

APUNTES LEGISLATIVOS



Elección de los Intendentes: Una reforma de efectos imprevisibles

Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el sistema de establecimiento de las autoridades de gobierno territorial (Boletín N° 9834-06).

Gabriel Bocksang
FACULTAD DE DERECHO

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representan necesariamente a la universidad.

Disponible en www.politicaspublicas.uc.cl

Introducción

1. Consideraciones preliminares

Inmersos en el movimiento de la descentralización del Estado, cuatro recientes boletines, hoy refundidos en un solo procedimiento legislativo, tienen por objeto una reforma sustancial en torno a las autoridades a cargo de la Administración territorial de Chile. Esta reforma es frecuentemente identificada a través de su elemento más distintivo: la elección de los Intendentes por sufragio, en lugar del método establecido en Chile desde el siglo XIX, consistente en la designación de dicha autoridad por parte del Presidente de la República.

Sin embargo, la alteración del cuadro político-administrativo excede ese solo elemento, repercutiendo en toda la estructura de la República de la Administración territorial, cuyos rasgos esenciales precedieron a la independencia de Chile y que, sin embargo, se consolidaron como elementos de la tradición republicana (Bocksang, 2015).

Las presentes líneas pretenden describir las innovaciones introducidas durante esta tramitación legislativa —en realidad, varias tramitaciones legislativas distintas, acumuladas en un solo

procedimiento en razón de su unidad de materia¹— y presentar algunas reflexiones derivadas de su eventual inserción en nuestro contexto institucional.

En razón del laconismo de algunas de las mociones, y de la importancia que revisten ciertas etapas posteriores del procedimiento legislativo, también serán abordados el informe de la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado del 20 de enero de 2016 y algunas de las indicaciones formuladas por distintas autoridades, que constan en el boletín con fecha 4 de abril de 2016.

2. Un esbozo histórico de la territorialización

Una breve síntesis histórica de los distintos estratos territoriales comprometidos puede ser útil para insertar esta materia en un contexto institucional.

En cuanto al estrato territorial más amplio, inmediatamente inferior al nacional y correspondiente a las actuales regiones, conviene

¹ Boletines 9834-06, 10330-06, 10422-06 y 10443-06. Mociones anteriores habían tenido un fin análogo: el boletín 2159-07, tramitado en 1998, y el boletín 6696-07, tramitado en 2009.

recordar que las intendencias de Santiago y de Concepción nacieron en 1787, a las que se añadió la de Coquimbo en 1811. En la Constitución de 1822 se les denominó departamentos; en la de 1823, gobiernos departamentales; y en 1826 la denominación volvió a ser la de provincia, denominación perseverada en las Constituciones de 1828, 1833 y 1925. Solo en 1974 la terminología del primer estrato territorial mutó a la de región, con la inserción de esta unidad por sobre el nivel provincial llevada a cabo principalmente a través de los DL 573 y 575, y recogida en la Constitución de 1980. Por su parte, la máxima autoridad del primer estrato territorial fue llamada intendente hasta 1814, año en el que pasó a denominarse gobernador-intendente, apelativo que se preservó hasta que la efímera Constitución de 1822 introdujera el término de delegado directorial. La Carta de 1823 restituyó el término de gobernador, a secas; y la ley de provincias de 1826, en plena conmovición federalista, restituyó la terminología tradicional de intendente, preservada por las Cartas de 1828, 1833, 1925 y al recibirse constitucionalmente la regionalización por la de 1980.

Un segundo estrato territorial, ubicado inmediatamente bajo el primero y correspondiente al de las actuales provincias, también tiene sus orígenes en la época indiana, en que, bajo las Intendencias, se consultaba la figura de los partidos. Esta mutaría a distrito (Constitución de 1822), delegación (Acta de Unión de las Provincias de 1823) y departamento (Constitución de 1833), vocablo perseverado por la Constitución de 1925. Suprimidos los departamentos por la regionalización, e insertadas las regiones como primer estrato territorial, las provincias pasaron a constituir el segundo, tal como aparecen en la Constitución de 1980. En cuanto a las denominaciones asignadas a los jerarcas de este segundo estrato, ellas fueron las

de subdelegado hasta la Constitución de 1818, en que se previó la existencia de gobernadores o tenientes gobernadores, renombrándose jueces de distrito en la de 1822, delegado en el Acta de 1823 y gobernador desde la ley de 26 de julio de 1826 hasta el día de hoy.

En síntesis, la institucionalidad territorial chilena, desde mediados de la década de 1820 hasta hoy, se ha organizado en un orden administrativo que responde secuencialmente a las figuras de Presidente-intendente-gobernador, correspondientes al estrato nacional, al primer estrato territorial y al segundo estrato territorial, respectivamente.

Hasta el imperio de la Constitución de 1925 el gobierno interior del Estado (o régimen interior, como se le llamaba con anterioridad) tuvo un tercer y un cuarto niveles, cuya nomenclatura también varió, pero que se afirmó en 1833 en torno a las figuras de las subdelegaciones (dirigidas por un subdelegado) y los distritos (dirigidos por un inspector). Estos dos últimos niveles fueron superados, en definitiva, con la regionalización promovida en la década de 1970, y se les reemplazó por la estructura municipal/comunal, que ha seguido desde hace siglos una lógica inversa a la de las Intendencias: un poder establecido desde abajo con fines de administración, no de gobierno. Ello se advertiría, por ejemplo, durante el siglo XX en el artículo 93 de la Constitución de 1925, que prescribía que “la división administrativa denominada ‘comuna’ equivaldrá a la división política denominada ‘subdelegación’”; y en la Constitución de 1980, cuyo texto, hasta el día de hoy, contrasta el régimen de las regiones/intendentes y provincias/gobernadores, a cargo de gobierno y administración (acápite previo a los artículos 111 y 116), al de las comunas, solamente a cargo de administración (acápite previo al artículo 118). Ello explica que las comunas no sean

propriadamente un tercer estrato de gobierno, como detalla el artículo 110 de la Constitución: “Para los efectos de la administración local [y no para otros], las provincias se dividirán en comunas”.

3. Los principios históricos del régimen interior

De todo lo anterior se advierte que el régimen interior de Chile se ha regido históricamente por ciertos principios fundamentales: territorialización (existencia de unidades político-administrativas inferiores a la del territorio nacional), organicidad (existencia de órganos a cargo de las respectivas unidades territoriales) y jerarquía (distribución vertical de atribuciones entre las autoridades territoriales).

Desde la estabilización de la República bajo la Constitución de 1833, un cuarto elemento ha sido distinguible: la designación presidencial de las autoridades políticas territoriales, es decir, para los efectos prácticos de nuestros días, intendentes y gobernadores. Este carácter es el que directamente controvierte el proyecto en análisis, por cuanto inserta el método electoral en esta área.

Cabe recordar que este método fue introducido en etapas iniciales del derecho patrio: lo previeron, respecto de los intendentes (o sus equivalentes), la Constitución de 1818 (art. 1º, cap. V, tít. IV), el Acta de Unión de 1823 (art. 27) y la Constitución de 1828 (arts. 114 n° 3 y 116). Pero debe destacarse que en ninguno de estos casos se previó abiertamente un método de elección directa. Por ejemplo, en la Constitución de 1828, las Asambleas Provinciales le proponían una terna al Presidente de la República. De hecho, ni siquiera en la ley de 12 de octubre de 1826, una de las “leyes federales”, se consultó este

método: la elección indirecta estaba radicada en la municipalidad y, si no la había en el lugar, en quienes ejercían o habían ejercido ciertos cargos públicos (arts. 3º a 7º).

4. La amplitud de repercusiones derivadas de la reforma

No cabe duda que este punto del método de establecimiento de las autoridades políticas territoriales es el baricentro de la reforma constitucional que actualmente se tramita en nuestras Cámaras Parlamentarias.

Podría pensarse que su impacto se restringe al del solo cuarto elemento descrito del régimen interior de Chile: la alternativa entre designación y elección, que es indudablemente su objeto inmediato. Sin embargo, la realidad no es tan simple.

En efecto, el que es conocido vulgarmente como el “proyecto de elección popular de los intendentes”, tiene repercusiones que se elevan más allá del simple cambio ejercido sobre un mecanismo electoral, tendiendo en realidad a una modificación sustancial de la arquitectura institucional chilena. Las siguientes líneas apuntan a sintetizar los elementos que consideramos centrales en el examen de este proyecto de ley.

Comentarios al proyecto de ley

1. Una cuestión preliminar: la noción jurídica de descentralización

Si bien el texto propuesto a través del informe de la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado del 20 de enero de 2016 no menciona en ninguno de los artículos la palabra “descentralización”, es obvio que ella se halla implícita en la tramitación del proyecto. Este es descrito allí como proyecto de reforma constitucional “sobre elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, descentralización del Estado...”. Y, a mayor abundamiento, los boletines 10.330-06 y 10.443-06, así como una de las indicaciones formuladas con posterioridad, hacen referencia a una sustitución del actual artículo 3° de la Constitución, que apunta justamente a la descentralización de Chile.

El actual inciso segundo del artículo 3° de la Constitución prescribe que “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”.

El boletín 10.330-06 propone la siguiente redacción: “Su gobierno y administración serán funcional y territorialmente descentralizados, de conformidad a esta Constitución y a la ley, la que también establecerá los casos de administración desconcentrada”.

Por su parte, el texto del boletín 10.443-06 adopta otra versión: “El gobierno y administración del Estado son funcional y territorialmente descentralizados, o desconcentrados en su caso,

conforme a la ley. / Constituye una obligación para los órganos del Estado promover y fortalecer la descentralización efectiva, como asimismo el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

El problema, casi preliminar a cualquier reforma en esta materia, consiste en determinar qué significa la palabra descentralización. No ignoramos que el vocablo descentralización puede tener más de un significado y, por lo tanto, ser proclive a alcances diversos (Marcel, 2008). Hoy en nuestro país, incluso en una jerga coloquial, la descentralización suele entenderse como la reducción de las atribuciones de la capital en beneficio de las de las regiones.

Pero en la redacción de una norma que tiene connotaciones jurídicas importantes, no puede olvidarse que la descentralización tiene un significado propiamente jurídico. En este ámbito, la descentralización no significa territorialización o regionalización, sino que en la radicación de atribuciones en una persona jurídica distinta a la del Fisco, que es la persona jurídica originaria del Estado de Chile. Así, por ejemplo, el artículo 29 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado dispone que: “Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne”. Estos servicios pueden hallarse en la capital (y de hecho, muchos de ellos se hallan principalmente radicados en ella), pero gozan de una personalidad jurídica y un patrimonio claramente individualizados, distintos a los del Fisco y a los de otras entidades descentralizadas.

La misma figura se advierte a nivel territorial. En efecto, Chile ya se encuentra descentralizado tanto a nivel regional como a nivel municipal: los gobiernos regionales y las municipalidades ya gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios (artículos 111 inciso 3° y 118 de la Constitución, respectivamente). Faltaría la consagración del nivel provincial, pero parece poco probable que ella se

establezca, dada la menor importancia de este estrato territorial en nuestros días.

Por ello, parece desaconsejable acoger la modificación propuesta en el boletín 10.330-06. El establecimiento rígido y sin matices de la descentralización es un contrasentido, porque va de suyo que en un Estado unitario existan distintos sectores gubernativos y administrativos que operen bajo la personalidad jurídica del Fisco, es decir, del Estado central: Presidencia de la República, Ministerios, Subsecretarías, algunos servicios centralizados como Tesorerías, entre otros. Ellos podrán atenuar la centralización por la vía de la desconcentración, es decir, la radicación de atribuciones en niveles inferiores de jerarquía; pero es irreal sostener la descentralización total, que en su tenor literal implicaría la desaparición del Estado-Fisco.

En este sentido, la redacción planteada por el boletín 10.443-06 sería técnicamente más rigurosa, si bien la fórmula “constituye una obligación para los órganos del Estado promover y fortalecer la descentralización efectiva” parece simbolizar la esencia de lo que constituye una disposición programática: ni se puede conceptualizar que sería una “descentralización efectiva”, ni tampoco qué tipo de consecuencias acarrearía la vulneración de esta “obligación”. Difícilmente solucionable por vía constitucional, su esclarecimiento parece incluso difícil a nivel legal.

Por todo lo anterior, parece correcta la decisión que aparece en el informe de la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado, en torno a no introducir modificaciones sobre el actual artículo 3°. Este ya suministra un marco conceptual adecuado para las reformas que se pretende implementar.

2. La denominación de las autoridades de la Administración territorial

El proyecto, en su actual estado, modifica el nombre de las autoridades unipersonales a cargo de la conducción gubernativo-administrativa de las respectivas unidades territoriales.

Así, el actual intendente pasa a denominarse “gobernador regional”. La nomenclatura de gobernador a secas para referirse a la autoridad del primer estrato territorial solo existió en Chile durante la efímera vigencia de la Constitución de 1823. Así, esta variación terminológica puede estimarse en gran medida, dentro del contexto interno, como ahistórica. Es posible que ella responda a una intención deliberada (y legítima) de subrayar el cambio en el modo de selección de la autoridad, pero en nuestros días parecería conveniente reforzar el sentido de institucionalidad de los órganos y organismos del Estado.

El valor de la historia no debe ser desestimado. Existe un uso adquirido por más de dos siglos en torno a denominar intendente a la primera autoridad del primer estrato territorial y su modificación puede resultar incómoda en el uso cotidiano. Así se dio con la denominación de Director Supremo que, a inicios del siglo XIX, pesó sobre De la Lastra, O’Higgins y Freire, al evitarse la denominación de Presidente que se había aplicado a los Capitanes Generales del Reino de Chile. Más pesó la historia: en 1826, Manuel Blanco Encalada reinició la secuencia de Presidentes, ahora de la República, que se extiende hasta nuestros días. Por ello, si se pretende fomentar la estabilidad institucional del órgano, parecería desaconsejable modificar su denominación, y debería preferirse la continuidad del vocablo hoy existente, el de intendente.

El caso de la modificación terminológica que pesa sobre la primera autoridad del segundo estrato territorial es aún más relevante que la anterior. De la antigua denominación de gobernador se pretende transitar a la de delegado provincial que, como se ha señalado, no encuentra parangón en este nivel sino en el Acta de Unión de las Provincias de 1823, que rigió menos de un año y que lo denominaba, simplemente, delegado. En el contexto actual, la elección del término “delegado” parece particularmente desafortunada, no solo por motivos históricos, sino que por una razón conceptual e institucional.

En el derecho chileno, la delegación es un mecanismo de atenuación de la centralización que supone la transferencia a un subalterno del ejercicio de ciertas atribuciones que, en sí mismas, siguen radicadas en el jerarca (véase, por todos, el artículo 41 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado). Este mecanismo es esencialmente revocable y, por lo tanto, está llamado a ser transitorio. Sin embargo, por su propia naturaleza, la autoridad provincial no representa eminentemente un caso de delegación, sino que de desconcentración territorial. Por lo mismo, denominar “delegado” a un órgano que en realidad es “desconcentrado” supone una confusión técnica que habría que evitar a toda costa.

La Presidencia de la República parece haber notado este riesgo, proponiendo una indicación (n° 36) que reemplaza la terminología aprobada por la Comisión (delegado provincial) por la de “secretario provincial”. Ella resulta menos riesgosa desde un plano técnico, pero encierra complejidades adicionales. En primer lugar, cabría preguntarse si realmente el actual Gobernador responde al concepto de un secretario; y, en segundo lugar, si así fuera el caso, cabría preguntarse sobre si la proliferación de secretarios no entorpecería el funcionamiento del cargo y la claridad normativa,

considerando que a nivel regional también operarían los secretarios ministeriales, a los que, a nivel nacional, habría que añadir los subsecretarios, sin contar la designación alternativa de los ministros de Estado como secretarios (v.gr., artículo 33 inciso tercero de la Constitución).

La elección de un término alternativo para los actuales gobernadores no es sencilla, como puede advertirse, si los actuales intendentes pasaran a denominarse gobernadores regionales.

Empero, si respecto del jerarca regional se mantuviera la nomenclatura de intendente, no habría problema en conservar la de Gobernador para el jerarca provincial. Esta solución no plantea inconveniente alguno y es la que parece aconsejable preferir en la Administración chilena.

3. El hecho de la elección de los jefes regionales

Entre los autores que se han referido recientemente sobre este tema, parece haber pocas dudas acerca de que la actual designación de los jefes regionales por el Presidente de la República debe ser reemplazada por un régimen de elección por sufragio directo (Marcel, 2008; Navia, 2009; VV. AA., 2014). El mecanismo de la designación presidencial ha sido descrito como “una expresión más de tutela centralista” que ignoraría a la ciudadanía regional, así como a “los propios consejeros regionales” (Irrázaval y Pérez, 2009). Esta solución es recogida en el estado actual del proyecto, cuyo nuevo artículo 112 inciso primero dispone que “el gobernador regional será elegido por sufragio universal, en votación directa”.

Resulta incuestionable que la elección por sufragio directo de los jefes regionales promueve más la participación que un sistema de designación

presidencial. Si la adopción de este nuevo método de selección de las autoridades regionales pasara exclusivamente por un tema de participación, no podría siquiera pensarse en otra cosa que en la modificación propuesta.

Sin embargo, el problema es más importante y de más vastas repercusiones que este solo aspecto. No es posible asumir sino que esta modificación apunta a que ella facilitaría el cumplimiento de las funciones asociadas al gobierno regional y a las del jerarca de la región: garantizar y ejecutar una debida conducción política y administrativa en su ámbito territorial. No debe olvidarse que la labor de estas autoridades, así como la del jerarca de las provincias, no es solo administrativa. También es política. Si la cuestión fuera reductible a las “funciones de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan del gobierno regional o se relacionen con éste”, que el nuevo artículo 112 propuesto le asigna al gobernador regional, la discusión se focalizaría en temas meramente administrativos, de mera arquitectura de funciones y atribuciones.

Sin embargo, persiste la tozuda arista política, cuyo análisis parece no haberse agotado, y que, no obstante, parece ser determinante en esta materia. Y, en este sentido, conviene recordar tres elementos que pueden repercutir gravemente en esto.

a. El centralismo demográfico de Chile

Como es sabido, Chile es un país muy concentrado en cuanto a su población. Esta es una realidad objetiva que el constituyente y el legislador deben tener en vista como un dato de la causa, cuya aconsejable reversión no se concretará sino después de un lapso más o menos largo y para la cual una mera reforma constitucional no será suficiente. En este sentido, un problema puntual parece asomarse desde ya: el cargo de intendente/gobernador regional de Santiago.

A cargo de la conducción de alrededor de siete millones de personas (el INE estima que en 2016 la Región Metropolitana cuenta con 7.399.042 habitantes), en los hechos se transformará en una poderosísima autoridad político-administrativa, quizás por sobre los ministros de Estado (que seguirán siendo designados por el Presidente de la República y que, por lo tanto, padecerán del supuesto talón de Aquiles de su falta de representatividad). En efecto, la estimación de población total del país, nuevamente de acuerdo al INE, es de 18.191.884 habitantes para 2016, lo que significa que la Región Metropolitana actualmente concentraría el 40,6% de la población nacional². Parece indesmentible que la influencia de una magistratura que ejerce su autoridad política y administrativa sobre casi la mitad de la población del país ha de ser muy considerable.

Otros países con elecciones de jefes regionales muestran una concentración bastante menor. Por ejemplo, Francia, que es un ejemplo clásico de Estado unitario europeo, da cuenta de proporciones muy distintas: Île-de-France (la región a la que pertenece París) contaba a 2015 con una estimación de 12.073.914 habitantes, sobre un total de 64.277.242 habitantes en Francia Metropolitana, lo que equivale a aproximadamente 18,8%³. Como puede advertirse, dicho porcentaje no es ni siquiera la mitad del que representa la Región Metropolitana respecto de Chile.

Pues bien, como se sabe, según la nueva institucionalidad propuesta el jerarca regional puede

² Datos del INE consultados en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2016].

³ Datos proporcionados por el INSEE francés, Institut National de la Statistique et des Études Économiques, y consultados en http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=2&sous_theme=1 [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2016].

perfectamente ser antagonista político del Presidente de la República o guardar sustanciales discrepancias respecto de él. En el entendido de que buena parte, si no la mayoría, de los servicios públicos dependerá del intendente/gobernador regional, la tensión entre ambas esferas podría alcanzar niveles considerables y oponerse el nivel regional a las directrices que desde el nivel nacional le imparta el Presidente de la República.

A este aspecto de la conflictividad, que no es menor, debe agregársele el de un efecto colateral indeseado: que, por la vía de estas presiones, la reforma territorial, que pretendía descentralizar, termine centralizando, pues Santiago gozará de medios de presión de los que, por ejemplo, la región de Aysén estaría mucho más desprovista, al menos en la actualidad.

Es cierto que el escenario que se describe en estas líneas es uno pesimista, pero cualquier reforma en esta esfera debe tener presentes los eventuales problemas que pudieran suscitarse, a fin de prevenir su acaecimiento.

b. La actual imprevisibilidad del régimen electoral chileno

El fin del sistema binominal probablemente engendrará una atomización del régimen político: así fue previsto desde el mensaje presentado por S.E. la Presidenta de la República en el boletín 9326-07, que finalmente condujo a la promulgación de la Ley 20.840. En él se expresaba que el proyecto apuntaba a “permitir la representación e inclusión de todas las corrientes políticas significativas”, “aumentar la competitividad e incertidumbre respecto de quienes resulten elegidos” y “facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías”.

A ello debe añadirse el hecho de que el voto voluntario ha conducido a un desplome de la participación electoral “a niveles históricos” (Díaz y

Morales, 2014) y a una flexibilización tal en la participación que ciertos estudios sostienen la necesidad de adoptarse medidas complementarias – derechamente, “diseñar políticas públicas”– a fin de evitar distorsiones en la representatividad de las elecciones (Contreras y Navia, 2013).

Frente a este escenario surgen cuatro preguntas principales. En primer lugar, cuán estables podrán ser las alianzas que conduzcan a la elección de un intendente/gobernador regional, de modo que pueda ejercer pacíficamente su cargo frente a los consejeros regionales y las autoridades de los demás niveles territoriales. En segundo lugar, cuánto podrá efectivamente beneficiar a la primera autoridad de la región, en su legitimidad frente a la población, una votación cuyo universo puede ser bastante reducido, o que pueda ser cuestionada en torno a una genuina proyección de la realidad del universo de los electores de la respectiva región. En tercer lugar, si, ante el descrito contexto actual de imprevisibilidad, este es un momento oportuno para introducir una reforma de esta naturaleza. Y en cuarto lugar, si la arquitectura propuesta logrará evitar que el nuevo diseño se transforme en un trampolín de caudillismos territoriales.

c. El carácter unitario del Estado de Chile

El artículo 24 de la Constitución, que prolonga una tradición institucional proveniente del siglo XIX, impera que “el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado”. Por lo mismo, de acuerdo a este mismo artículo, “su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Es así como, en último término, él es el responsable de la integridad política y administrativa del país. Sin embargo, la reforma parece prescindir de este dato esencial.

Podrá retrucarse que los gobernadores/delegados provinciales, ejerciendo sus funciones “con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato”⁴, podrán subvenir a las necesidades que el unitarismo requiera, sin interferir con las atribuciones del Intendente. Sin embargo, este diseño, perfecto en el papel, parece difícilmente practicable con efectos concretos.

En efecto, si el jerarca provincial tuviera un conflicto de competencias con el jerarca regional, no será en los hechos un conflicto de la provincia con la región, sino que del Presidente de la República con la región. El flujo de poder, que desde el siglo XIX ha seguido un curso lógico Presidente-intendente-gobernador (y bajo este último, los niveles inferiores de subdelegados e inspectores, que fueron suprimidos en lo sucesivo) y que encontraba como contrapartida lógica el rol de las municipalidades (que respondía, como hemos señalado, a un esquema inverso), se puede ver sustancialmente trastornado en la nueva configuración.

Si esto se combina con la actual inestabilidad electoral, descrita en el punto (b) anterior, no es impensable que el nivel regional no solo no logre controlar al nivel provincial, sino que además quede sujeto a una tenaza entre el nivel nacional y el nivel provincial, sin contar el nivel municipal. Es más, es perfectamente posible que para la satisfacción de las necesidades públicas existan tres forcejeos distintos: el nacional/provincial, el regional y el municipal, si es

⁴ El texto del inciso primero del artículo 116 acordado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización en enero de 2016 prescribe que “En cada provincia existirá una delegación provincial que será un órgano territorialmente desconcentrado del Presidente de la República y de su exclusiva confianza. El delegado provincial ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato”.

que los tres respondieran a posiciones políticas distintas.

Que el nivel municipal no encarne la función de gobierno, sino que solo de administración, según la normativa chilena, no obsta a que en los hechos estas corporaciones ejerzan influencia política, máxime en el nuevo cuadro. Basta ver los graves altercados que existieron entre el Supremo Gobierno y las municipalidades, aun durante el siglo XIX, en las épocas de mayor control de aquel sobre estas, para darse cuenta que esto no es mera palabrería. Y tampoco lo es en nuestros días; pocos años atrás, fueron notorias las fricciones entre Carabineros de Chile y guardias municipales de ciertas comunas en sus afanes por la mantención del orden público. Ellas quizás se habrían agudizado de haber intervenido un tercer nivel de operación estatal.

Y hay aún más: téngase presente la distribución de atribuciones a distintos niveles, en la que se distinguen los servicios que dependen de la región de los que no dependen de la región (artículo 116 propuesto por la Comisión), añadiéndose una tercera categoría, la de los servicios “que se relacionen con el Gobierno Regional” (artículo 112 propuesto por la Comisión). Este régimen alambicado parece propiciar la aparición de obstaculizaciones, duplicaciones y omisiones que ni la mejor legislación podría resolver totalmente.

En síntesis, existe un riesgo cierto de que las fluctuaciones e inestabilidades políticas repercutan negativamente en el desempeño de la función administrativa, dado que el esquema propuesto por la reforma altera sustancialmente la correlación entre el carácter unitario del país y las instituciones que estarían llamadas a promoverlo en el marco de la territorialización.

Ello no es una hipótesis meramente académica. El Supremo Gobierno ya la previó en la práctica, al

enviar una indicación (con el número 33) que propone un nuevo artículo 115 bis⁵. En este, a fin de llenar el vacío dejado en el nivel regional, se propone la creación de una suerte de intendente/gobernador regional “en las sombras”, denominado secretario –otro secretario más– regional presidencial. Su función no podrá entenderse como meramente administrativa, sino en gran medida política. Es evidente que esta disposición pretende reponer el flujo de poder desde la Presidencia de la República, interrumpido con el intendente/gobernador regional electo; en este sentido, la innovación es bastante lógica, pues en el papel subsana en la medida de lo posible, un diagrama bastante anómalo en cuanto a los flujos antedichos.

Pero ello es únicamente en el papel. En los hechos, junto con promover una bastante insólita configuración del primer estrato territorial, en el que parece establecerse una suerte de “consulado” –en el sentido romano– servido por dos magistraturas, se revela un acorralamiento del

⁵ Por su importancia, la transcribimos en su integridad: “En cada región existirá una secretaría regional presidencial, a cargo de un secretario regional presidencial, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la Región, en conformidad a la ley. El secretario regional presidencial será el representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por él. El secretario regional presidencial ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República.

Al secretario regional presidencial 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”.

intendente/gobernador regional no a dos, sino a tres niveles –nacional, regional y provincial–, que permite anticipar que, de seguirse este cuadro “consular”, el verdadero alcance de la introducción de la elección popular de los jefes regionales no se resolverá en esta modificación constitucional, sino que quedará pendiente para una discusión legislativa que podrá ser muy ardua. En efecto, en la hipótesis consular, de tal discusión en el Parlamento dependerá que el intendente/gobernador regional se transforme efectivamente en la primera autoridad de la región, o devenga un órgano testimonial, mera herramienta de legitimación política del sistema, dotado de escasas atribuciones, de atribuciones poco importantes, o de atribuciones supeditadas a las del secretario regional presidencial que ejercería el verdadero poder político y administrativo.

4. El régimen de la elección de los jefes regionales

Al hecho de la elección de los jefes regionales, se añade el problema del modo por el cual estos son elegidos. Un primer punto en discusión fue si el régimen debía establecerse directamente en la Constitución o si debía remitirse su regulación a una norma de rango legal, respecto de lo cual fue preferida la solución más rígida, es decir, la primera.

Un segundo punto, el de la modalidad específica de elección, fue originalmente zanjado en el proyecto aprobado por la Comisión del Senado, estableciéndose “votación directa por simple mayoría”. En otras palabras, opera una sola vuelta y sin establecerse ningún porcentaje mínimo de representatividad. Se trató de un elemento bastante discutido en el seno de la Comisión y cuya solución pareció bastante criticable al contradecir los fundamentos que impulsan la reforma. La elección

popular de las primeras autoridades regionales se fundamenta eminentemente sobre el principio de la legitimidad.

Por lo mismo, este criterio fue objeto de cuestionamiento, y se planteó posteriormente que para vencer en la elección bastará que un candidato alcance el 40% de los votos. En el estado actual de la cuestión, incluso esta solución parece riesgosa. Es comprensible que exista en un número considerable de parlamentarios un interés en promover candidaturas que presenten un cariz regional más acentuado, cuya elección es más probable en caso de requerir un porcentaje inferior al de la mitad de los sufragios.

Sin embargo, no parece superfluo advertir en este punto sobre el riesgo de los caudillismos. Además, parece oportuno subrayar que el punto central en una preferencia de esta especie –y sobre todo al implantarse por primera vez este régimen electoral– debe recaer en la legitimidad de quien resulte electo y en la estabilidad del funcionamiento político. Un diseño electoral mal configurado puede conducir a una inestabilidad política muy acentuada. Cabe recordar que la crisis de 1973 –entre muchos otros factores, por supuesto– fue propiciada por un sistema electoral presidencial que prescindió de una regla de mayoría absoluta. Por lo mismo, en caso de que el Legislador decidiera impulsar este proyecto de ley, convendría adoptar un sistema análogo al presidencial: es decir, con el principio de la mayoría absoluta, con posibilidad de una segunda vuelta.

Un tercer punto, el de la posibilidad de reelección, fue zanjado en torno al criterio de que “podrá ser reelegido por una sola vez”. También discutido en la Comisión, existió un empate entre esta posibilidad y la de una reelección indefinida. En la lógica de evitar la perpetuación de las personas en ciertos cargos que está de uso en nuestros días, la opción de restringir la reelección por una vez parece muy justificada. A más de lo anterior, se yergue como un

método de atenuación de los riesgos de caudillismo descritos más arriba.

5. El cese en el cargo del jerarca regional

La reforma prevé un artículo 124 bis, que establece las causales por las cuales el gobernador regional cesa en su cargo. Estas son: (a) pérdida de la calidad de ciudadano; (b) inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente; (c) remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes de acuerdo a lo dispuesto en la ley orgánica constitucional respectiva; (d) Haber infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral; y (e) renuncia, en caso que le afecte una enfermedad grave que le impida desempeñarlo y así lo califique el Tribunal Constitucional. Las causales (b), (c) y (d) son declaradas por el Tribunal Calificador de Elecciones; y en especial la (d) es de iniciativa del Consejo Directivo del Servicio Electoral, no obstante remitirse la norma a la ley para determinar qué se entiende por “gravemente”.

Las causales (a) y (b) no parecen merecer mayor comentario; y respecto de la (d), caben dudas acerca del método de remisión, pero su examen requeriría probablemente un estudio especial. Por ello, parece conveniente detenerse en las dos restantes.

La causal (c) resulta bastante llamativa, no tanto por las hipótesis que prevé, sino que en razón del órgano que las declara: el Tribunal Calificador de Elecciones. En otras palabras, de la acusación constitucional de los intendentes ante las Cámaras Parlamentarias que hoy prevé el artículo 52 n° 2 literal e), en razón de “infracción de la Constitución y los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión”, se está transitando a una radicación en otro organismo, que, según el

artículo 124 propuesto, opera por impedimento grave, contravención a las normas de probidad administrativa o notable abandono de deberes. Las tres son expresiones dotadas de mucha plasticidad. Por lo mismo, es sorprendente que ellas le sean otorgadas a un organismo jurisdiccional llamado preponderantemente a cuestiones electorales.

En efecto, ¿por qué habría de eliminarse el control político del Congreso Nacional sobre los intendentes/gobernadores regionales? De las discusiones parlamentarias aparece la argumentación de que ello se justificaría porque estas autoridades ahora no son dependientes del Presidente de la República y no corresponderían a la fórmula “del gobierno”. Por una parte, esta alusión a la fiscalización sobre los “actos del gobierno” resulta imprecisa, pues se refiere a la atribución del artículo 52 n° 1 de la Constitución, no a la del 52 n° 2, que regula específicamente a las acusaciones constitucionales formuladas ante la Cámara de Diputados. Pero, por sobre todo, el hecho de que una autoridad no dependa directamente del Presidente de la República no es motivo para excluirlo del mecanismo de la acusación constitucional. Baste recordar que ella es aplicable sobre los magistrados de los tribunales superiores de justicia y sobre el Contralor General de la República.

También podría argumentarse que los jefes regionales estarían fuera de la órbita de la acusación constitucional precisamente porque ahora pasarían a ser elegidos directamente. Pero, a nuestro juicio, esa explicación no se sostendría, pues cabe recordar que el propio Presidente de la República, elegido también por sufragio, está sujeto a este tipo de control.

Y podría también argüirse que los intendentes/gobernadores regionales no estarían sujetos a una acusación territorial por el hecho de servir un cargo de naturaleza gubernativa en el

ámbito territorial. Sin embargo, el texto mismo de la reforma desmentiría dicha fundamentación, porque, en el texto propuesto para el artículo 52, el jefe provincial sigue sujeto al control político de las Cámaras Parlamentarias.

Por consiguiente, no parecen existir razones de peso que conduzcan a excluir respecto de los intendentes/gobernadores regionales el mecanismo de la acusación constitucional seguida ante el Parlamento.

Por último, cabe apuntar que también sería conveniente una modificación del literal e) del artículo 124 bis propuesto por la Comisión, que aborda la renuncia del jefe regional. Dada la naturaleza política del cargo, la dimisión no debería hallarse restringida al caso de enfermedad grave, sino que dejar una norma abierta, cuya motivación será calificada por otra autoridad; y esta autoridad debiera ser, tal como respecto del Presidente de la República, el Senado.

6. El reemplazo del jefe regional

La reforma distingue los casos de ausencia o incapacidad temporal del jefe regional, de los de vacancia. En el primer rubro, si la ausencia o incapacidad no excede de 45 días opera una subrogación, con ciertas modulaciones dependientes de algunas circunstancias; si los excede, los consejeros regionales designan a un suplente por mayoría absoluta de los integrantes en ejercicio. En el segundo, si la vacancia se produce faltando menos de dos años para la próxima elección, el consejo designa a un gobernador regional que lo reemplace por mayoría absoluta de los integrantes en ejercicio; si faltaran dos años o más, el consejo regional debe convocar a una elección. Estas normas aparecen, en general, como adecuadas para el propósito que persiguen; de

hecho, son una suerte de espejo de las reglas que la Constitución prevé para análogas circunstancias que pudiesen afectar al Presidente de la República.

7. La articulación con la transferencia de competencias

De acuerdo al texto actualmente discutido en el boletín 7963-06, que tiene por objeto profundizar la regionalización del país, la bisagra del funcionamiento del régimen de transferencia de competencias –que en realidad debiera ser denominado transferencia de atribuciones– es el Presidente de la República⁶. Este criterio, propuesto con innegables miras territorializadoras, introduce fricciones dentro del contexto institucional chileno, el cual se ha caracterizado por: (1) la radicación en la ley del establecimiento de atribuciones, y (2) la homogeneidad en el tratamiento de las unidades

⁶ “Artículo 21 ter. El Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, por un plazo fijo o indefinido, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la ley Nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, debiendo realizar las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieren.

El procedimiento para decidir dicha transferencia podrá iniciarse de oficio o a solicitud del gobierno regional. En este último caso, será el consejo regional quien apruebe realizar la solicitud sobre la base de la propuesta presentada por el intendente, o por propia iniciativa si reuniere el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio”.

El consejo, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, podrá solicitar al intendente que realice estudios referidos a funciones y atribuciones que podrán ser solicitadas en el futuro por el gobierno regional. El intendente deberá remitir inmediatamente al consejo dichos estudios una vez que hayan sido recibidos conforme.

territoriales, salvo las excepciones también establecidas por ley. En otras palabras, los regímenes territoriales han sido, en último término, definidos por el legislador de modo parejo para todas las unidades territoriales equivalentes, salvo excepción (la mejor muestra es que la Ley 19.175 dispone normas comunes para todos los gobiernos regionales, así como la 18.695 establece normas comunes para todas las municipalidades).

La reforma que prevé este eventual régimen de transferencia de competencias indudablemente le confiere una mayor plasticidad y una respuesta más rápida a eventuales diferencias existentes entre las respectivas regiones. Pero lo cierto es que ello conlleva varios riesgos, que no debieran ser desatendidos. Quisiéramos hacer presente dos de ellos.

En primer lugar, el de un inesperado clivaje en beneficio del centralismo. El Presidente de la República es quien define la existencia de la transferencia respectiva, y por consiguiente podría alterar sustancialmente las atribuciones conferidas a distintos gobiernos regionales. Así, en el contexto de la elección de los intendentes/gobernadores regionales, este mecanismo corre el riesgo cierto de transformarse en una poderosa cuña de negociación e incluso de intervención política en las regiones, a las cuales podría privárseles de competencias – transferidas o por transferir– por motivos de divergencia política, solapadas bajo eventuales fundamentaciones técnicas. Así, ante iguales necesidades de las respectivas regiones, el Supremo Gobierno podría llegar al extremo de dotar de ciertas atribuciones a regiones que le sean proclives para beneficiar a potenciales candidatos a diversas magistraturas y privárselas a aquellos que no coincidieran con su misma línea.

Comoquiera que sea, ha de reiterarse que esto es un riesgo, no una certeza; y es de esperar que, de aprobarse este mecanismo, las razones de bien

común y de satisfacción de las necesidades regionales no solo imperen, sino que derechamente monopolicen la discusión⁷, y que los mecanismos de control ex ante o ex post que puedan contemplarse operen de modo eficaz para evitar estos indeseados efectos.

El segundo riesgo es que un régimen muy abigarrado de disposiciones de transferencia termine perjudicando la inteligibilidad del ordenamiento jurídico, perjudicando lo que frecuentemente es aludido bajo el rótulo de “seguridad jurídica”. De la consulta de una ley comúnmente aplicable a todos los gobiernos regionales (como la 19.175) ya resultan incertidumbres interpretativas. Con mayor razón, un tejido complejo de atribuciones podría engendrar dificultades, no solo por el tenor literal de las transferencias, sino que por los efectos de dichas disposiciones en el tiempo: eventuales retroactividades, ultraactividades y otras dificultades ligadas al derecho transitorio que se incrementarán a medida que aumente la frecuencia de estas transferencias. En este sentido, incluso un repertorio o catálogo actualizado de las transferencias de atribuciones en vigor en un momento determinado podría revelarse como insuficiente para atenuar sustantivamente los efectos jurídicos indeseados de una reforma de esta especie.

Pues bien, en caso de producirse algún daño en razón de una inadecuada implementación o ejecución del mecanismo de transferencia, puede surgir el riesgo de determinar quién, entre el Supremo Gobierno y el gobierno regional – encabezado por su jerarca territorial electo– habría de reparar los perjuicios ocasionados, o quién habría de asumir política o jurídicamente la responsabilidad o la sanción derivada de los hechos nocivos. Como se advierte, este método, previsto con las mejores

⁷ Y es lo que pretende asegurarse mediante el artículo 21 quinquies propuesto, que establece un detallado procedimiento para estas transferencias.

intenciones, puede resultar contrario a la defensa de las personas en caso de ser insuficientemente implementado en las actuales circunstancias.

Por último, parece conveniente esbozar un par de observaciones acerca de la modificación que ha propuesto la Comisión sobre el artículo 114 de la Constitución, en razón de la transferencia de competencias. Ella dispone que se añada lo siguiente a su texto: “Con todo, se privilegiará la radicación de competencias en los órganos más cercanos al ciudadano, prefiriendo el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional; buscando un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país; y posibilitará, cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y de las municipalidades, que éstas organicen las modalidades de su acción común”.

Por una parte, no parece impertinente apuntar que, en el ámbito jurídico, el término “ciudadano” tiene una connotación definida por el artículo 13 de la Constitución: “Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”. Se advierte que, contrariamente al tenor literal de la disposición propuesta, la radicación de competencias que se persigue debiera apuntar a todos los habitantes de la República, incluyendo los menores de edad y a los condenados a pena aflictiva. Por lo anterior, tal como está planteada en el texto propuesto, la reforma constitucional introduce una discriminación arbitraria, pues no se advierte ninguna justificación que la sustente.

Por otra parte, resulta muy interesante que se esté introduciendo una disposición que consagra el principio de subsidiariedad en la Constitución a nivel territorial. La subsidiariedad, en efecto, implica la primacía operativa de las entidades menores por sobre las entidades mayores para la satisfacción de las respectivas necesidades. En este caso, se trata de

la primacía de las municipalidades por sobre los gobiernos regionales y por sobre el Supremo Gobierno. Articulada con la solidaridad implícita en la fórmula “desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país”, no sería un despropósito evitar que esta disposición permanezca escondida hacia el final de la Constitución, en su artículo 114, y en su lugar realizarla entre las bases de la institucionalidad del texto constitucional, posiblemente en su artículo 3°.

De todos modos, sea cual sea la redacción que se adopte, ella debe ser moderada y, por sobre todo, realista y no lírica, pues es evidente que existen múltiples funciones administrativas –por ejemplo, la defensa nacional, el presupuesto nacional y las relaciones exteriores– que, por su propia naturaleza, tienden a radicarse preponderantemente en los niveles superiores, a más de todas las que se hallan radicadas como materias de ley en el contexto nacional.

8. El régimen financiero de los gobiernos regionales

El precepto que apunta más claramente a esta materia se encuentra en el artículo 114 propuesto, por el cual se añade, en relación a las transferencias de competencias, lo siguiente: “Toda transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de los gobiernos regionales irá acompañada de los recursos determinados por la ley”.

Quizás es una ambigüedad deliberada, pero la segunda oración (“Toda creación...”) no parece pertenecerle a este artículo. En realidad, parece

apuntar al régimen financiero general de los gobiernos regionales y no al caso específico del mecanismo de transferencia de competencias por vía presidencial. Por lo mismo, esta disposición sería más afín al artículo 111.

Hay dos elementos curiosos en la redacción. Por una parte, que solo se regle el caso de la creación o extensión de competencias, lo que supondría un aumento de recursos. ¿Habría que entender también que la supresión o disminución de atribuciones debería aminorar por ley los gastos? Por otra parte, cabe destacar que el tenor literal del precepto solo parece disponer el deber del legislador de generar una norma que determine los recursos asignados y no –al menos en sentido estricto– que exista una obligación de aumentar efectivamente los recursos una vez que se agreguen atribuciones a la esfera competencial de los gobiernos regionales. En este sentido, el constituyente debería preguntarse, al examinar esta norma, si es que se le está dando al legislador la posibilidad de no proveer nuevos recursos, aun aceptada una creación o extensión de competencias.

Una palabra final sobre el régimen financiero de los gobiernos regionales. Este es un elemento crucial, sobre el que puede depender en gran medida el éxito de la reforma, no en el sentido de que se implemente o no por vía constitucional, sino que en la viabilidad de su perduración en el tiempo. Esto es cierto tanto respecto del régimen general como del caso específico de la transferencia de competencias.

En efecto, si el grado de dependencia financiera de las regiones respecto del presupuesto central es muy acentuado, cabrá dudar del grado de autonomía operativa de que los gobiernos regionales estén dotados, aun con su primera autoridad electa por sufragio directo y aun gozando de personalidad jurídica y patrimonio propios (y es más, aun con aumento de las atribuciones que les sean conferidas). El riesgo es que se produzca una

constante tensión política entre el nivel nacional y el nivel regional (pero que probablemente afectará también a los estratos inferiores) por la obtención de recursos, que en los hechos repercute negativamente en el desempeño de las funciones regionales y termine –tal como en el caso de la transferencia de competencias– condicionando de facto los efectos de la reforma, incluidos los propiamente políticos.

En este sentido, salvo respecto de rubros puntuales (Soto, 2016), la situación de los gobiernos regionales es distinta a la de las municipalidades. Mientras los primeros muestran una “descentralización fiscal por la vía del gasto”, dependiendo del presupuesto nacional, las segundas también lo tienen en los ingresos, por vía de tributos ya bien asentados (Tobar, 2012). ¿Qué tan efectiva sería esta reforma si la situación financiera de las regiones no se viera alterada significativamente, perseverando en la actual dependencia del Supremo Gobierno para dichos efectos, que hoy es notoria?

Cabría plantearse la posibilidad de establecer nuevos ingresos directos para ellas por vía tributaria, pero es una solución que arroja interrogantes complementarias. Por una parte, está la crítica de que los posibles actos de corrupción ocurren “más a nivel local que a nivel nacional” (Navia, 2009); sin embargo, ello podría evitarse estableciendo mecanismos adecuados de fiscalización del respectivo gasto. Por otra, el recelo respecto de cómo influiría esta tributación regional en la tributación general: porque, para el Supremo Gobierno, la tentación sería de que el establecimiento de ingresos regionales no disminuyera los nacionales; siendo que, en realidad, el desplazamiento financiero al nivel regional debería disminuir la carga tributaria nacional, justamente porque los gastos asociados ya no dependerían del presupuesto central.

Comoquiera que sea, en el estado actual de las regiones, con territorialización de los gastos pero no de los ingresos, el riesgo de la dislocación en la sintonía política de la región con el Gobierno central puede acarrear consecuencias importantes y quizás aún insospechadas sobre la institucionalidad republicana. Ello no solo por el hecho de la ruptura de la jerarquía actualmente existente del intendente/gobernador regional con el Presidente de la República, sino también por hechos contingentes, pero muy diversos, que necesariamente jalonarán una relación política de esta naturaleza.

9. Otros aspectos de interés

Cabría aún apuntar algunos puntos relevantes en la discusión de esta reforma constitucional.

En primer lugar, la pertinencia de la norma sobre incompatibilidades contemplada en el artículo 124 propuesto, que dispone que “los cargos de gobernador regional, consejero regional, alcalde, concejal y delegado provincial, serán incompatibles entre sí”. A ella se le agregó la siguiente: “Los delegados provinciales estarán inhabilitados para ser candidatos a gobernador regional dentro del año inmediatamente anterior a la elección respectiva”. La lógica de esta limitación debe hallarse en la necesidad de impedir la instrumentalización del cargo de delegado provincial para acceder al de gobernador regional. Cabe preguntarse si no afectaría un riesgo análogo a los intendentes/gobernadores regionales, que podrían hacer lo mismo en miras de acceder al cargo de Presidente de la República. Ello haría quizás conveniente establecer una limitación análoga que pese respecto de los intendentes/gobernadores regionales, sobre todo si el artículo 57 de la Constitución, en el texto de la reforma propuesta, les impide ser candidatos a diputados y senadores.

En segundo lugar, el proyecto suprime la figura del presidente del consejo regional, prevista en el artículo 113 inciso quinto, entendiendo que su permanencia no tiene razón de ser ante la fórmula de un jerarca regional electo.

En tercer lugar, resulta interesante que una modificación propuesta sobre el artículo 118 disponga la extensión del mecanismo de la transferencia de competencias a las municipalidades, en términos análogos a los expresados respecto de los gobiernos regionales. Cabe preguntarse hasta qué punto ello sería aplicable sin desfigurar la lógica de las municipalidades, pues ellas históricamente han tenido una razón de ser distinta a la de las regiones y provincias, como se explicó en la parte introductoria de este trabajo.

En efecto, cabe recordar que, al menos en el papel, su rol es de administración y no de gobierno, por lo que habría de entenderse que la transferencia solo podría darse en materias de mera administración, salvo que se decidiera modificar radicalmente el cuadro institucional. De la tramitación del proyecto, se advierte que no faltan voces que apunten en este sentido: la indicación n° 38, presentada por un grupo de senadores, propone reemplazar el acápite “Administración Comunal”, ubicado entre los artículos 117 y 118, por otro denominado “Gobierno y Administración Comunal”. De una u otra forma, resulta innegable que el riesgo de fricciones políticas, ya expresado en torno a los gobiernos regionales, podría extenderse al nivel municipal. Podría también especularse que el acercamiento en el modo de funcionamiento de los gobiernos regionales y las municipalidades termine repercutiendo en desmedro de estas últimas, dándose una suerte de transferencia “tácita” del rol de aseguramiento de la participación de la comunidad hacia las unidades más extensas; pero ello dependerá en realidad de la forma en que se

articulen los distintos niveles. En todo caso, una debida armonización podría ser muy trabajosa tanto a nivel normativo como –por sobre todo– en la práctica cotidiana.

Conclusiones

1. Repercusiones del proyecto

A través del presente documento se ha procurado efectuar un análisis transversal de los principales elementos del proyecto de ley en actual tramitación en materia de elección por sufragio del órgano ejecutivo del gobierno regional.

La introducción de la figura del intendente/gobernador regional electo es un elemento novedoso dentro del contexto de la administración territorial chilena. Las explicaciones que preceden muestran que esta innovación mantiene dos de los elementos principales que han caracterizado al régimen interior, la territorialización y la organicidad, pero alteran otros dos, los de jerarquía y de designación presidencial de las autoridades políticas territoriales.

Las repercusiones que esta modificación introduce sobre el cuadro institucional pueden sintetizarse en cuatro rubros principales: participación, innovaciones terminológicas, eficacia e impacto político.

El rubro de la participación es el que no podría suscitar ningún tipo de dudas. Resulta evidente que la reforma impacta notoriamente en el aumento de la participación de la ciudadanía en el establecimiento de las autoridades territoriales.

Las innovaciones terminológicas propuestas, como las de “gobernador regional”, y “delegado provincial”, en lugar de simplificar el cuadro, parecen promover confusiones conceptuales. En su lugar, parecería preferible mantener las ya bien asentadas de “intendente” para el jerarca regional y “gobernador” para el jerarca provincial.

La eficacia de las reformas propuestas resulta bastante cuestionable. A priori, la elección de los intendentes/gobernadores regionales persigue una mejora en la sintonía de las autoridades políticas con las necesidades de la comunidad regional, que debiera repercutir favorablemente en la satisfacción de estas. Sin embargo, como se ha explicado a lo largo del texto, hay varios factores, entre los que destaca el financiero, que mueven a pensar que la obtención de los fines perseguidos por la reforma no dependerá solamente de este rediseño orgánico, sino que además, y en gran medida, de la capacidad de negociación de las autoridades regionales con el gobierno central. En este sentido, y de modo casi paradójico, pareciera que el centralismo actualmente en vigor sería reemplazado por otro tipo de centralismo, quizás más dialogante, pero quizás también más inestable e influenciado por circunstancias extrínsecas. Acentuándose los aspectos de negociación, es posible que haya regiones que tengan más facilidad para negociar que otras, y por lo tanto, la reforma quizás les resultaría más eficaz que a otras.

Por último, el impacto político de la reforma resulta muy imprevisible. Ello en razón de la combinación de varios factores, como la imprevisibilidad político-electoral actual, el debilitamiento de los partidos políticos (y su eventual disgregación), la hipertrofia demográfica de la Región Metropolitana de Santiago respecto de las otras regiones del país, la inexistencia de mecanismos de ingresos directos para las regiones (con la consiguiente necesidad de negociar presupuestariamente con el Supremo

Gobierno) y la superposición de estratos que pueden entrar políticamente en conflicto (nacional, regional, provincial y municipal). En muchos sentidos, la introducción de esta reforma en estos momentos es una apuesta no exenta de riesgos. Se espera que el método electoral le inyecte una dosis de legitimación suplementaria a este nivel territorial, pero habrá de asumirse que ello sea al costo de introducir frentes adicionales de tensión política. Ya visibles en ocasiones respecto de las municipalidades, habrán de replicarse respecto de territorios y organismos mucho más grandes y más complejos.

En suma, el único rubro que indiscutiblemente parece consolidarse de la reforma es el estímulo a la participación cívica. Los cambios terminológicos aplicados sobre las autoridades territoriales parecen enmarañar la institucionalidad; mientras que ni la eficacia de la reforma ni los alcances de su impacto político parecen ni claros ni previsibles, a tal punto que el Supremo Gobierno, proponiendo hoy una indicación que prevé un intendente “en las sombras” llamado secretario regional presidencial, parece estar reconociendo desde ya que esta reforma puede tener otros efectos que los que expresamente se admiten.

2. Una propuesta alternativa

Los inconvenientes recién concluidos, que parecen bastante serios, mueven a plantear una propuesta alternativa que podría tenerse presente en los debates sobre esta materia.

Los legisladores actuales deben tener presente que el excesivo centralismo que hoy se le imputa a Chile no ha existido siempre. En la época indiana, así como durante las primeras décadas del gobierno patrio, el peso político de las provincias fue bastante considerable, aun sin que sus máximas autoridades

fueran electas por sufragio. Las razones de su declive son varias, pero convendría apuntar que él coincidió con el desmembramiento del régimen territorial. Las dos o tres grandes provincias originales (Santiago y Concepción, y luego Coquimbo) se disgregaron en una multiplicidad de pequeñas provincias a partir de su dispersión en ocho durante 1826 (paradójicamente, por una de las leyes “federales”), llegando a 14 en 1861, y cuyo número, como es sabido, proliferó aún más en etapas posteriores.

Este dato histórico no es fútil. Para el caso de Concepción –la principal de las antiguas intendencias o provincias–, se ha afirmado documentadamente que su influencia política se vio directamente afectada con la creación de las provincias de Ñuble y Arauco, al dispersarse zonas que político-administrativamente antes habían estado integradas (Cartes, 2014).

En tal sentido, sostuvimos en su oportunidad que “no es descartable la hipótesis de que el afianzamiento de la centralización de Chile se produjo como consecuencia de la fragmentación de estas unidades territoriales” (Bocksang, 2015). En efecto, a nuestro juicio, una llave maestra del éxito del régimen regional pasa por revertir la atomización territorial de Chile. Desafortunadamente, la tendencia reciente ha sido la contraria, proponiéndose nuevas fragmentaciones de regiones que apuntan, más que a una regionalización, a una pseudoregionalización de carácter nominal, que ha sido calificada como “provincialización de la regionalización” (Zúñiga, 2016). Esta, con toda probabilidad, no obtendrá sino el debilitamiento de estas unidades territoriales, con o sin elección de los intendentes.

Por consiguiente, en la práctica debería promoverse un movimiento de fusión de regiones, reduciéndose sustancialmente su actual cantidad.

Así, pareciera ser que el punto crucial de una efectiva regionalización –con real impacto en la prosperidad de las distintas zonas del territorio nacional– no es el de la elección de los intendentes por sufragio, sino el de la configuración de unidades territoriales tales que sean capaces de equilibrar decisivamente el enorme peso relativo que presenta Santiago hoy en día.

En términos prácticos, ello haría conveniente evaluar la posibilidad de invertir el orden de las prioridades que implícitamente asume el proyecto de ley.

Por ello, estimamos que convendría:

(a) Descartar, por el momento, el establecimiento de la elección de los intendentes/gobernadores regionales por sufragio;

(b) Perseverar en el método de designación presidencial de los intendentes, así como su tratamiento actualmente en vigor, incluida su terminología; y

(c) Enfocar los esfuerzos sobre reformas legislativas que apunten a los aspectos, que entendemos prioritarios, de fortalecimiento territorial, financiero, operativo y demográfico de las regiones. Este fortalecimiento debiera promoverse, entre otros elementos posibles, a través de: (1) la disminución, considerable, del número de regiones actualmente existente en Chile; (2) el establecimiento de nuevos mecanismos de financiamiento directo de los gobiernos regionales; (3) el perfeccionamiento de las atribuciones de estas personas jurídicas y de los métodos de control a que deban sujetarse; y (4) la adopción de medidas suplementarias que fomenten la desconcentración demográfica del país.

Solo una vez que las regiones se fortalezcan en el sentido antedicho, reviertan –o al menos atenúen sustancialmente– la hegemonía demográfica de la Región Metropolitana de Santiago, y adopten una mecánica virtuosa de funcionamiento –lo que no

debiera evaluarse precipitadamente, sino luego de un lapso razonable— se podría decidir, con todos los antecedentes a la vista, si en tal contexto convendría un reexamen del modo de gestación de la principal autoridad regional.

3. Consideraciones finales sobre el proyecto

Un paso de esta naturaleza debe ser bien reflexionado, y sus reglas, muy ponderadas. Ante las circunstancias actuales de nuestro país, y atendida la forma en que está planteada, la reforma a la Administración territorial que se comenta en las

presentes líneas deja varias series de inquietudes, y cuyos riesgos ha parecido pertinente y oportuno subrayar.

En efecto, debe tenerse presente que las propuestas contenidas en el proyecto de ley examinado en este documento representan medios, y no fines que haya que obtener a ultranza. El verdadero fin, en el contexto político de nuestra institucionalidad, es la promoción del bien común; y no sea que, sin quererlo, por la insistencia en ciertos medios, este proyecto se transforme en una reforma ineficaz que frustre las expectativas que sobre él se están gestando, o —aun peor— en un polvorín de imprevisibles consecuencias para Chile.

Principales contenidos del proyecto de ley⁸

- El objetivo del proyecto es realizar una reforma constitucional que permita la elección de la máxima autoridad regional por sufragio universal en votación directa.
- Reemplaza el nombre de intendente por el de gobernador regional, el que pasará a presidir el consejo regional y actuará como órgano ejecutivo del gobierno regional. El gobernador regional tendrá también la atribución de coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que operen en la región y que dependan o se relacionen con el gobierno regional respectivo.
- El gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa, por simple mayoría. Durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegido solo para el período siguiente.
- El proyecto dispone que se privilegiará la radicación de competencias en los órganos más cercanos al ciudadano, prefiriendo el nivel local sobre el regional, y este sobre el nacional. Asimismo, explicita que toda transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales o a las municipalidades irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio.
- Además, el proyecto propone el reemplazo de la actual gobernación provincial por una delegación provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del Presidente de la República y de su exclusiva confianza, que tiene al delegado provincial como su representante directo.
- El delegado provincial ejercerá las funciones de supervigilancia y coordinación de los servicios públicos existentes en la provincia que no dependan del Gobierno Regional. No obstante, en la provincia que sea asiento de la capital regional, al delegado provincial le corresponderá, además, la supervigilancia y coordinación de los servicios públicos con presencia en el nivel regional y que no dependan del gobierno regional, así como de los demás delegados provinciales de la región respectiva.
- Los delegados provinciales estarán inhabilitados para ser candidatos a gobernador regional dentro del año inmediatamente anterior a la elección respectiva.

⁸ Incluidas las indicaciones formuladas durante la discusión en general del proyecto, del 4 de abril de 2016.

Referencias

Bocksang, G., 2015. *El nacimiento del derecho administrativo patrio de Chile (1810-1860)*. Santiago, Thomson Reuters.

Cartes, A., 2014. *Un gobierno de los pueblos. Relaciones provinciales en la Independencia de Chile*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Contreras, G. y Navia, P., 2013. Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile (1988-2010). *Revista de ciencia política*, 33(2), pp. 419-441.

Díaz, K. y Morales, M., 2014. *¿El retorno del voto obligatorio?* Universidad Diego Portales, Observatorio Político Electoral. Disponible en: http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/ICSO_DT10_2014_Diaz-y-Morales.pdf [consultado el 11 de agosto de 2016].

Irarrázaval, I., y Pérez, E., 2009. Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En: *Un mejor Estado para Chile*. Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado, pp. 175-205.

Marcel, M., 2008. *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. Santiago, Chile: Cieplan. Disponible en: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/306/Paper.pdf> [consultado el 21 de julio de 2016].

Navia, P., 2009. La descentralización y la elección directa de Intendentes. En: *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco, Ediciones Universidad de la Frontera, pp. 174-183.

Soto, S., 2016. Propuesta inicial sobre forma de Estado. En: *Propuestas constitucionales*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, pp. 87-106.

Tobar, M., 2012. *Derecho y administración regional*. Santiago, Thomson Reuters.

Zúñiga, F., 2016. Otras propuestas sobre forma de Estado. En: *Propuestas constitucionales*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, pp. 121-124.

VV.AA., 2014. *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.