



Artículos



Santiago, 5 de abril de 2012

Descentralización Regional: Desde el Centro, con el Centro y para el Centro.

Por: Emilio Garrote

Como ya hemos sostenido en otro lugar, la región ha sido debilitada tras la Reforma Constitucional de 2005 introducida en virtud de la Ley N° 20.050, al eliminar del inciso primero del artículo 3° de nuestra Ley Fundamental, la oración "(...) su territorio se divide en regiones". A lo que debemos agregar que su número estaba limitado por el antiguo artículo 45. Hasta ese momento las regiones en cuanto unidad geográfica territorial gozaban de una protección constitucional de 2/3, como base esencial de la institucionalidad. En tanto en la actualidad todo lo referido a la creación, supresión, denominación, modificación de los límites y fijación de las capitales de las regiones son materias de Ley Orgánica Constitucional especial (3/5)[1].

Cumpliendo el mandato del constituyente derivado de 2005 contenido en el artículo 3°, el Ejecutivo ha promovido una serie de iniciativa en materia de descentralización y fortalecimiento de las regiones ha objeto de procurar un desarrollo equitativo y solidario entre éstas, las provincias y las comunas del territorio nacional.

Así nos encontramos con la Ley N° 20.390 sobre Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional de 2009, que busca principalmente fortalecer los gobiernos regionales, otorgándoles mayores atribuciones y responsabilidades, destacando las atribuciones del Presidente del Consejo Regional, la participación de los parlamentarios de la zona en las sesiones del Consejo con derecho a voz, la elección directa por sufragio universal de los consejeros regionales, un Intendente que deja de presidir el Consejo y la elección de éste entre los miembros del órgano regional. Para lo anterior, se hace necesaria una Ley complementaria.

A la fecha existen al respecto dos proyectos de Ley en la Cámara de Diputados. Uno que dice relación con la Elección Directa de los Consejeros Regionales (Boletín N° 7923-06) de 12 de septiembre de 2011; y otro, que modifica la Ley sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175 (Boletín N° 7963) de 05 de octubre de 2011. En adelante nos ocuparemos de éste último.

En palabras del propio Ejecutivo con el que se inicia el mensaje del Proyecto de Ley que comentamos, se trata de "(...) acciones que apuntan en la dirección de terminar con lo que muchos consideran un centralismo asfixiante, que le quita el oxígeno a las regiones y, simultáneamente, tiene también asfixiada a la Región Metropolitana de Santiago, de forma tal de permitir que la vida económica, cultural y política no se centralice de manera excesiva en la capital del país". Con el objeto de alcanzar una efectiva descentralización, dotando a las regiones de órganos representativos

con atribuciones para convertirse en actores principales en el desarrollo y planificación de sus territorios.

Destacan del proyecto en cuestión, la coordinación entre los órganos de la Administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales. Así, respecto a la dualidad de órganos que componen el gobierno regional: el Intendente y el Consejo, cada vez que la ley disponga que el Gobierno Regional debe resolver un asunto o materia, debe entenderse que el Intendente, en cuanto órgano ejecutivo de aquél, tendrá que someterlo al acuerdo del Consejo. Resolviendo de esta manera las diferencias interpretativas, en cuanto algunos sostenían que bastaba la aprobación del Intendente, en tanto otros, señalaban que además debería ser aprobado por el Consejo, atento al carácter resolutivo del órgano colegiado.

Los gobiernos regionales contarán con nuevas atribuciones. Así por ejemplo; podrán diseñar, elaborar, aprobar e implementar políticas, planes y programas de desarrollo de la región, su proyecto de presupuesto, debiendo ajustarse a las políticas de desarrollo y al presupuesto de la nación. Efectuar estudios, análisis y proposiciones referidas al desarrollo regional, orientar el desarrollo territorial de la región, administrar fondos y programas de financiamiento de aplicación regional.

En materia de gestión urbana y rural se incorpora un nuevo instrumento, esto es, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). Éste debe ser elaborado por el Gobierno Regional en concordancia con la estrategia regional de desarrollo, consultando previamente a las municipalidades respectivas. Debe ser aprobado por el Consejo respectivo, previo informe favorable la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y las Secretarías Regionales ministeriales de Agricultura, Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas. Cabe consignar que en virtud de la nueva institucionalidad ambiental el artículo 7º Bis de la Ley Nº 19.300 reconoce en forma expresa el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, por lo que el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), deberá derogarse tanto de la Ley Nº 19.175 como de la ley General de Urbanismo y Construcción.

En lo que dice relación con el fomento productivo, destacan la competencia de los gobiernos regionales para el apoyo al emprendimiento e innovación, capacitación, desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, mejoramiento de la gestión y competitividad de la producción regional. Podrán efectuar acciones de promoción de la investigación científica y tecnológica y de fomento de la educación superior y técnica. Promoción, diseño y financiamiento de programas, proyectos y acciones en materia de fomento de actividades productivas que constituyan prioridad regional, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales. Pudiendo implementar oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad.

Se establece la forma y el contenido para la transferencia de funciones y atribuciones a las que podrán acceder los gobiernos regionales, adecuando la Ley Nº 19.175 a la redacción del artículo 114 de la Ley Suprema, reformado en octubre de 2009. Estableciendo de manera taxativa las competencias de los ministerios y servicios que el Presidente de la República puede transferir a uno o más gobiernos regionales, ya sea de manera temporal o definitiva en virtud de un convenio aprobado por Decreto Supremo con el ministerio o servicio que ejerce la función administrativa; o mediante la administración y ejecución de programas nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el servicio público o ministerio respectivo, aprobado por Decreto Supremo; o mediante la creación por Ley de servicios públicos regionales. Pudiendo revocarse dichas transferencias, de manera fundada, por ejemplo, por una deficiente prestación del servicio a la comunidad, ineficiencia e ineficacia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Las Secretarías Regionales Ministeriales dejarán de ser órganos ejecutores de las políticas, planes y proyectos regionales. Debiendo presentar ante su cartera respectiva, las prioridades de su territorio, para efectos de la formulación de las respectivas políticas nacionales sectoriales. Deberán supervisar la correcta aplicación de las políticas nacionales en la región, velando para que las políticas, programas y proyectos de naturaleza regional se enmarquen debidamente dentro de las políticas nacionales. Podrán asistir a las sesiones del Consejo, sin derecho a voto, pero con preferencia para hacer uso de la palabra.

Cabe destacar las facultades fiscalizadoras del Consejo Regional. Éste podrá requerir del ejecutivo regional información para desempeñar sus tareas, podrá disponer por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y la situación financiera del gobierno regional, citar autoridades regionales o provinciales para que informen sobre el accionar de sus respectivas instituciones, quienes están obligados a comparecer. A primera vista el Proyecto de Ley que comentamos parecía muy novedoso e innovador, sobre todo atendiendo a su epígrafe "... profundizando la regionalización del país". Sin embargo, en Derecho las cosas son lo que son y no lo que parecen ser, el proyecto de Ley dice lo que dice y no lo que nosotros quisiéramos que dijese.

Así las cosas, no se trata de una descentralización política, las regiones no gozan de autonomía por el sólo hecho de excluir al Intendente como Presidente del Consejo Regional, o la elección directa por sufragio universal de los miembros de dicho Consejo, o la elección de su Presidente entre los miembros del órgano regional.

No se profundiza la regionalización del país si el Intendente sigue siendo la figura central más importante en la región. Lo único que esto implica es acentuar y acrecentar el poder del nivel central como ha sido históricamente en nuestro país, incorporando ahora, también a las Secretarías Regionales Ministeriales. Así el Presidente de la República seguirá manteniendo el control horizontal y vertical dentro del territorio nacional, en tanto cuanto, el Intendente es un funcionario de la exclusiva confianza de aquél, su representante natural e inmediato. Con una participación activa en la administración de la región.

Lo anterior queda de manifiesto en el propio mensaje con que se inicia el proyecto de Ley "(...) cuando las leyes dispongan que el gobierno regional deba resolver un asunto o materia; se entenderá que el intendente, en su calidad de órgano ejecutivo de aquél, tendrá que someterlo al acuerdo del consejo respectivo".

Habrá un Administrador Regional. Se trata de un colaborador directo del intendente, de su exclusiva confianza. Quien tiene a su cargo la gestión administrativa del Gobierno Regional y la coordinación de los jefes de cada una de las divisiones, ejercerá facultades delegadas por el Intendente, salvo la de nombrar y remover a funcionarios de su dependencia.

El Intendente nombrará los jefes de división de los servicios administrativos de los gobiernos regionales entre cualquiera de los que integran una nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública, previo concurso público. Para estos efectos se constituirá una comisión calificadora, integrada por el propio Intendente o su representante y un miembro del consejo de Alta Dirección Pública.

El Secretario Ejecutivo del Consejo Regional será nombrado por el Intendente, con acuerdo del consejo, entre cualquiera de quienes integran la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante procedimiento análogo al anterior. Ahora se le concibe como funcionario público.

El Intendente puede alterar la agenda del Consejo Regional. Si bien éste puede asistir a las sesiones del consejo, ya sea personalmente o representado, sin derecho a voto, pudiendo hacer uso de la palabra con derecho preferente. Puede alterar la tabla antes del inicio o durante la sesión mediante la exclusión de una o más materias prevista por el Presidente del Consejo. Atribución por lo demás, indelegable.

Todo lo que se refiere a la inversión de recursos públicos que correspondan a la región si bien los resuelve el Consejo, debe hacerlo sobre la base de la proposición del Intendente.

La transferencia de competencia desde el nivel central hacia los gobiernos regionales, el Consejo regional deberá resolverla siempre sobre la base de la propuesta del Intendente, y es éste último quien la solicitará al Presidente de la República.

Como hemos podido dar cuenta, si bien el Intendente deja de presidir el Consejo Regional, mantiene su calidad de órgano ejecutivo del mismo, con determinantes atribuciones en el ámbito regional, algunas que ya poseía y que han sido modificadas fortaleciendo el poder del representante del órgano central. Otras son nuevas conforme da cuenta el nuevo artículo 24 del proyecto de L.O.C. sobre Gobierno y Administración Regional.

En tanto, las atribuciones del Presidente del Consejo - representante de la ciudadanía- son de menor envergadura, y más bien de carácter meramente administrativa (artículo 30 ter). Incluso es más, en la práctica tendrá más poder el Administrador Regional que el propio Presidente del Consejo Regional, ya que él primero puede ejercer facultades delegadas por el Intendente, dado que se trata de un colaborador directo de su exclusiva confianza.

Una vez más la descentralización política queda al debe. Habrá que seguir esperando por una verdadera autonomía regional, aunque la ciudadanía no piensa lo mismo, léase Aysén, Calama, Copiapó, entre otros. En definitiva es una descentralización desde el centro, con el centro y para el centro, sin participación alguna de los verdaderos actores.

[1] Véase nuestro trabajo (2011): “Administración Regional: ¿Hacia una descentralización del Estado Unitario?”, en Miriam Henríquez Viñas (coord.). Perspectiva del Derecho Constitucional desde el Mirador del Bicentenario (Santiago, Editorial Librotecnia) pp. 173-191.

RELACIONADOS

* [Cámara de Diputados analiza iniciativa que establece elección directa de los Consejeros Regionales...](#)
