no son los que conocen realmente la realidad de las comunidades interesadas, y por consiguiente representa un gran riesgo de equivocarse en la focalización de los recursos. Asimismo hay sectores que sostienen que se ha ido muy lejos en el proceso, poniendo en riesgo la forma de estado unitario, y otros que señalan que no ha habido avances efectivos, y que las reformas al régimen regional, principalmente la creación de los Gobiernos Regionales, es un intento que está lejos de representar un esquema verdaderamente descentralizado.

Si bien lo expresado anteriormente representa parte de lo que es posible extraer de la todavía insuficiente doctrina regionalista chilena (si es que la hay), y parte de los que usualmente se comenta en los todavía pocos eventos destinados a discutir sobre materias de descentralización y regionalización, se debe tener presente que este tema no

representa una prioridad política, no obstante estar presente en todos los programas y discursos. En el último tiempo el tema de la descentralización regional ha vuelto a adquirir notoriedad, en virtud del planteamiento hecho por el gobierno, sobre un proyecto de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, cuyo principal elemento nuevo es la elección directa de los Consejeros Regionales, la creación del cargo de vice-presidente del Consejo Regional y el fortalecimiento del rol de gobierno interior de los Gobernadores.

El régimen regional chileno, tiene la característica de que se ha hecho sobre la base de una división territorial para los efectos de la distribución del poder central, más que para el establecimiento de esquemas de autonomía, en los diversos territorios que importan cada una de las regiones. Esta circunstancia se explica porque las Regiones surgen a la vida institucional en pleno régimen autoritario-militar, y como es de suponer la descentralización no es un modelo compatible con un régimen político de estas características.

(*) *Administrador Público, Mag. en Adm. Pública, Dr. © en Derecho, U. Alcalá de Henares, España. Académico e Investigador de la Universidad de Los Lagos, Chile.*

Sin embargo las dificultades políticas que debió enfrentar la reforma constitucional, que implicó la aprobación de la actual Ley Orgánica y Administración regional, producto de la natural tendencia a centralizar el poder, no sólo a nivel de órgano ejecutivo del Estado en relación a sus competencias, sino que también del legislativo con las suyas, se ha podido avanzar estableciendo un régimen regional que si bien es claramente insuficiente para consagrar la necesaria autonomía y capacidad decisional en los órganos propiamente regionales, constituye un indiscutible avance.

Las proposiciones para un nuevo régimen regional en Chile que se plantean en este documento de discusión, constituyen un esfuerzo por demostrar que es posible en Chile, armonizar la forma de Estado unitario con un gobierno de carácter nacional y unos órganos regionales que garanticen la efectiva capacidad de decisión de las regiones sobre su propio desarrollo, máxime cuando se hace cada vez más urgente resolver los gravísimos problemas a que ha conducido la centralización en Santiago. Con ello deseamos reclamar además lo inadecuado de continuar esgrimiendo los argumentos relacionados con los peligros y costos de la descentralización, porque el verdadero problema está en la centralización.

Por cierto que el trabajo considera la experiencia comparada en materia de regímenes regionales, y la propuesta cuida la relación armoniosa entre los principios de autonomía que se pretende con el de unidad existente, con lo cual se resuelve el falso dilema que se plantea sobre la descentralización y la unidad del Estado, en virtud de que este modelo surge y se justifica precisamente en las formas de Estado unitario. Se considera importante realizar una enunciación de los principios que inspiran la propuesta de reforma, en virtud de que nos parece fundamental poner el tema en una perspectiva

doctrinaria, para encontrar las claves que permitan comprenderla verdaderamente a un lector atento, y sacar el tema de la estrecha mira de las posiciones dogmáticas y coyunturales, que llevan a usar el término como slogan, perdiendo su riqueza y profundidad, y provocando cansancio por su abuso en los discursos sin su correspondiente justificación en las acciones concretas, para luego realizar algunas consideraciones de enfoque, y dar paso a la propuesta, que implica necesariamente la reforma del Capítulo XIII de la Constitución Política.

2. Bases Doctrinarias de la Reforma.

Con la finalidad de poner la propuesta de reforma en el contexto que se desea, es necesario complementarla con los elementos de doctrina que alimentan el regionalismo. En el caso chileno, el proceso de regionalización se ha llevado a efecto sin la correspondiente doctrina que le dé los fundamentos, quizás ello explique los motivos por los cuáles no ha ido aparejada con una descentralización efectiva como era de esperar, y como ha sido expresado en los discursos.

La doctrina que planteamos, se expresa a través de los principios, que sin pretender agotarlos, nos parecen los más apropiados para entender el régimen regional que se propone en su correcto sentido y alcance, lo cual nos permite además expresar la idea de la perfecta armonía entre estos, refutando la idea de las opciones excluyentes en materia de principios. Nos parece que es perfectamente posible armonizar cada uno de ellos, con los elementos de contexto socio-político y cultural y con los demás principios, sin que se anulen mutuamente, por cuanto su correcta concepción y aplicación permite que ellos se potencien entre sí.

2.1. Principios de la Reforma :

2.1.1. Principio de Autonomía : Cualquier reforma que se pretenda llevar a cabo en Chile relacionada con el régimen de administración interior del Estado y específicamente la administración regional, debe tener en cuenta la demanda o clamor regional por mayores capacidades de decisión, lo cual se traduce en la práctica en lograr que exista voluntad política de los órganos centrales o nacionales, de desprenderse de las cuotas de poder-autoridad necesarias a la existencia de órganos regionales verdaderamente potentes, desde el punto de vista de las decisiones y capacidades para satisfacer las necesidades públicas regionales. El principio de autonomía regional, debería estar reconocido expresamente en la constitución y la reforma debería partir con su enunciación y luego materializarse en competencias claras a beneficio de los órganos regionales.

La consagración constitucional de la autonomía regional es una cuestión fundamental para darle estabilidad al proceso de descentralización, de tal manera que este proceso no quede supeditado a la voluntad o arbitrio de las autoridades de turno, como es hoy día, situación que se expresa dramáticamente con las denominadas Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, las Inversiones Regionales de Asignación Local y los Convenios de Programación.

El principio de autonomía recoge la realidad y características de una sociedad que se pretende moderna y que se asoma cada vez con mayor vigor a los indicadores del desarrollo. Una sociedad desarrollada está conformada por personas cada vez más autónomas e independientes, es decir, capaces de resolver sus propios problemas y aportar a la solución de los problemas colectivos. El Estado y los gobiernos deben reconocer esta realidad y expresarla en los diseños político-institucionales, como una condición necesaria para que

dicha autonomía se manifieste con toda su fuerza creadora, y se constituya a su vez en condición para el fortalecimiento de la diversidad en oposición a la uniformidad.

La autonomía se concibe como un derecho por lo tanto un bien jurídico que la Constitución Política debería ocuparse de resguardar convenientemente.

2.1.2. Principio de Unidad : Este principio tiene como finalidad establecer el necesario equilibrio en la definición de la forma del Estado chileno que claramente consagra el Estado unitario. Esta declaración de principio permite orientar el esfuerzo por definir aquellas materias (competencias) que son por excelencia expresión de potestades del nivel central nacional (Defensa, RREE, Sistema Económico, Régimen Fiscal y Monetario, etc.) haciendo posible la idea de que la unidad del Estado se potencia en la medida que se consolide la autonomía de los órganos regionales.

Parece apropiado realizar el esfuerzo de identificar un listado de competencias estrictamente estatales y uno de naturaleza regional, con lo cual se armonizan los principios que se plantean, alcanzando el principio de unidad su más plena expresión, y sirviendo de garantía además del principio de autonomía que se expresa a nivel regional.

El principio de unidad no sólo debe concebirse en su relación con la forma de Estado, sino que también como una condición socio-política y cultural necesaria al desarrollo, en virtud de que favorece elementos para la estabilidad y la integración social.

Una adecuada conceptualización de este principio y el de autonomía debería permitir necesariamente la desmitificación del poder-soberanía como elemento del Estado y la carga geopolítica que trae consigo, que ha justificado durante tantos años el centralismo criollo.

2.1.3. Principio de Participación : Este principio es de la esencia de la descentralización, y expresa la idea de que los habitantes de las regiones sean agentes y protagonistas de su propio desarrollo, lo cual importa el reconocimiento de su autonomía y esta es uno de los pilares del fortalecimiento de la democracia en el país. La descentralización hay que entenderla no sólo como una herramienta para alcanzar mejores niveles de eficiencia técnicas en la asignación de los recursos por quienes conocen verdaderamente los problemas, sino que además hay que ubicarla en el ámbito político, sobre todo en el fortalecimiento de la democracia. Cuanta más participación mayor conciencia cívica, mayores lazos y compromiso con este sistema de gobierno, y por consiguiente mayor estabilidad política, condición necesaria para el desarrollo.

Por otra parte la descentralización territorial como expresión material de la participación, permite la articulación y conformación de sistemas políticos regionales, lo cual favorece la posibilidad de mayor incorporación de las Regiones en los asuntos de naturaleza nacional y por ende pasan a ser un actor relevante en estos procesos, lo que lejos de representar una amenaza, pasa a conformar derechamente una oportunidad de contar con mayor inteligencia pensando el país a través de las regiones.

2.1.4. Principio de Modernización : La modernización constituye un principio de la reforma, por cuanto la descentralización constituye hoy una evidencia de Estado moderno y orienta además el proceso y contribuye a establecer un marco adecuado y complementario, de tal manera que la reforma se haga en una perspectiva determinada, sobre todo, en el sentido de lograr mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos por una parte, y en la promoción y regulación de los privados por otra.

Sostenemos que es más eficiente que los recursos públicos sean asignados por quienes conocen verdaderamente los problemas, y una de las exigencias de un Estado moderno es la eficiencia. La descentralización es claramente una manifestación de modernidad y síntoma de desarrollo, en cuanto a que la modernidad implica el reconocimiento a la autonomía, y la diversidad que de ella resulta es un deseo manifiesto y una realidad cuidadosamente resguardada en sociedades desarrolladas.

La idea de la descentralización como expresión de modernidad y desarrollo tiene cada vez más adeptos, y quizás resulte interesante comparar a este respecto las características de los Estados desarrollados, con las de aquellos que no lo son. Sobre este punto sólo bástenos señalar un aspecto; los Estados desarrollados y modernos tienen formas federales o esquemas de organización territorial altamente descentralizados, a diferencia de los subdesarrollados donde la mayoría son altamente centralizados.

2.1.5. Principio de la Integralidad : La reforma debe concebirse desde un punto de vista integral, y no sólo sobre cuestiones menores relacionadas con la propia ley vigente hoy, sino que debe ir a los fundamentos del régimen de gobierno y administración regional en Chile, luego debe abarcar la dimensión político-constitucional del sistema y no sólo la administrativa. El régimen regional es una cuestión de orden político, por lo tanto cualquier iniciativa de reforma debe considerar esta dimensión necesariamente, de lo contrario corremos el riesgo de seguir cosechando frustraciones en este sentido.

Este principio implica que necesariamente se debe abordar la reforma desde una perspectiva global, y ello importa considerar de manera especial el impacto que ella tendrá en la sociedad, sobre todo en la mayor responsabilidad que

como actor relevante en el proceso de desarrollo le corresponderá. Cabe tener presente además que las comunidades regionales, y la propia comunidad nacional espera que se resuelva de manera creativa el grave problema que aqueja a la gran metrópoli, con lo cual se afirma la idea de que la descentralización no es sólo una demanda de las regiones sino que parte de la solución a los problemas del centro.

3. Consideraciones sobre el enfoque de la Reforma propuesta.

La reforma del régimen de Gobierno y Administración Interior de Estado debe mantener la idea tradicional de separar las funciones de gobierno de las de administración, constituyendo la forma de operacionalizar la compatibilización de los principios de unidad y autonomía.

La separación de las potestades de gobierno y administrativas tiene una importancia fundamental como criterio ordenador de las competencias y permite además identificar la naturaleza de los órganos que las ejercerán, por lo tanto cabe plantearse la conveniencia de mantener o crear órganos en este sentido, lo que no puede seguir existiendo es la reunión en un sólo órgano de las competencias de gobierno y las de administración (Intendente).

Lo anterior permite establecer a lo menos dos alternativas de solución para la situación de los órganos de gobierno interior; la primera acoger la propuesta presidencial de fortalecer las gobernaciones provinciales y que estas sean las que reúnan todas las competencias sobre gobierno interior, y el Intendente constituir completamente un órgano de Administración Interior por lo tanto descentralizado (no de exclusiva confianza del Presidente de la República) y la segunda crear un órgano nuevo en la Región completamente descentralizado que sea el que represente al Gobierno Regional o como se denomine dicho órgano. En lo esencial resulta clara y

evidente la necesidad de separar las competencias de distinta naturaleza que hoy reúne el Intendente.

Cualquier propuesta que considere aspectos sustanciales y plantee modificaciones al régimen regional en Chile, importa una reforma a la Constitución Política, dado que la carta fundamental en el Capítulo XIII aborda estos aspectos bajo la denominación restringida de "Gobierno y Administración Interior del Estado". Aquí aparece de manera clara, primero, el esfuerzo por separar las funciones de Gobierno con las de Administración, y segundo, la idea de enfatizar el ejercicio del poder hacia adentro, de lo cual se desprende su efecto en el territorio.

La expresión "Gobierno y Administración Interior" invoca más la idea de seguridad y control social y político, que la idea de desarrollo que la doctrina de la descentralización ha tratado de impulsar. Parecería más adecuado que la denominación de este capítulo constitucional sea "Gobierno y Administración Territorial del Estado", en virtud sobre todo que lo territorial implica considerar las vinculaciones que las regiones puedan sostener con regiones de otros Estados, o las vinculaciones que se establezcan entre regiones, situación que hoy día es sumamente difícil de abordar, como ocurre por ejemplo con los Comités de Fronteras y Límites donde las delegaciones regionales chilenas no tienen ninguna facultad de decisión, a diferencia de su contraparte de las provincias argentinas, que sí pueden adoptar decisiones en sus respectivos ámbitos.

El proyecto de reforma constitucional que necesariamente debe realizarse para la instauración de un nuevo régimen regional, puede, a nuestro juicio y tal como lo señala la propia Constitución, ser iniciado por el Presidente de la República, o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, no

quedando claras en este aspecto las limitaciones que se señalan en relación al inciso primero del art. 62 de la Constitución, en virtud a que éste se refiere al proceso de formación de la ley y no aspectos constitucionales, salvo que deba entenderse una interpretación amplia del concepto de "ley" que incluye a la propia Constitución. En todo caso dicho Art.62 de la Constitución establece que "Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las modificaciones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores", dicho proyecto para ser aprobado en el parlamento con el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, tal como lo expresa el art. 116 del Capítulo XIV sobre Reforma de la Constitución, siendo esto sólo parte del complejo proceso de modificaciones a la Constitución contenidos en el propio texto constitucional.

4. Propuesta de Nuevo Régimen Regional.

Reformar el Capítulo XIII de la Constitución Política sobre Gobierno y Administración Interior del Estado en los siguientes términos:

CAPITULO XIII GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Art. 99. El Estado se organiza territorialmente para los efectos de Gobierno Interior y de Administración Regional y Comunal. El territorio de la República se divide en Provincias para los efectos de Gobierno Interior y en Regiones y Comunas para los efectos de administración regional y local. Estas unidades territoriales contarán con reconocimiento de capacidades de

autogobierno y autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Art. 100. La administración de cada Región reside en una entidad descentralizada territorialmente de carácter dual, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Dicha entidad pública estará constituida por un órgano colegiado, deliberante, normativo, resolutivo y fiscalizador y uno de carácter ejecutivo que representará a la Región y tendrá potestades administrativas. Ambos órganos serán generados por votación popular, en la misma oportunidad en que se elijan Concejales y Alcaldes de las Comunas.

Un Estatuto de Administración Regional consignará la denominación de cada uno de estos órganos así como la forma de generación, conformación y procedimiento de constitución y competencias que en todo caso estarán orientadas preferentemente al desarrollo social, económico, cultural y territorial.

Art. 101. El proyecto de Estatuto de Administración Regional será elaborado por los Consejos Regionales y los Parlamentarios de la Región y sometido a aprobación por el Parlamento el que luego de su discusión lo aprobará como Ley de la República por lo que se incorporará al ordenamiento jurídico con dicho carácter.

Art. 102. Los Estatutos de Administración Regional son la norma institucional básica de cada Región y tanto el Gobierno Nacional como las demás entidades del Estado la reconocerán y harán respetar como parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. Los Estatutos de Administración Regional deberán contener a lo menos los siguientes aspectos :

- a) La denominación de la Región que mejor represente su identidad y su capital.
- b) La delimitación de su territorio.

- c) La denominación, organización y localización de la sede de sus órganos y su estructura orgánica.
- d) Las competencias que establece la Constitución.
- e) Los procedimientos de reforma de los Estatutos.
- f) las fuentes de financiamiento del ejercicio de las competencias.
- g) Procedimiento de ejercicio de la iniciativa legislativa.

Art. 103. Las Regiones tendrán reconocimiento de iniciativa legislativa la que se ejercerá a través de sus respectivos órganos representantes a través de proyectos patrocinados por uno o más Parlamentarios de la Región. Dichos proyectos se incorporarán a trámite legislativo según los reglamentos que establezca el Parlamento de la República, los que deberán contemplar esta modalidad.

Art. 104. Las Regiones tendrán autonomía financiera en la forma que establezca una Ley Orgánica de Financiamiento Regional en armonía con la Hacienda del Estado y de las Comunas. Dicha Ley sistematizará las fuentes de financiamiento regional existentes y creará nuevos mecanismos de financiamiento regional en correspondencia con el costo de ejercicio de las competencias que asuman las Regiones, en base al sistema impositivo y de tasas y derechos que se establezcan a beneficio Regional.

Art. 105. Las potestades deliberativas, normativas, resolutivas y fiscalizadoras de las Regiones serán ejercidas a través de Acuerdos Regionales, Reglamentos Regionales y Decretos Regionales o Instrucciones sobre las competencias que la Constitución les establece. El Estatuto de Administración Regional regulará dichos instrumentos jurídico-administrativos.

Art. 106. Serán competencia de las Regiones a través de sus órganos propios:

A. En Materias de Orden General;

- a) La coordinación de los Servicios Públicos y de las Municipalidades de la Región.
- b) La representación de la Región y el ejercicio efectivo de la participación de la Comunidad Regional en los asuntos de su interés.
- c) La formulación y aprobación de los Instrumentos de Planificación del Desarrollo Regional que la propia Región se establezca tanto en el ámbito del ordenamiento territorial como en el económico productivo y socio-cultural.

B. En Materias de Orden Específico;

- a) La definición de su estructura orgánica y planta de personal para el cumplimiento de sus competencias.
- b) La proposición fundada de creación de nuevas Comunas en la Región vía iniciativa legislativa debiendo contar con el acuerdo del Gobierno Nacional, así como su supresión y alteración de sus límites territoriales.
- c) El ordenamiento del territorio Regional en materia de asentamientos humanos, planificación de ciudades, áreas de desarrollo y localización industrial y silvoagropecuaria.
- d) Las obras públicas de carreteras, puertos, aeródromos y puentes y que hayan sido declarados de interés Regional en el territorio de la Región.
- e) El fomento y regulación de las actividades silvoagropecuarias.
- f) La explotación de los derechos de aguas, canales y regadíos, aguas minerales y termales.
- g) La pesca y caza, acuicultura, marisqueo en aguas interiores y fluviales.

h) Artesanía, ferias libres, mercados y exposiciones.

i) El fomento del arte, la cultura y conservación de patrimonio monumental, bibliotecas, conservatorios de música y escuelas de artes de interés Regional.

j) La investigación científica y tecnológica y el desarrollo educacional en la Región.

k) El apoyo a los servicios de seguridad y orden público.

l) El fomento y regulación del turismo e industria hotelera y gastronómica.

m) La promoción del deporte y la recreación de la población de la Región.

n) La protección de los sectores poblacionales de mayor vulnerabilidad social y económica.

ñ) Desarrollo y promoción de valores e identidad Regional.

o) Promoción de la salud e higiene de la población.

p) El fomento y regulación de las viviendas y construcciones en la Región complementando la normativa nacional y adaptándola a las características Regionales.

ARTICULOS TRANSITORIOS .

Art. 1°. Los estatutos a que se refiere el Art. 101 serán discutidos y formulados por los actuales Consejos Regionales y aprobados por el Parlamento en el plazo de un año de entrada en vigencia de la presente reforma.

Art. 2°. Mediante Acuerdo Específico con el Gobierno Nacional la Región podrá asumir el ejercicio de determinadas competencias que estén atribuidas a órganos de carácter nacional.

Art. 3°. En el plazo de un año de aprobada la reforma deberán quedar definidos los términos de los traspasos de servicios públicos a las Regiones, considerando los recursos humanos, materiales y financieros correspondiente para que continúen su operación.

CONCLUSIONES :

La propuesta sobre modificaciones al régimen regional chileno que se somete a discusión, ha sido presentada al Consejo Regional de Los Lagos y a la Asociación Nacional de Consejeros Regionales de Chile, con la finalidad de contribuir con información al establecimiento de una posición desde las Regiones, ante la posibilidad de que prospere la iniciativa de reforma anunciada por el Gobierno.

Por cierto que luego de discutir el tema en innumerables ocasiones con Autoridades tanto de Gobiernos Regionales como de Gobierno Nacional y Parlamentarios, queda claro que el tema está bien posicionados en los discursos y deseos, pero está muy distante de constituir una materia que forme parte de la agenda política real. A este planteamiento subyace obviamente una visión relativamente pesimista, sobre las posibilidades reales de que prospere una reforma que conduzca a una verdadera descentralización regional, en virtud de que esta necesariamente importa desprenderse de cuotas de poder-autoridad por parte de los dos órganos que por definición tienden a concentrar estas cuotas de poder-autoridad, como lo son el órgano ejecutivo y legislativo en un Estado unitario.

Este trabajo es una invitación a discutir para aprender e internalizar en el País y las Regiones la doctrina y teoría sobre la descentralización territorial, promover la idea de que es posible en Chile diseñar un modelo regional verdade-

ramente descentralizado y que esta es una de las claves políticas para resolver los dos problemas a los cuales contribuye la descentralización política, a saber; la forma como fortalecer la democracia y la forma como acelerar el desarrollo.

BIBLIOGRAFIA :

1. ALVAREZ CONDE, Enrique. El Régimen político español. 4ta. edición. Edit. Tecnos S.A. Madrid, España. 1990
2. ARGULLO NURGADOS, Enric. La vía Italiana a la Autonomía regional. I.Est.Ad.Local. Madrid, España. 1977.
3. DE SIMON TOBALINA, Juan Luis. El Estado Autonómico y sus matices federales. I.Est.Ad.Local. Madrid, España. 1981.
4. SANTIBAÑEZ HANDSCHUH, Alejandro. Financiamiento de las Entidades Españolas Descentralizadas Territorialmente: Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Tesis de Grado, 5to. Curso de Estudios Superiores en Administración Pública. Octubre 1990-Junio 1992. I.N. de Adm.Pública de España. Univ.Alcá de Henares, España. 1992.
5. SANTIBAÑEZ HANDSCHUH, Alejandro. Estructura de Organización Territorial del Estado. Serie Material para discusión. Nº 236. C.E.D. Santiago, Chile. 1993.