

Manuel Tobar Leiva*

La reforma regional inconclusa: Una visión desde los consejeros regionales**

1.- Introducción

Las regiones y su respectiva institucionalidad, está normada en el capítulo XIII de la Constitución Política de la República, con el título de “Gobierno y administración interior del Estado”, como así también en la Ley Orgánica Constitucional sobre Administración y Gobierno Regional N° 19.175. Sobre la base de este antecedente jurídico, se ha definido como **Reforma Regional** básicamente a la expresión de una modificación de esos cuerpos normativos.

En un sentido más amplio, el Consejo Nacional por la Regionalización y Descentralización de Chile, concibe la Reforma comprendiendo todas las variables que afectan los territorios regionales, integrando a los asuntos jurídico-institucionales los aspectos económicos, sociales y culturales. La reforma regional impulsada por el gobierno nacional corresponde a la primera acepción, es decir, una reforma principalmente centrada en modificaciones normativas cuyos contenidos están relacionados con la estructura orgánica de los gobiernos regionales y la división político-administrativa.

El objeto principal de nuestro análisis será el proyecto de reforma a la Constitución actualmente en trámite en la Cámara de Diputados, a partir de diciembre de 2003. Con ese propósito expondremos en primer lugar, los antecedentes primarios que tuvo en cuenta el constituyente en la redacción de la Constitución de 1980 y las modificaciones que incorporó la reforma N° 19.097 al capítulo XIII de esa Constitución, con la finalidad de determinar el contexto de la temática que estamos examinando. Posteriormente, presentaremos un resumen de los diferentes diseños de reforma que se han postulado por los Gobiernos de la Concertación y en tercer lugar analizaremos el mensaje de la reforma en trámite, comenzando por una confrontación entre los diversos diseños; inventariando las opiniones de los expertos; efectuando comen-

** Artículo escrito antes de la aprobación de la Reforma Constitucional 2005 (N. del E.).

* *Licenciado en Asuntos Públicos e Internacionales y Diplomado en Ciencias Políticas en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Director Ejecutivo del Centro de Estudios Regionales, CER.*

tarios respecto de cada una de las modificaciones propuestas y las conclusiones especialmente concebidas en mi calidad de consejero regional.

2.— Historia de la reforma del capítulo XIII de la Constitución de 1980.

a.— Descentralización o desconcentración en la Constitución del 80

La Constitución de 1980 siguió el modelo de los Decretos Leyes 573 y 575. Ello se constata en que la redacción del artículo 3º de la Constitución establecía, al igual que dichos decretos leyes, que: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su **administración sea funcional y territorialmente descentralizada**”. Sin embargo, en el gobierno de ese periodo había personeros que sostenían un punto de vista diferente, posición que quedó consignada en el Acta Constitucional N° 2 de 1976. Esos personeros proponían la siguiente redacción: “su administración es funcional y territorialmente **desconcentrada**” (Luz Bulnes, “La regionalización y sus antecedentes jurídicos”, 1988, editorial Andrés Bello, página 17)

La Comisión Nacional para la Reforma Administrativa, CONARA, propició invariablemente el concepto de **descentralización administrativa**, siguiendo la preceptiva de la Constitución de 1925, la cual en su artículo 107 inciso 1º disponía que “las leyes confiarán paulatinamente a los órganos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la **descentralización** del régimen administrativo interior”. En cambio, los redactores del acta constitucional N° 2 en su artículo 1º preferían el concepto de **desconcentración administrativa**, lo cual era más coherente con la naturaleza política del régimen que gobernaba al país.

En esa perspectiva, percibo la propuesta de CONARA, ratificada por la del Consejo de Estado, como una aspiración de un modelo administrativo a seguir, pero en la práctica fue una norma meramente programática. Esto por cuanto, para que se aplicara efectivamente la descentralización administrativa funcional y territorial, los organismos subnacionales a los cuales se les traspasaba facultades, necesariamente debían poseer al menos **personalidad jurídica de derecho público** de la que nunca gozaron hasta la dictación de la reforma constitucional N° 19.097 de 1991. Por tanto, en la realidad la institucionalidad subnacional de aquella época (COREDES y CODECOS) fue clara y categóricamente desconcentrada.

b.— La reforma constitucional N° 19.097 de 1991

El 21 de agosto de 1991 se suscribe un **acuerdo** entre los representantes del gobierno encabezados por el Ministro del Interior Enrique Krauss y de la oposición, entre los que se contaba Andrés Allamand y Julio Dittborn, más otros políticos de todo el arco partidario. Ese acuerdo fue cumplido integralmente y se tradujo en el proyecto de reforma constitucional N° 19.097 que se aprobó en el Congreso Nacional,

publicándose en el D.O. del 12 de noviembre de 1991 (Gonzalo Matner, "Descentralización y Modernización del Estado en la transición". Pág. 168-175).

La reforma contiene 12 artículos y tres disposiciones transitorias. Esos artículos reformaron completamente el capítulo XIII titulado "Gobierno y Administración interior del Estado" de la Constitución de 1980. No obstante, destacaré dos de las modificaciones que me parecen son las más fundamentales de la reforma a la Constitución. La primera no está precisamente en el capítulo XIII, pero es central en la definición de la división político-administrativa y en la orientación y carácter de la administración del Estado. La segunda en cambio, está inserta en el capítulo XIII y es la que suscita el paso de la desconcentración a la descentralización administrativa de la administración regional.

a.- El nuevo artículo 3° de la CPR confirma el carácter unitario del Estado, y la división político-administrativa en regiones, señalando: "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Luego, el constituyente se refiere a la institucionalidad estableciendo que "Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley." El hecho que el constituyente desechara la terminología potencial de la fórmula "propenderá", que disponía la Constitución de 1980 y la reemplazara por el uso de la fórmula imperativa "será", deja a juicio del profesor Luis Hernández Olmedo consagrado un mandato claro e ineludible para impulsar de manera consistente la descentralización, por tanto, la reforma N° 19.097 viene a determinar el curso que deberán seguir nuestras instituciones.

b.- La ley de reforma a la CPR N° 19.097 modifica el artículo 100 del capítulo XIII de la Constitución, creándose la institución del **Gobierno Regional**. "El Gobierno de cada región reside en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. **La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.** El gobierno regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de **personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.**" En otros términos, el constituyente le atribuyó al Gobierno Regional autonomía de decisión, al dotarlo de personalidad jurídica para cumplir su misión, esto es convertirlo en sujeto de derechos y obligaciones; por consiguiente a partir de ese momento el Gobierno Regional clasifica entre los organismos descentralizados.

3.- Los proyectos de reforma constitucional abortados: Antecedentes

Los gobiernos regionales se instalaron en todas las regiones del país un 23 de abril de 1993. Un año después, en julio de 1994 se realiza el primer Congreso de Consejeros

Regionales en Valparaíso, en 1995 se crea la Asociación Nacional de Consejeros de Gobiernos Regionales de Chile, con la finalidad de profundizar la descentralización y regionalización de Chile, para lo cual propone un acuerdo nacional. A principios de 1996 se suscribe en el Palacio Ariztía un “Compromiso para una agenda de la regionalización” entre los consejeros regionales y los Presidentes nacionales de todos los partidos con representación parlamentaria. En 1997, en el marco de un consejo nacional de los consejeros se trazan las bases para crear un organismo que agrupe a todas las instancias en pro de la descentralización y regionalización, el CONAREDE. Este organismo debutará en Valparaíso organizando la primera CUMBRE de las Regiones en 1998, que concluye en propuestas y compromisos de los diversos actores. (Cumbre de las Regiones, 1998, “Todo Chile es Chile”, Pág. 35–36).

Por otra parte, en la misma época, el Gobierno del Presidente Frei Ruiz Tagle impulsó a través de la SUBDERE el programa Universidades y Gobiernos Regionales, en el que se integran los consejeros regionales. Dicho programa nace de hecho en abril de 1995 en la USM y se refuerza con la dictación del Decreto Supremo N° 6954 de noviembre de 1999. En todas estas instancias y organismos se entabló y mantuvo una fértil reflexión en torno al proceso de descentralización y regionalización en Chile con la participación activa de la SUBDERE y el MIDEPLAN. Fruto de esos debates académicos y políticos se alimentó la iniciativa de una nueva reforma al capítulo XIII de la CPR. Por diversas circunstancias que explicaremos los dos primeros intentos no tienen éxito. Se trata del proyecto preparado por el SUBDERE Marcelo Schilling en la administración del Presidente Frei y de las indicaciones a la reforma constitucional (duras) presentadas por el Presidente Lagos en la actual administración.

a.— El abortado Proyecto de reforma del Presidente Frei

En mayo de 1998 el Presidente Frei tenía definido un proyecto de reforma constitucional que modificaría el capítulo XIII de la CPR y que despacharía al Senado. Sin embargo, en octubre de ese año, en la Cumbre de las Regiones, el Presidente anunciaría solamente una modificación a la ley N° 19.175 (Cumbre de las Regiones, Todo Chile es Chile, página N° 89–97). Los contenidos del ante-proyecto de reforma constitucional fueron los siguientes:

- 1.— Facultar al Presidente de la República para que en el ejercicio de su potestad, pueda a su vez autorizar a los **gobiernos regionales** para regular aquella parte de las materias reglamentarias que tengan un reflejo específico en cada Región.
- 2.— **Flexibilizar el número de las Regiones**, suprimiendo en el artículo 45 de la CPR la expresión “trece”. Complementariamente, incorporar la creación y supresión de Regiones como una nueva materia de ley con quórum calificado y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

- 3.- Consagrar constitucionalmente al Intendente como “**órgano ejecutivo del Gobierno Regional**”. Por consiguiente, se le encomienda una **dedicación prioritaria a las tareas de administración regional**
- 4.- **Elección directa de los Consejeros Regionales** y elección de un **Presidente del Consejo** de entre sus propios miembros.
- 5.- Se consagra dentro de las atribuciones del Presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado y mediante **decreto supremo**, la facultad de **adscribir al Intendente o al ejecutivo del Gobierno Regional**, determinados servicios públicos que operan en la Región.
- 6.- Al Gobernador se le encomienda de manera **prioritaria** las tareas tradicionalmente englobadas en el concepto de **gobierno interior**. Se le **priva de la coordinación de los servicios públicos** en la provincia.
- 7.- Se elimina el CESPRO. Se propone que los Gobiernos Regionales definan las instancias más apropiadas para la coordinación intrarregional.
- 8.- Se propone el establecimiento a nivel constitucional de una administración para las **áreas metropolitanas** y encarga al legislador la determinación orgánica y competencial de esta nueva administración.

En la discusión de la reforma propuesta por el SUBDERE Marcelo Schilling, se confundieron los asuntos relativos a la reforma a la constitución con aquéllos que estaban relacionados con las modificaciones a la LOCGAR N° 19.175. En ese contexto, se escuchaba un discurso de promoción de las competencias de los gobiernos regionales, pero al examinar la normativa propuesta se constataba un desequilibrio entre las atribuciones que se asignaba al Intendente y aquellas asignadas a los Consejos Regionales. En concreto, en la estructura orgánica se levantaba la figura de un **Súper Intendente** y se debilitaba la instancia de los Consejos Regionales. Es así como por un lado, se impulsaba la elección directa de los consejeros regionales, y la elección de un Presidente del CORE por sus pares, pero por otro se postulaba a nivel de la LOCGAR quitarle dos de sus principales atribuciones: 1.- La resolución de los proyectos de inversión del F.N.D.R., competencia que traspasaba al Intendente, y 2.- La resolución sobre los planes reguladores comunales, competencia que traspasaba al MINVU, es decir a órganos de la administración central.

Razón por la cual la reforma no dejaba satisfechos a los consejeros regionales, debido a que se les anunciaba que en la modificación de la Ley N° 19.175 perderían atribuciones. Pero el gobierno no advirtió que para materializar el propósito de derogar la atribución de los CORES, en resolución del FNDR, debía modificar también el artículo 102, inciso segundo, de la Constitución. Esa situación representó una gran dificultad para el Gobierno, pues los parlamentarios del entorno del Presidente exigían esta condición a cambio de aceptar la elección directa de los consejeros, pero otros

parlamentarios se oponían a dicha reforma con lo cual se preveía no se alcanzaría el quórum para el éxito de esa norma.

Se ha mencionado que la Asociación de Consejeros Regionales suscribió un Protocolo Regional con todos los partidos políticos con representación parlamentaria, en el que se inauguraba un compromiso por profundizar la regionalización. Sin perjuicio de lo cual, muchos parlamentarios transversalmente criticaban la fórmula de las elecciones directas de los CORES. Se cuestionaba la posibilidad que un CORE fuera elegido con una votación superior a la de un diputado o senador y además tuvieran atribuciones para definir proyectos de inversión pública, lo cual se entendía como una ventaja para los consejeros desde el punto de vista del reconocimiento de la comunidad y que ello significara un trampolín para, a posteriori, ser candidatos a parlamentarios.

Esta percepción de amenaza, condujo a senadores de la Región del Bío Bío a sustentar la propuesta de que los Consejos Regionales fueran integrados por los parlamentarios. Por otra parte, también surgieron diseños alternativos en el campo de los Alcaldes y Concejales, quienes sostenían su rechazo a la elección directa de los consejeros regionales y proponían en reemplazo que esas instancias fueran integradas por los alcaldes y concejales de la Región respectiva. Es decir una remembranza de lo que había sido el modelo de Asamblea Provincial de la Constitución de 1925, que se componía por concejiles elegidos por las municipalidades. Otras críticas procedentes de ambos mundos, apuntaban a consolidar lo avanzado y aplicar el principio de gradualidad del proceso, lo cual significaba que la reforma era un apresuramiento injustificado del Gobierno, amén de que señalaban que no había una reflexión madura respecto de estas nuevas instituciones. Otra de las dificultades era que la reforma respaldada por el Presidente Frei precisaba de un amplio acuerdo nacional por los quórum calificados que se necesitaban, imitando el procedimiento que con éxito se llevó a cabo en la reforma N° 19.097 conducida por el Gobierno de Patricio Aylwin.

Con todo, resulta notable que el Gobierno no variara su propuesta de elección directa de los consejeros regionales y desechara de plano aquellas alternativas, que por cierto eran disfuncionales al ordenamiento jurídico institucional del Estado, pero que sin duda enredaron el proceso e impidieron un acuerdo nacional, por lo que el Presidente Frei terminó su mandato y no presentó el proyecto de Reforma a la Constitución ni el proyecto de modificación de la LOCGAR N° 19.175.

b. – Las indicaciones a la reforma constitucional: El senado

1. – El Presidente Lagos en su mensaje del 21 de mayo de 200, al referirse a las reformas constitucionales manifestó que era su deseo, “convocar a un diálogo con las Regiones de Chile y con todos los sectores políticos para que la reforma constitucional incorpore también un enfoque moderno acerca de la urgente descentralización que necesita nuestro país”. Asumiendo esa

convocatoria la SUBDERE, dirigida por Francisco Vidal, organiza en Concepción un Congreso de la Descentralización en el mes de junio de 2001. En ese Congreso, se lanza la ponencia del gobierno nacional denominada “El Chile descentralizado que queremos”. Ese mismo año, el Presidente Lagos le sugirió a la Directiva de los Consejeros Regionales dialogar con los Presidentes de ambas cámaras del Congreso con el objeto de incluir los temas de la descentralización en las reformas constitucionales.

- 2.- Después de un largo peregrinar, el 13 de abril de 2002 fueron presentadas al Senado las indicaciones a los proyectos de reforma constitucional que se habían formulado en el marco de las reformas denominadas duras. Para redactar las indicaciones el Gobierno tuvo ante sí dos antecedentes: En primer lugar, el anteproyecto de reforma constitucional redactado en la administración del Presidente Frei, el cual no obstante su escasa aceptación por parlamentarios y CORES, había alcanzado un alto nivel de convencimiento en el Gobierno concertacionista. El segundo antecedente, fue el resultado del diálogo promovido por el Presidente, que se expresó en la articulación de una política de Estado en materia de descentralización y regionalización, que incluso fue caracterizada como un “modelo” a seguir, en el Congreso precedentemente mencionado (Francisco Vidal, “Congreso de la Descentralización”, culminación de un proceso participativo, Ediciones LOM, agosto 2001, página 20).
- 3.- Siete fueron las indicaciones atinentes a la reforma regional y consistían en las siguientes materias:
 - 3.1. – Se incorporaba constitucionalmente la posibilidad de la elección popular de los consejeros regionales a través de un sistema proporcional, modificando el artículo 18 de la Constitución.
 - 3.2. – Se incorporaba un inciso segundo al artículo 32 N° 8 con el propósito de definir la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales. Para lo cual se establecía que “En ejercicio de esta potestad, el Presidente de la República podrá facultar a los gobiernos regionales para completar la regulación reglamentaria, en lo que fuere particular y específico a cada Región, siempre que sea procedente, atendida la materia de ley a regular, y cuando expresamente el Presidente de la República así lo determine en el decreto supremo reglamentario, y sólo respecto de las materias que éste establezca al efecto. El ejercicio de esta facultad reglamentaria de los gobiernos regionales se sujetará también al control de legalidad de la Contraloría General de la República”.
 - 3.3. – Se modificaba el inciso primero del artículo 45, en el sentido de eliminar la referencia a las trece regiones del país, con lo cual se flexibiliza la división

político-administrativa y se formula un nuevo diseño para las elecciones senatoriales.

- 3.4. – En el artículo 101, se propone un nuevo inciso segundo que dispone que “**El intendente será el órgano ejecutivo del gobierno regional** y, en tal carácter, le corresponderá ejecutar los acuerdos del consejo y proponer a éste aquellas materias que requieren su acuerdo, según establezca la ley orgánica constitucional respectiva.”
- 3.5. – Se propone un nuevo inciso segundo en el artículo 102, que establece que “El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en la forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva y de conformidad con lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 18. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará la organización del consejo regional, el número de consejeros regionales y la forma en que éstos elegirán al presidente del consejo de entre sus propios miembros.”

En ese mismo artículo en el inciso tercero final se le agrega una nueva e importante competencia más al Consejo Regional. En efecto, al terminar la frase que dice que el CORE, resolverá la inversión de los recursos consultados para la Región en el F.N.D.R, sobre la base de la propuesta que formule el Intendente, se agregaría “**como asimismo respecto de los demás recursos que establezcan las leyes**”.

- 3.6. – Se sustituyen los incisos segundo y tercero del artículo 105 por el siguiente nuevo inciso segundo: “Corresponde especialmente al gobernador la conservación del orden público y la seguridad en la provincia, de conformidad a la Constitución y las leyes. Las demás atribuciones que le competen serán determinadas por la ley como asimismo aquéllas que podrá delegarle el intendente”.
- 3.7. – Finalmente, la reforma constitucional incorpora la solución a los temas metropolitanos y territorios especiales, modificando el inciso segundo del artículo 112, en los siguientes términos: “Sin perjuicio de lo anterior, una ley orgánica constitucional establecerá el órgano y la forma de administración de las áreas metropolitanas y de los demás territorios especiales, para la prevención y solución de los problemas que les sean comunes y que afecten a las comunas comprendidas en dichos ámbitos territoriales. El estatuto de administración especial que el legislador defina para estos territorios, podrá consagrar funciones y atribuciones exclusivas y aun excluyentes a las establecidas para los gobiernos regionales, para las municipalidades y los servicios públicos con competencia en los mismos territorios.” (Boletines N° 2526–07 y 2534–07.)

- 4.— Con fecha 13 de agosto de 2002, el Departamento de Prensa de la Cámara alta comunicó que la Comisión de Constitución del Senado había rechazado por cuatro votos (Chadwick, Espina, Aburto, Moreno) contra uno (Viera Gallo) una propuesta para la elección popular directa de los Consejeros Regionales. Previamente, habían sido sometidas a la consideración de otra comisión del Senado que tenía por objeto el tema de la modernización del Estado y presidida por el senador Boeninger, que tampoco desarrolló el tema. Lo concreto es que estas comisiones rechazaron mantener en trámite legislativo estas indicaciones, por apreciar que no tenían que ver con las materias establecidas primitivamente en el acuerdo político que estaban procesando, es decir, lo que se ha denominado periódicamente las reformas duras: senadores designados, consejo de seguridad, sistema electoral, etc. Todo ello sucedió no obstante que el Gobierno, para asegurar el concurso de los parlamentarios de la concertación, optó por presentar en esta materia una reforma de continuidad; vale decir, no siguió cabalmente el modelo surgido en el Congreso de Concepción, sino la propuesta Schilling del Gobierno de Frei.

Sin perjuicio de tal opción, las indicaciones intentaron equilibrar las competencias del Intendente y el Consejo Regional, aquello se manifestó en el artículo 102: en su inciso tercero final se le agregaba una nueva e importante competencia más al Consejo Regional, al atribuirle la resolución “respecto de los demás recursos que establezcan las leyes”. Por otra parte, no se insistió en la proposición de eliminar la atribución resolutoria del CORE sobre el FNDR, pero el Ministro Ravinet insistió en su promesa de Alcalde de derogar la atribución de los CORES para aprobar los planes reguladores comunales. Afortunadamente el gobierno tuvo la delicadeza de instalar una mesa de negociaciones entre los consejeros y esa cartera, producto de la cual se acordó transferir los planes regionales de desarrollo urbano que estaban bajo la potestad del MINVU a los Consejos Regionales y los planes reguladores comunales a los municipios. (Manuel Tobar Leiva, “Norma y realidad en la práctica de la planificación regional”, Lom ediciones, marzo 2002, páginas 80–81.)

Finalmente, cabe consignar que en las reuniones de los consejeros regionales con el presidente del Senado, el senador Andrés Zaldívar argumentó que en su opinión, la reforma constitucional en materia de estructura orgánica de los gobiernos regionales la apreciaba “muy verde”, en consecuencia, era más partidario de apoyar la modificación de la Ley N° 19.175 en los aspectos que dicen relación con el fortalecimiento de las funciones, atribuciones y recursos de los gobiernos regionales. Inversamente, el Presidente de la Cámara, el diputado Víctor Barrueto, se mostró favorable a la reforma y a su inclusión en el paquete de reformas constitucionales a negociar entre

concertación y oposición. Este desencuentro en la alianza de gobierno terminó por abortar por segunda vez el proyecto de reforma regional (Manuel Tobar Leiva, “Balance de una década de Gobiernos regionales”, Edición Mideplan, 2003, Pág. 91–138).

4.– Reforma Constitucional presentada a la Cámara de Diputados

Luego de una reunión del CONAREDE con el Ministro del Interior José Miguel Insulza y el Subsecretario de Desarrollo Regional Francisco Vidal en el Palacio de la Moneda, y otras reuniones con diputados, el Gobierno resolvió insistir en su proyecto de reforma constitucional. El mencionado proyecto ingresó a trámite legislativo el 11 de diciembre de 2003 en la Cámara de Diputados y específicamente se trata de la reforma al capítulo XIII de la Constitución, que en resumen contiene las siguientes materias expuestas en el mensaje 361–348, a las que complementaremos con nuestros respectivos comentarios:

1. Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional

Para los efectos de reforzar y perfeccionar la actual regulación constitucional aplicable al Intendente, se propone **consagrar en el artículo 101 de la Constitución Política, la calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional que dicha autoridad ostenta.**

Asimismo y en virtud de la calidad recién señalada, **se instituye al Intendente como agente prioritario en la promoción del desarrollo en la Región.** En paralelo, **se mantiene para el Intendente la presidencia del consejo regional, actuando al efecto, como instancia de iniciativa** para aquellas materias que requieren del acuerdo de dicho cuerpo colegiado.

Complementariamente, se reitera la actual atribución del Intendente para coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que operan en la Región.

Por último, y para efectos de reforzar las señaladas atribuciones, se asigna al Intendente la facultad de delegar en los gobernadores, el ejercicio de sus atribuciones en el nivel provincial, cuando las características del territorio así lo aconsejen.

En suma, esta reforma apunta a definir para el Intendente una **especial dedicación a las tareas de “administración regional”**, dirigiendo el conjunto de sus competencias y atribuciones al esfuerzo del desarrollo regional. Ello le permitirá abocarse de manera sustantiva a promover las tareas propias de la administración de la Región, en concreto, ejerciendo su capacidad de iniciativa, ejecutando los acuerdos del consejo regional y coordinando la acción de los servicios públicos que operan en la Región.

En este contexto, las enmiendas planteadas expresan también la intención de armonizar la concepción de Estado Unitario que caracteriza a nuestro país y la opción des-

centralizadora de su administración, la cual se materializa regionalmente en este representante del Presidente de la República.

Comentario N° 1

1.- El anteproyecto de Frei como las indicaciones del Presidente Lagos convergen en esta materia en dos conceptos: Elevar a rango constitucional el órgano denominado "Ejecutivo del Gobierno Regional" y definir una prioridad por las competencias de Gobierno Regional. Pero difieren del Proyecto presentado a la Cámara en el sentido que eliminaba la facultad de que el Intendente presidiera el Consejo Regional y se facultaba al CORE para elegir entre sus miembros ese Presidente. Consiguientemente, la propuesta que se ha sometido al Congreso, mantiene en el Intendente la facultad de presidir el CORE.

2.- Resulta ilustrativo recordar que el Subsecretario Marcelo Schilling había partido por postular la figura de un vicepresidente del Consejo Regional. Tal institución se remonta al artículo 97 de la Constitución del 25 relativo a las Asambleas Provinciales (M. Schilling, "La Reforma Regional", 1998, editado por la SUBDERE, Pág. 34). El vicepresidente era elegido por los consejeros regionales y se concebía primordialmente como un suplente del Presidente. En una de las jornadas de reflexión del programa universidades y gobiernos regionales ocurrida en Antofagasta, los CORES se opusieron a dicha propuesta argumentando la necesidad de un Presidente del Consejo con las facultades establecidas en el artículo 24 de la LOCGAR N° 19.175. El Gobierno posteriormente acordó con la Asociación de Consejeros postular la idea de un Presidente del Consejo elegido por sus pares, pero no aceptó que tuviera las facultades que establece el mencionado artículo de la LOCGAR (Manuel Tobar Leiva, "La Reforma Regional", 1998, editado por la SUBDERE Pág. 129-130).

3.- El bosquejo que tenía la SUBDERE de aquella época comprendía a un Presidente del Consejo Regional, que sería elegido entre sus propios miembros por acuerdo de la mayoría de los consejeros en ejercicio. Duraría en su cargo un año y podría ser reelegido. El presidente tendría las siguientes atribuciones específicas:

- a.- Coordinar el trabajo de las comisiones técnicas del Consejo.
- b.- Dirigir las sesiones del Consejo cuando éste ejerza sus atribuciones de fiscalización respecto del desempeño del Intendente y en aquellas en que se defina el reglamento de su funcionamiento interno.
- c.- Dirigir la Secretaría del Consejo Regional.

El presidente sólo podría ser removido por causa fundada, mediante acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio del Consejo Regional, en sesión especialmente convocada para ese efecto.

4.- Tampoco el Proyecto en comento siguió la Política de descentralización liderada por el Subsecretario Francisco Vidal. En ese modelo, que respaldo, el Ejecutivo del Gobierno Regional debía ser un Presidente del Gobierno Regional elegido por sufragio universal en la Región, que preside el CORE y asume la conducción de la administración superior en la Región. Esa proposición era en la práctica la misma que hacían los CORES, pues un presidente del Consejo Regional con las facultades del artículo 24 de la LOCGAR N° 19.175, equivalía a postular un Presidente del Gobierno Regional. La propuesta además establecía una transición, en la que en un primer periodo el Presidente del GORE sería elegido en el seno del Consejo Regional (El Chile Descentralizado que queremos, edición Subdere, página. 64) Otros en cambio son partidarios que el Presidente de la República designe al Intendente con la aprobación del Consejo Regional. Ambas opciones son atractivas en la medida que el norte sea la elección de un Presidente del Gobierno Regional por sufragio universal de la comunidad regional y que se diseñe una estrategia de avance de conformidad con el principio de gradualidad seguido en el proceso descentralizador.

5.- En una carta suscrita por 80 diputados de la legislatura pasada, en que más de la mitad continúa siendo parlamentario en la legislación actual, se abogaba por "La elección directa de las autoridades regionales, estableciendo una separación entre el representante del Presidente de la República respecto de quien ejerza la jefatura del Gobierno Regional. Esto de ninguna manera —declaraban— supone un debilitamiento del Estado ni al sentido de pertenencia nacional, sino que permite, por el contrario, que las autoridades con responsabilidades superiores puedan concentrarse en ellas con mayor dedicación y eficiencia". Similares compromisos fueron contraídos en la Campaña de CONAREDE "Yo voto por las regiones". suscritos por el 100% de los senadores y el 82% de los diputados electos en regiones, para aprobar las Reformas Regionales. Sin embargo, como se ha observado, los senadores rechazaron las indicaciones propuestas por el Gobierno del Presidente Lagos el 2002 y es una incógnita cómo se comportarán en la actualidad.

6.- La virtud que le reconocen a esta reforma en trámite, es que **prioriza** las funciones de la administración regional por sobre las funciones de gobierno interior. El Intendente, órgano ejecutivo del Gobierno Regional, se consagra prioritariamente a las funciones de la administración regional y los Gobernadores se consagran prioritariamente a las funciones de Gobierno interior. Esta prioridad es congruente con la importancia que en la Constitución tiene "la función administrativa para el desarrollo" que está consagrada y se basa en los artículos 102 inciso segundo, referida a la "política nacional de desarrollo"; artículo 100, inciso segundo, donde se establece que el GORE "tendrá por objeto el desarrollo social, económico, y cultural de la región"; y el artículo 107 inciso segundo, al disponer que la finalidad de las Municipalidades es "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (Rolando Pantoja Bauzá, "La organización administrativa del Estado", Editorial Jurídica 1998, páginas 366-367).

Ahora bien, el objetivo de un gobierno democrático es el **desarrollo humano e integral de la comunidad de personas**. En cambio, el orden y la seguridad; la facultad de llamar a la fuerza pública y de aplicar la coerción legítima del Estado, son condiciones que aseguran esa finalidad. En sociedades altamente conflictuadas es seguro el protagonismo del gobierno interior en la agenda pública e incluso supere en urgencia e importancia las políticas públicas que persiguen el desarrollo. Pero a la larga, los conflictos son en gran medida originados por la ausencia de desarrollo humano. Por todo ello me inscribo en una perspectiva más teleológica del concepto de Gobierno y en una separación más definitiva entre Gobierno Interior y Gobierno Regional.

7.- No obstante, esta separación entre las dos líneas de gobierno es relativa en el proyecto en trámite, puesto que el concepto "prioritario" nos sugiere una "preferencia" que no excluye que el Intendente mantenga la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos de la administración central que operan en la Región y las competencias de gobierno interior. Muy diferente es la posición establecida en la política de descentralización patrocinada por la SUBDERE, la cual sustenta la separación definitiva de las líneas de gobierno interior y Gobierno Regional, quedando en la primera las competencias propias del nivel central, bajo la autoridad directa del o de los representantes del Presidente de la República; y, en la segunda, aquellas materias propias del desarrollo territorial, radicadas en el Gobierno Regional.

8.- La oposición a que exista un Presidente del Gobierno Regional que sea elegido directamente por la ciudadanía, tiene su origen en las posiciones doctrinarias de los especialistas relacionadas con la naturaleza jurídica del Estado y el carácter que tiene su reforma. El profesor Luis Hernández Olmedo, sostiene que el constituyente de 1992 ha sido claro en afirmar que la descentralización no conspira en ninguna forma con la concepción jurídica de un Estado Unitario. A la vez y dado que no existe tal contraposición, han sido enfáticos en declarar tanto en la historia fidedigna de la norma como en los alcances establecidos en el texto positivo de la reforma N° 19.097, que ella "no importa siquiera un germen de federalismo, sistema que al contrario es rechazado absolutamente por ser ajeno a la idiosincrasia y desarrollo institucional del sistema político chileno". Conforme con esa postura, respecto de la naturaleza jurídica del Estado, para la doctrina chilena no importa mayor problema sostener de manera casi unánime una concepción de Estado unitario que no ve afectada su naturaleza por procesos de **descentralización administrativa**. Por el contrario, la calidad de unitario excluye por definición la descentralización política.

En efecto, la doctrina mayoritariamente la expresaría en posiciones como las del profesor Francisco Cumplido, quien subraya que **descentralización política**, consiste en el traspaso de poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno a un órgano que tiene una base territorial determinada (región, comuna) generado democráticamente y que goza de una cierta autonomía para **crear su propio derecho**. (Francisco Cumplido y Humberto Nogueira. Derecho político:

1987 Pág. 245.) El profesor Nogueira reafirma esta posición en un reciente estudio señalando que “La descentralización política implica facultades y atribuciones no sólo de carácter administrativo sino también en algunos casos, legislativas”. Pero agrega que “los fenómenos de descentralización política se han dado en el marco de Estados Unitarios que han iniciado procesos de regionalización” (Humberto Nogueira. “Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile”, Mideplan, 1998. Pág. 276–277).

A la luz de estos enfoques resulta de interés examinar otros procesos de avanzada descentralización que plantean interrogantes acerca de esa doctrina tradicional. Entre ellos, la descentralización en países como **España e Italia** que sin ser federales; o sea, sin perder la unidad del Estado, admiten respecto de sus regiones grados considerables de autonomía no sólo administrativa, sino también política y fiscal. Esta aparente paradoja es la que refleja la doctrina constitucional española al decir respecto al Estado de las Autonomías, consagrado en la Constitución de 1978, que: “El texto constitucional promulgado piensa en, desde y para el Estado unitario integrado por autonomías”. Agreguemos el caso de **Francia**, que fue en un tiempo un **modelo del Estado unitario centralizado**, pero que a partir de las reformas de 1982 los Consejos Regionales se eligen directamente por la comunidad y éstos eligen a un Presidente del Consejo Regional. Esas instancias tienen facultades respecto de la planificación, los contratos, planes, presupuestos que definen autónomamente, poder reglamentario, etc. Al lado, de los Consejos Regionales encargados de la administración de la Región está la **Prefectura** que tiene la misión de representar al Estado central en la Región y que efectúa el control a posteriori de las decisiones del Consejo Regional. En este esquema, Francia no ha perdido la calidad de Estado Unitario. Más cerca tenemos los casos de Colombia y Perú con Estados unitarios, regímenes presidenciales y autoridades subnacionales elegidas por la comunidad.

En armonía con esas experiencias, se plantea el experto en descentralización y desarrollo regional Sergio Boisier, para quien lo esencial es que el ente políticamente descentralizado haya sido generado en un proceso electoral y no esté subordinado jerárquicamente al Gobierno Central (Sergio Boisier, Manual de gestión regional. 1994. CEAL-UCV, pág. 23). Me inclino por la doctrina que defiende Boisier, atendido que en mi opinión lo principal en la descentralización política son los aspectos relativos a la representatividad y legitimidad del poder político, en tanto que el carácter normativo de los entes descentralizados puede ser interpretado en un sentido amplio o restrictivo. En la acepción amplia que postulan Cumplido y Nogueira, el gobierno regional puede formar su propio derecho, vale decir la ley, lo cual conduciría a modificar los atributos del Estado Unitario y por ende su naturaleza jurídica, luego, ese cambio clasificaría al Estado dentro de la concepción moderna de **Estado Regional** que postula el constitucionalista José Luis Cea. Pero, en una acepción restringida, la instancia descentralizada sólo tiene una potestad reglamentaria. Esta sin duda es la definición de la Constitución del 1980, cuando fija al Consejo Regional en su artículo

102 como un “órgano de carácter normativo”. La elección de autoridades regionales con potestad reglamentaria se enmarca en el concepto de la descentralización política, pero en ningún caso transforma la naturaleza jurídica del Estado Unitario, como de hecho no la cambió en España, Italia, Francia, Colombia y Perú.

2. Potestad Reglamentaria del Intendente

Por otra parte, el proyecto de reforma que se somete a vuestra consideración propone consagrar constitucionalmente una **potestad reglamentaria propia del Intendente**, entendida como una extensión de la respectiva facultad del Presidente de la República, que a éste le asiste en su calidad de Jefe de Estado, y que se confiere al Intendente por ser su representante natural e inmediato en la Región.

Para este efecto, se propone incorporar un nuevo inciso segundo al artículo 100 de la Constitución Política, que **confiere al intendente potestad para dictar las normas que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la respectiva Región**, sujetándose, en todo caso, a las regulaciones reglamentarias nacionales.

De este modo, en ejercicio de esta potestad, el Intendente podrá dictar disposiciones generales y obligatorias para la ejecución de las leyes, en la Región correspondiente, permitiendo al representante directo del Presidente de la República en la Región, regular la ejecución de la ley en aquello que es propio o particular al respectivo ámbito territorial.

Por último, para cautelar la adecuada correspondencia con la normativa nacional, la reglamentación regional que así se dicte, deberá sujetarse igualmente al control de legalidad de la Contraloría General de la República.

Comentario N° 2

1.— Los dos proyectos abortados coinciden en elevar a rango constitucional la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales. El proyecto de indicaciones del Presidente Lagos, proponía modificar el artículo 32 N° 8, que se refiere a las atribuciones especiales del Presidente de la República en el ejercicio de la potestad reglamentaria. La idea consistía en incorporar un inciso segundo en el numeral 8, estableciendo que: “En ejercicio de esta potestad, el Presidente de la República podrá facultar a los gobiernos regionales para completar la regulación reglamentaria, en lo que fuere particular y específico a cada Región”. La opción del proyecto en trámite es diametralmente diferente, puesto que el constituyente atribuye esa potestad reglamentaria al Intendente, no al Gobierno Regional.

2.— En el ámbito de los reglamentos regionales, los consejeros concuerdan en que esta es una facultad que debiera ser fortalecida en el nivel regional. La experiencia revela que esa potestad no se ha desarrollado conforme a las expectativas de los CORES. El punto crítico se encuentra en la redacción que el legislador orgánico constitucional

plasmó en el artículo 20, letra a), al consagrar la atribución del GORE de “aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le **encomienden las leyes**, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen”. De ahí que para dictar un reglamento regional debe cumplirse el requisito de una habilitación legal, y la sujeción a reglamentos supremos dictados por el Presidente de la República.

En el Senado, el legislador orgánico constitucional, precisó respecto de los reglamentos regionales, que “el sentido de la disposición debe ser el de **evitar la autonormación**, de modo que esta potestad quede subordinada a la ley” (Diario Oficial, leyes anotadas y concordadas N° 8, Ley 19.175, Pág. 38). Esa filosofía nos aclara las razones del celo exagerado en la redacción del artículo 20, letra a), todo lo cual ha anulado la potencialidad de esta facultad, ya que desde la instalación de los Gobiernos Regionales no ha habido ley que habilite al Gobierno Regional para ejercer su función reglamentaria.

3.- En el plano doctrinario, tanto el profesor Alejandro Silva Bascuñán como el profesor Juan Carlos Ferrada comparten una opinión diferente. Silva Bascuñán señala que “el carácter normativo que se atribuye al Consejo Regional, directamente por precepto de la misma carta fundamental, importa la facultad de ejercerlo dentro del objetivo y alcance de la atribución concedida, **sin previa autorización del legislador**”. En tanto, Ferrada, agrega que las materias que no se encuentran en el dominio legal máximo (artículo 60 CPR) en principio “al menos, puede ser abordado por el reglamento, no requiriéndose para ello ley expresa que autorice a la autoridad político-administrativa a actuar en una materia determinada” (Alejandro Silva Bascuñán, tomo X Tratado de derecho constitucional, 2004, página 96 y 97). Al respecto, preciso es consignar que el artículo 102 de la CPR confiere al CORE potestad normativa y que la LOCGAR N° 19.175 dispone en el artículo 24 literal g) que al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional le corresponde proponer al CORE los proyectos de reglamentos Regionales para su aprobación, incluso el mismo Intendente en igual calidad, debe ejercer sus funciones con arreglo a la CPR, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

4.- El proyecto de reforma en trámite, empero, no sigue a sus predecesores, pues propone consagrar constitucionalmente una potestad reglamentaria propia del Intendente, no del Ejecutivo del Gobierno Regional ni menos del Gobierno Regional. Coincido con la opinión del profesor Nogueira quien observa que por la ubicación que tiene el precepto en el articulado de la Constitución (inciso segundo del artículo 100) tal potestad sólo apunta al rol de gobierno interior del Intendente. En consecuencia, salta a la vista que se está reforzando al Intendente en su función de gobierno interior, en circunstancias que el mismo proyecto de reforma consagra como función preferente del Intendente la de administración superior de la Región. Por consiguiente, el proyecto no sigue la lógica de la “**función preferente**”, pues no se fortifica la potestad reglamentaria de la administración regional, cuestión que plantea un proble-

ma de coherencia en la reforma. Desde luego, de prosperar esta reforma, habría una potestad reglamentaria débil del Gobierno Regional y otra potestad reglamentaria fuerte del Intendente en su calidad de representante del Presidente de la República.

5.- Estas consideraciones nos permiten sostener con seguridad que estamos en presencia de una re-centralización del proceso descentralizador en materia de potestad reglamentaria regional. Si la tesis de Luis Hernández Olmedo sobre la fuerza imperativa del artículo 3° de la CPR es acertada, podría también estar en juego la constitucionalidad de esa iniciativa. Pues si bien la Constitución ha incorporado al referido artículo 3°, el concepto de desconcentración como modalidad de la administración territorial y funcional del Estado, no es menos cierto que su propósito no es sino dar cuenta de la existencia de servicios u órganos estatales no susceptibles de descentralizar. Ello se desprende tanto de la historia fidedigna de la norma, como de su redacción que implica el claro carácter subsidiario de la desconcentración. Esto último por cuanto el artículo 3° hace mención a la desconcentración en una hipótesis particular, distinta a la regla general que establece que **la administración será territorial y funcionalmente descentralizada**. A la letra, en forma subsiguiente a esta regla general, señala, entre comas, la hipótesis de excepción: "..., o **desconcentrada en su caso**,...". ¿Cuál caso? Evidentemente aquéllos en que dada su naturaleza la administración no es posible de descentralizar, como acontecería en materias de defensa, relaciones exteriores, etc. Por lo tanto, una correcta interpretación debe apreciar el carácter excepcional de la modalidad de desconcentración frente a la idea de descentralización, que es sin lugar a dudas el sentido principal de la organización de la administración estatal consagrada en la Constitución. (Luis Hernández Olmedo, la descentralización en el ordenamiento constitucional chileno, Revista Chilena de Derecho, 1993. Vol. 20. Págs. 535-555).

3. Elección del Consejo Regional

En cuanto a la configuración del Consejo Regional, el presente proyecto propone una reforma sustantiva, que **consagra la elección popular mediante sufragio universal de los consejeros regionales**, cuya generación hasta ahora le ha correspondido al cuerpo electoral conformado por los concejales municipales de cada provincia.

Para este efecto, se propone incorporar un nuevo inciso al artículo 102 de la Constitución Política que, junto con consagrar dicho mecanismo de generación de los consejeros, **encomienda al legislador orgánico determinar el sistema electoral bajo el cual la ciudadanía elegirá popularmente a este cuerpo colegiado**.

El sentido de esta reforma es evidente. Diez años de funcionamiento de los gobiernos regionales han demostrado la necesidad de provocar un mayor involucramiento de la ciudadanía en el devenir de su Región. No obstante que la generación democrática indirecta de los representantes regionales fue, sin duda, un paso importante, no por ello es suficiente para garantizar la plena participación de la ciudadanía regional en la búsqueda del desarrollo de los territorios que la cobijan.

Se estima que el origen ciudadano de estos representantes hará, por de pronto, más tangible y permanente su responsabilidad política, en orden a hacer realmente efectiva esa participación ciudadana, al constituirse en sus directos mandatarios, además de fortalecer la identidad regional y promover la constitución de actores locales.

En suma, la participación de la ciudadanía en la generación directa de sus representantes regionales, imprime mayor fortaleza, legitimidad y autenticidad a la representación, lo cual contribuye a la incorporación de mayores compromisos y responsabilidades en el desafío de ir creando región. Esto, sin duda, constituye una expresión concreta de mayor democracia en el proceso de descentralización.

Por otra parte, es pertinente destacar la **diversa naturaleza de la representación de los consejeros regionales y la clara delimitación de sus competencias, respecto de las correspondientes a los parlamentarios**. Resulta trascendente que todos estos representantes, así como la propia ciudadanía regional, comprendan la especial naturaleza y alcances de una y otra representación. La confusión práctica de estas representaciones, por disputa de atribuciones o por superposición de roles, sólo contribuiría a generar confusión en la ciudadanía, a riesgo de socavar uno y otro ámbito de representación.

El sentido y finalidad de los diversos tipos de representación están claramente concebidos en nuestro ordenamiento jurídico-institucional. Por lo mismo, aun cuando ambos tipos de representantes comparten similar escenario territorial, les corresponde desarrollar diferentes roles institucionales, asumiéndose en consecuencia, que dichas representaciones no pueden sino ser complementarias en un esfuerzo común, cual es el pleno desarrollo de los habitantes y de los territorios que aquellos representan.

Comentarios N° 3

1.— Los dos proyectos anteriores contenían esta reforma, tal vez, la más emblemática desde una óptica política. En el Proyecto de indicaciones del Presidente Lagos, se había además enunciado que los CORES durarían 4 años en su cargo y podrían ser reelegidos. Hasta ahora como lo recuerda el mensaje han sido elegidos por los concejales municipales, réplica de una antigua fórmula usada en las Asambleas Provinciales, las cuales en el papel estaban integradas por representantes que elegían las Municipalidades (Constitución de 1925).

2.— Hasta la fecha se han efectuado 4 elecciones indirectas de CORES por los concejales, en 1993, 1997, 2001, 2005 y aun cuando en el mensaje se ha reconocido que ese sistema ha sido un “paso importante” en el desarrollo de esa institución, forzoso es señalar los puntos negativos de ese mecanismo electoral: De partida, hubo la creencia que los CORES eran mandatarios de los concejales e inclusive de las municipalidades que mayoritariamente les entregaban su voto, orientación que se contraponía con la

norma que establecía al CORE como instancia para hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Se ha establecido profusamente la práctica de dividirse el periodo entre el consejero titular y el suplente, hecho que es obstáculo para la continuidad del mandato ya que el nuevo CORE debe iniciar un periodo de aprendizaje, que no es corto. Se han presentado casos de cohecho denunciados en la prensa por los propios consejeros, circunstancia que menoscaba la legitimidad de origen de los CORES. Por último, la fuerza electoral que tienen los partidos no siempre se refleja en la elección de los CORES, pues ha habido casos en que partidos que tienen una menor votación regional han logrado un mayor número de CORES que otros partidos que tienen más votos, lo que acarrea un claro problema de representatividad del sistema.

3.- La propuesta de elección directa tiene sus detractores en el Senado y entre los Alcaldes y Concejales. Cabe consignar que, con ocasión del debate sobre las indicaciones a la reforma constitucional (dura), los senadores Flores y Viera Gallo propusieron que el “Consejo Regional se integrara por diputados y senadores” en ejercicio pertenecientes a los distritos y circunscripciones de la respectiva Región. Asimismo planteaban “la integración de 10 CORES elegidos en votación directa por la Región y por un número variable de Alcaldes” (Boletines N° 2526-07 y 2534-07). Sabemos del cambio de opinión del senador Viera Gallo y cómo fracasó el proyecto regional de indicaciones a la reforma dura. Al margen de ello, esa propuesta fue reveladora de la confusión de algunos senadores, dada la mezcla de roles y funciones totalmente diferentes entre alcaldes, parlamentarios y CORES, tema que rescata el mensaje en sus dos últimos párrafos.

En el fondo, determinados parlamentarios se sienten amenazados por el poder y legitimidad que consejeros elegidos directamente lograrían en sus regiones, por el hecho que aprueban crecientes fondos de inversión en obras públicas con finalidades de desarrollo regional. Por cierto ello permite mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas, quienes a su vez reconocerán en los CORES autoridades que influyen concretamente sus estilos de vida. Entonces, la reacción corporativa de algunos parlamentarios de “gestión” es integrar los Consejos para colocarse en igualdad de condiciones con los CORES.

4.- Se han suscitado igualmente dudas en relación con el universo electoral que elegiría a los consejeros. El Gobierno Nacional, en la época del Presidente Frei, planteó que la elección directa de los Consejeros Regionales, debe efectuarse manteniendo la base provincial, a través de un sistema de elección proporcional, con financiamiento público de las campañas y con prohibición de recibir aportes privados.

En cambio, algunos parlamentarios regionalistas, abogan por que sea una base comunal. (Senador Ríos). Por otra parte, en la política nacional de descentralización, la SUBDERE propuso tres fórmulas alternativas:

- a.- La elección se realice sobre la base de circunscripciones subregionales, pudiendo éstas ser provinciales o intercomunales.

- b.- La elección se realice sobre la base de toda la población electoral de la región, donde cada votante regional tenga igual valor.
- c.- Conservar el criterio mixto vigente, donde se mezclan bases electorales mínimas de representación provincial (Provincia de Valparaíso: 11, Provincia de San Antonio: 3, Provincia de Quillota: 4, etc.) con criterios de corrección poblacional.

5.- En cualquier caso, los mecanismos electorales serán el fruto de la deliberación del legislador orgánico constitucional. Sin perjuicio de lo anterior, en mi opinión “lo óptimo sería tener dos tipos de elección en Chile, las elecciones de las “autoridades nacionales” y las elecciones de las “autoridades territoriales”, todas con un mismo mandato de cinco años y elecciones a intervalos de dos años y medio. Para evitar rigideces, se propone establecer la participación popular en los plebiscitos, referéndum y consultas en el ámbito nacional, regional y comunal, para asegurar que la comunidad se manifieste en las cuestiones sustantivas” (Manuel Tobar Leiva, “Moderar el régimen Presidencial por la vía de la descentralización”, pág. 296-326, Edición Mideplan 1998).

6.- Desde el punto de vista político, la legitimidad de los Intendentes emana de una transferencia de plusvalía positiva del Presidente de la República. Por consiguiente es una legitimidad comunicada, no directa. La legitimidad de los Consejeros Regionales es transferida por los concejales; igualmente es comunicada, no directa. Ello significa que ambos órganos tienen legitimidad de origen de segundo grado, es decir de menor entidad que la obtenida por representantes elegidos directamente por el pueblo. En ese marco, la reforma proyecta una asimetría de legitimidades al disponer la elección directa de los Consejeros Regionales, pero mantener la designación del Intendente por el Presidente de la República. Este diseño no hace sistema con la construcción de nuestro andamiaje de representación pública, pues el ejecutivo nacional y el Congreso, así como el ejecutivo municipal y el Consejo son elegidos directamente por la ciudadanía.

¿Qué pasaría en las relaciones del Intendente con un Consejo Regional que ostente la soberanía delegada directamente de la base? Podría anticipar que, asuntos que ocurren cotidianamente en los gobiernos regionales como, por ejemplo, la falta de materialización de la facultad de iniciativa de los Intendentes y a veces el incumplimiento de acuerdos de los Consejos por parte de los Ejecutivos, provocarían conflictos de proporciones, alentados por Concejos Regionales que ahora serán representativos de la comunidad regional (Manuel Tobar Leiva, “Moderar el régimen Presidencial por la vía de la descentralización”, pág. 296-326, Edición Mideplan 1998). Pero, además, se debe considerar la posibilidad que en algunas regiones, la mayoría del CORE sea obtenida por partidos políticos adversarios al Intendente, circunstancia que sumada a las conductas corporativas del Consejo, será muy complicado de manejar por los Intendentes.

4. *Gobierno Interior*

Mediante las modificaciones que se propone incorporar al Artículo 105 de la Constitución Política, se pretende **reforzar la función actualmente encomendada a los gobernadores, de ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente aquéllas destinadas a la mantención del orden público y la seguridad en la provincia.**

Al consagrar constitucionalmente esta función preferente para los gobernadores, se logrará definir para ellos un ámbito de competencias específicas a las que deben abocarse especialmente, **sin perjuicio de las demás funciones que le correspondan en materia de coordinación y supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.**

Por consiguiente, el sentido final de esta reforma, que se completará en la propia Ley Regional, es encomendar al gobernador, de manera prioritaria, las tareas tradicionalmente englobadas en el concepto de **“gobierno interior”**.

Esta reforma se complementa con aquélla que redefine el rol del Intendente —expuesta con anterioridad—, en donde se le asigna a éste una dedicación prioritaria a las tareas de “administración regional”, dirigiendo el conjunto de sus competencias y atribuciones al esfuerzo del desarrollo regional.

Comentario N° 4

1.— Tanto en el ante-proyecto de Frei como en las indicaciones de Lagos, se establecía con rango constitucional la atribución del Gobernador sobre “la mantención del orden público y la seguridad en la provincia”, en otras palabras, los asuntos del gobierno interior. Uno y otro proyecto le quitaba al Gobernador la atribución de coordinar y supervigilar los servicios públicos que operan en la respectiva provincia. Al contrario, en la reforma que está tramitando la Cámara de Diputados, se mantiene inalterado el inciso segundo del artículo 105 que instituye la atribución del Gobernador sobre los servicios públicos. Esta última opción me parece más adecuada, en el sentido que si nos orientamos hacia la distinción entre gobierno regional y gobierno interior, éste último responde a una lógica de desconcentración, por ende los servicios de la administración central que operan en la provincia deben tener una supervigilancia de un órgano desconcentrado del Presidente de la República. Muy diferente sería el caso de servicios regionales traspasados a la dependencia de los gobiernos regionales, en ese evento correspondería una coordinación y supervigilancia del ejecutivo del Gobierno Regional.

2.— La LOCGAR N° 19.175 define competencias de gobierno interior y de administración provincial para ser ejercidas por los gobernadores. Lo que persigue esta reforma es elevar a rango constitucional la atribución de gobierno interior para los gobernadores y, a la vez, se les asigna una prioridad en el ejercicio de esas facultades, sin perjuicio de mantener en la órbita de sus competencias los asuntos de la administración provincial. El problema que aflora es la falta de claridad respecto de cómo va a

operar esa prioridad de los gobernadores. En el caso del Intendente, aunque también mantiene la competencia no priorizada puede delegarla en los gobernadores que sí deben ejercerla con prioridad, por tanto es un diseño relativamente aceptable. Pero en el caso de los Gobernadores, ¿Qué ocurrirá con las competencias no priorizadas? ¿En quién delegarán la administración provincial? ¿Cómo se manifestará la preferencia?

3.- En la política de descentralización, que ha desconsiderado el Gobierno del Presidente Lagos, se postula un modelo más avanzado, puesto que se propone un Gobernador dedicado exclusivamente a las competencias de gobierno interior y por tanto se elimina de la esfera de sus atribuciones la administración provincial. En ese espacio administrativo se sugiere la existencia de un delegado provincial del Gobierno Regional, que sea dependiente del Presidente del Gobierno Regional. Complementariamente esa política propone que se eliminen los gobernadores de las provincias cabeceras de Región, en razón a una superposición de atribuciones con el Intendente. Esta propuesta se explica en el escenario actual de Intendentes y Gobernadores con competencia de gobierno interior, pero en el caso que se avanzara en un esquema en que existan Presidentes de Gobiernos Regionales y Delegados Provinciales, con facultades de administración de la Región y provincia, también se justificaría, toda vez que quedarían en pie Intendentes y Gobernadores con facultades de orden público que no tendrían por qué superponerse en el territorio de su jurisdicción.

5. Participación Intrarregional

Simultáneamente, al eliminarse el actual inciso final del Artículo 105 de la Carta Fundamental, se suprime el denominado Consejo Económico y Social, que la Constitución Política hoy contempla en el nivel provincial.

Esta supresión no hace más que recoger la realidad que ha caracterizado a estos cuerpos colegiados desde su establecimiento constitucional en el año 1991, que en definitiva se ha traducido en serias dificultades para lograr, no sólo su funcionamiento, sino que incluso su propia instalación.

Al respecto, se ha estimado adecuado que la propia ley orgánica –por mandato constitucional– consagre espacios de discusión y participación en el nivel provincial, sin que ello se tenga que recoger necesariamente como una instancia orgánica formal.

De esta forma, la normativa orgánica deberá establecer, con un cierto margen de flexibilidad, las bases que permitan consagrar instancias de participación intrarregional, las cuales debieran ser definidas por los gobiernos regionales, atendiendo a su propia realidad territorial, en pos de una gestión más participativa y eficiente en la Región.

En este sentido, se propone un nuevo artículo 106, en el cual se consagra esta nueva facultad de los gobiernos regionales, concebida como una disposición marco a desarrollarse en la respectiva normativa orgánica constitucional.

Comentario N° 5

1.- En los tres proyectos se concibe la eliminación del CESPPO. Ello se comprende pues desde los inicios de la administración regional hubo problemas en su instalación y mantención. Efectivamente, en la mayoría de los casos los Gobernadores no tenían la voluntad política para erigir los CESPPOS y cuando se instituyeron casi nunca los convocaron. Es evidente que esta instancia de consulta previa obligatoria en el ámbito de la administración provincial, no fue del agrado de los Gobernadores, quienes con las escuálidas atribuciones que le asignaron y la derogación de su participación en el COREDE, organismo en que definían el FNDR, veían aún más limitadas sus prerrogativas.

2.- El mensaje nos indica que por mandato constitucional la LOCGAR deberá establecer instancias de participación intrarregional sin que ello necesariamente signifique instalar una instancia orgánica formal. La flexibilidad que se adopta como criterio la aplaudimos sin reserva, pues, es indudable que en cada una de las regiones existen particularidades propias, a partir de las cuales se pueden estructurar gradualmente instancias de participación acordes con su realidad. Sin embargo, vale interrogarse por el futuro de esas instancias respecto de ¿con quién se van a relacionar estos organismos, formales o no, en el ámbito de sus competencias? Estando dado que los Gobernadores tendrán preferentemente las competencias de gobierno interior y que estas instancias son concebidas en el ámbito de la administración de la provincia.

3.- Aprovecho la referencia de la participación intrarregional para destacar que el constituyente es mezquino con el nivel regional en comparación al nivel provincial y especialmente con el municipal en materia de participación ciudadana. En efecto, el artículo 107 de la CPR se refiere al CESCO, en su inciso primero, al plebiscito en su inciso tercero, y a las unidades vecinales “para una adecuada canalización de la participación ciudadana”, en su inciso quinto. En contraste el constituyente remitió al Consejo Regional la misión de hacer efectiva la participación de la comunidad regional, pero no lo dotó de herramienta alguna para cumplir con ese fundamental objetivo. El mismo déficit tiene la LOCGAR N° 19.175.

6. Número de Regiones

Siguiendo el orden de la Carta Fundamental, la primera enmienda que se propone en el presente proyecto consiste en suprimir la referencia constitucional al número de regiones del país, trasladando esta determinación al mecanismo legal, aunque de quórum calificado, y siempre de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

Para estos efectos, se propone eliminar del artículo 45 de la Constitución Política, la expresión “trece”, con la que se establece la composición del Senado por circunscripciones senatoriales, en relación con el número de regiones del país.

Con esta supresión, se elimina la referencia constitucional al número de regiones sin afectar la fórmula de composición prevista para el Senado.

Complementariamente, se propone modificar el Artículo 99 de la Carta Fundamental, incorporando la “creación y supresión de regiones” como una nueva materia de ley de quórum calificado y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, que se agrega a las actuales de creación y supresión de provincias y comunas, además de la que se refiere a la modificación de los límites de todas estas unidades territoriales.

En la fórmula propuesta se contempla, además, **un mandato al legislador orgánico constitucional, para que regule un procedimiento específico para el estudio y evaluación de toda modificación política administrativa.** Con ello, además de requerirse una ley, que será de exclusiva iniciativa presidencial y de quórum calificado, esta norma sólo podrá proponerse sobre la base del procedimiento reglado que la ley orgánica constitucional deberá establecer.

El sentido de la enmienda descrita es consagrar un mecanismo más expedito que el actual –**la ley y no la Constitución**– para la adecuación del componente territorial en el contexto del proceso de descentralización que se desarrolla en el país, cuando ello sea necesario y las circunstancias así lo aconsejen.

Sin perjuicio de lo anterior, la determinación del número de regiones y su delimitación, al menos en cuanto a su iniciativa legislativa, se radica en el Presidente de la República, en atención a que a éste corresponde el gobierno y la administración del Estado. En virtud de lo anterior, la norma constitucional propuesta mandata asimismo al legislador, para fijar el procedimiento de estudio y evaluación de eventuales modificaciones a la división político-administrativa del país.

Cabe señalar que los profundos cambios en materia económica, social, demográfica, de infraestructura y geopolítica, que se han venido sucediendo en el país con el desarrollo económico y social, y con la vigencia del esfuerzo descentralizador, han ido destacando al componente geográfico como un elemento sustantivo de este proceso, elemento que en la práctica no ha resultado necesariamente armónico con esta nueva forma de administración.

A este respecto, no es irrelevante considerar que la actual división geográfica de nuestro territorio y la puesta en marcha del proceso de descentralización, se implementaron en situaciones políticas e institucionales muy distintas. En consecuencia, no es aventurado concluir que tanto los criterios inspiradores como los objetivos de uno y otro proceso fueron también diversos.

En tal contexto, esta proposición de reforma constitucional pretende facilitar los mecanismos de construcción institucional, de modo que, en algún momento, permitan provocar el reencuentro armónico entre los criterios y objetivos de ambos procesos: regionalización y descentralización.

Comentario N° 6

1.- El tema de la flexibilización del número de regiones ha estado presente en las tres propuestas de reforma a la CPR de los gobiernos de Concertación. Este es un asunto que se ha originado en el seno de esos gobiernos, puesto que ni los consejeros regionales ni la CONAREDE lo postularon en sus demandas originarias, no obstante que, con posterioridad, esas instancias se han inclinado por respaldar esa reforma. En verdad, en esas organizaciones había un temor a que se abriera una “caja de Pandora”, en el sentido que un número significativo de provincias insatisfechas por su inserción regional reclamaran con fundamento o no su desvinculación, a objeto de constituir una Región distinta, todo lo cual generaría un conflicto territorial de insospechadas dimensiones que desviaría la atención de la descentralización y el desarrollo regional hacia el tema de la división político-administrativa.

2.- En la Región de Valparaíso, tenemos ejemplos palpables de esa situación de conflictividad territorial. En las provincias situadas al norte de la Región, San Felipe y Los Andes, existe entre su clase dirigente y muy probablemente internalizada en su población la demanda de una nueva región del **Aconcagua**. Pero entre las dos provincias señaladas es reconocida una rivalidad anclada en la cultura popular. Por otro lado, en la provincia de San Antonio, situada al sur de la Región, también existen quejas por el centralismo regional de Valparaíso, y algunos parlamentarios y alcaldes proclaman la creación de una Región del **Maipo**, integrada por la provincia situada en su ribera, es decir, la poblada provincia santiaguina de Melipilla. Antes de la regionalización ambas provincias compartieron lo que se denominó el 4° distrito de Santiago, establecido para los efectos de las elecciones parlamentarias. Pero, ¿qué ocurrirá cuando Melipilla solicite ser capital regional? Lo paradójico es que San Antonio, inserto en la Región de Valparaíso, ha llegado a ser el primer puerto del país y la inversión pública materializada en esa provincia es lejos la más importante que se haya realizado en los últimos 50 años.

3.- Para Humberto Nogueira la propuesta del Ejecutivo es positiva en principio, ya que posibilita, además de la creación de regiones, el eventual reagrupamiento de éstas, potenciando su desarrollo auto sustentable. Desde su punto de vista, lo que cabría analizar es una eventual reducción del número de regiones: una que abarque el Norte Grande, otra el Norte Chico; la Región Metropolitana; una región que comprenda la zona central hasta el norte de la actual VIII Región; refundir las regiones VIII, IX y eventualmente la X en una sola, manteniendo finalmente las regiones de Aysén y Magallanes, por sus particularidades. (Humberto Nogueira, en Informe de la comisión de gobierno interior de la cámara de diputados, boletín n° 3436-07-1). Pero también el profesor Nogueira comparte la aprensión que las decisiones sobre esta materia se tomen considerando las clientelas electorales y ello derive en la fragmentación o provincialización de la división político-administrativa. En esa perspectiva, se debe manifestar que uno de los fundamentos del mensaje tiene que ver con el momento político institucional en el cual se regionalizó, apelando al sentido autoritario

que rodeó dicho proceso, lo cual implicaría que en las nuevas metodologías para crear regiones debiera incorporarse un elemento de participación ciudadana. Si esta hipótesis fuera correcta, vale preguntarse ¿qué ciudadano de la Región de Valparaíso aceptaría ser un vagón de carga de la locomotora santiaguina?

4.— El mensaje sostiene que al eliminarse del artículo 45 de la Constitución Política, la expresión “trece”, se deja abierta la puerta para la creación o supresión de regiones, pero también tal modificación afectaría a las circunscripciones senatoriales. Sin embargo se acota que no se perjudicaría la fórmula de composición prevista para el Senado. El profesor Alejandro Silva Bascañán advierte la concordancia que hay entre ese artículo 45 de la CPR y el artículo 180 de la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios N° 18.700, la cual establece que para la elección de los senadores, “cada Región constituirá una circunscripción senatorial”, fijando el artículo siguiente cuáles son esas circunscripciones (Alejandro Silva Bascañán, “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo X, editorial jurídica, página 74). Entonces, es cierto que no se afecta la fórmula para determinar la composición del Senado, puesto que si se aumenta el número de Regiones, se aumentará el número de circunscripciones senatoriales y si por el contrario se disminuye el número de regiones también se disminuirá el número de circunscripciones senatoriales. Lo que es imperioso agregar es que la reforma sí afectaría la correlación de fuerzas en el Senado, toda vez que no será menor para los partidos suprimir una Región=circunscripción senatorial cuando ello puede favorecer o menoscabar sus opciones electorales. Todo lo cual le añade otro componente político a esta reforma que aparentemente tiene una connotación de modernización territorial. Por esa razón cobra significación uno de los comentarios del profesor Teodoro Ribera en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara en el sentido que “existe una perversa vinculación entre las regiones y las circunscripciones senatoriales”. Vale recordar que en las indicaciones a las reformas duras en el senado, el gobierno propiciaba un nuevo diseño para las elecciones senatoriales pero en la actual reforma en trámite en la Cámara ha mantenido tal vinculación.

7. Estatuto Especial

Una segunda innovación responde a la necesidad de reconocer en el estatuto constitucional, la particularidad de algunos territorios insulares, para los que la organización del gobierno regional y local no ha resultado adecuada.

En tal sentido, también en el Artículo 99 de la Carta Fundamental, que regula la división del territorio nacional en regiones, provincias y comunas, se propone incorporar la noción de “estatuto especial”, calidad que se establecerá y aplicará excepcionalmente, para el gobierno y administración de determinadas zonas marítimas insulares del país.

Esta reforma pretende reconocer la especial realidad inherente a ciertas zonas del país,

cuya condición geográfica las mantiene al margen o en rezago frente al desarrollo social o económico del resto del territorio nacional, y en donde la experiencia ha demostrado que los mecanismos institucionales y económicos tradicionales, incluidos el proceso de descentralización en marcha, resultan insuficientes o inadecuados. Las insuficiencias señaladas han permitido identificar, como única vía para sostener e impulsar el desarrollo de tales zonas y de sus habitantes, la intervención directa del Estado.

Al efecto, la presente reforma constitucional propone **mandatar al legislador orgánico constitucional para establecer las modalidades de gobierno y administración que configurarán el estatuto especial que regirá en las referidas zonas del país**.

Con todo, atendido el carácter excepcional de este mecanismo, la reforma propone acotar la aplicación del mencionado estatuto especial, concretamente, a las zonas correspondientes a Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández.

Comentario N° 7

1.- En la propuesta fallida del Gobierno de Frei no fue considerada la creación de un estatuto especial para zonas con características excepcionales. En tanto, en el proyecto de indicaciones del Presidente Lagos, se propuso la creación de un estatuto especial para todas las zonas que de acuerdo a estudios fueran consideradas especiales, como así mismo la creación de las áreas metropolitanas. La diferencia que marca la reforma en trámite, en relación a los proyectos anteriores, es que se refiere solamente a los territorios insulares de Isla de Pascua y Juan Fernández como susceptibles de acceder a este estatuto especial.

2.- La política nacional de descentralización impulsada por el ministro Insulza define los territorios especiales como “aquellas zonas que por la conjunción de diversos factores de índole geográfica, demográficos, productiva, estratégica, etc., requieren de un tratamiento diferenciado en su administración. Ellas demandan la aplicación de iniciativas y soluciones focalizadas que, por su envergadura o carácter excepcional, no han sido plenamente asumidas por las unidades administrativas al interior de cuyos límites se encuentran. Ello se debe, en parte, a la inexistencia de mecanismos que permitan identificarlos, caracterizarlos y establecer su importancia relativa y prefigurar las modalidades más propicias para su intervención. Tal es el caso de los territorios aislados; las zonas fronterizas y áreas geopolíticamente estratégicas; el territorio oceánico (Isla de Pascua, Juan Fernández); el gran territorio insular de Chile; territorios con marcada homogeneidad étnica, y, eventualmente, zonas productivas deprimidas (secano costero e interior, cuenca del carbón), entre otras” (El Chile descentralizado que queremos, junio 2001, página 52).

Aquella definición de política territorial concuerda más con el proyecto de “indicaciones” que con la actual reforma en trámite, que acota a dos casos el gran tema de la heterogeneidad territorial de Chile. Es cierto que, al igual que la flexibilización de las

regiones, habrían muchas comunas que con fundamento o no se consideren especiales y pretendan acceder a ese nuevo estatuto. Es probable que ese temor inhiba al constituyente para abordar integralmente el problema. Pero la complicación es real y hace ineludible elaborar los criterios y condiciones de borde para la configuración de regiones y territorios especiales, que en el marco de las concepciones del desarrollo regional y local sirvan de antecedente para que el legislador orgánico constitucional raye definitivamente la cancha en esta materia. Planteo este punto de vista, por la urgencia de fijar una política y además, porque si no precisamos que tratamos los territorios especiales en función del desarrollo económico, social y cultural, podríamos estar confundiéndonos con los asuntos del gobierno interior, por ejemplo, en materia de zonas fronterizas y áreas geopolíticamente estratégicas, las cuales siempre deben tener un tratamiento que dependa del Estado central.

3.- La reforma propone instruir al legislador orgánico constitucional para establecer las modalidades de gobierno y administración que configurarán el estatuto especial que regirá en las referidas zonas del país. Y en el mensaje se señala “como única vía para sostener e impulsar el desarrollo de tales zonas y de sus habitantes, la intervención directa del Estado”. Por consiguiente, estamos en presencia de una propuesta centralista que pretende concentrar en el Gobierno Nacional la dependencia de esas comunas con estatuto especial.

Reitero que respecto de las modalidades de Gobierno opera la desconcentración, pero en cuanto a las modalidades de administración la regla general es la descentralización. Esto lo confirma el artículo 3º de la CPR que está redactado de forma tal que claramente se debe entender como un mandato imperativo, al decir que “su administración será funcional y territorialmente descentralizada”. Luego, ese mandato es vinculante para el poder ejecutivo en cuanto administrador, y también para el poder legislativo. Tales órganos del Estado no podrían considerar tal disposición como meramente programática; como asimismo estarían impedidos de realizar consideraciones de conveniencia o derechamente arbitrarias ajenas a la factibilidad técnica para implementar el proceso descentralizador; y por último, les estaría impedido realizar actividad alguna que implique retrocesos centralizadores, pues en virtud del relevamiento de la fuerza imperativa del actual artículo 3º con la forma verbal anotada, la dirección descentralizadora se convierte en camino de una sola vía. Por tanto, la proposición de intervención directa del Estado en las comunas de Juan Fernández e Isla de Pascua vulnera ese mandato y podría constituir un elemento de inconstitucionalidad (Ver Luis Hernández Olmedo, la descentralización en el ordenamiento constitucional chileno. Revista Chilena de Derecho, 1993. Vol. 20. Págs. 535-555).

4.- Una de las características notables de nuestro modelo descentralizador consiste en que la normativa es concebida y aplicada de manera homogénea, es decir, rige de manera uniforme para todos sus subniveles espaciales, a pesar de la heterogeneidad territorial de Chile. Ante esa realidad, opino que la discriminación positiva debiera

convertirse en un criterio rector de la política descentralizadora y del desarrollo regional, simplemente porque nuestra sociedad es desigual en todas sus dimensiones. Sin embargo, un obstáculo es la propia Constitución que en su artículo 19 N° 22, establece que se garantiza a las personas “la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”; en el inciso segundo continúa la preceptiva señalando que “sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a unos u otros”...

El constituyente perfila la noción de arbitrariedad como elemento central de la discriminación. Es decir, puede haber discriminación pero ella no debe ser arbitraria. Al contrario, sostengo que el Estado debe garantizar a las personas y a los territorios que son afectados por las desigualdades, la discriminación positiva. Ella debe constituirse en regla general de la carta fundamental, con el propósito de promover que la administración del Estado priorice políticas públicas que solucionen esas asimetrías. La arbitrariedad sería la contravención de esa regla general. Ahora que sólo en virtud de una ley se puedan entregar beneficios es una traba para el desarrollo de territorios retrasados o para territorios como ocurrió con Lota-Schwager, en que su principal producto sucumbió en el mercado y la ciudad con sus mineros quedaron a la deriva. ¿Los mineros cuánto deben esperar para el despacho de una ley? ¿Es arbitrario ayudarlos? ¿O la Constitución debiera garantizar una ayuda urgente?

5.- No soy partícipe de instaurar mayor burocracia en el Estado, sino de modernizar nuestras instituciones subnacionales en el marco de un ordenamiento jurídico que nos guía por el camino de la descentralización. En ese plano, creo más acorde con el proceso descentralizador, que se clasifique a las comunas que poseen características excepcionales y ameriten un tratamiento especial (zonas deprimidas, insulares, antárticas...) otorgándoles a sus Municipalidades competencias exclusivas y/o compartidas con los Gobiernos Regionales. Desde luego, tales atribuciones deben estar en conexión con el otorgamiento de recursos que potencien el desarrollo local. En cambio, en la esfera del gobierno interior, el Estado puede desconcentrar o concentrar funciones en los órganos pertinentes o crear en esos territorios coordinaciones o delegaciones para hacer operar con mayor eficacia y eficiencia la administración central.

8. Áreas Metropolitanas.

En otro orden de materias, el proyecto propone el establecimiento constitucional de una administración especial para las “áreas metropolitanas”, que se encargue de la prevención y solución de la problemática común que afecta a las comunas comprendidas en dichos ámbitos territoriales.

Para dicho efecto, mediante la incorporación de un nuevo inciso segundo al artículo 112 de la Constitución Política, **se mandata a la ley orgánica constitucional respectiva para regular una administración especial para las áreas metropolitanas.**

La práctica ha demostrado que la concurrencia de ciertos problemas muy típicos de estos territorios, supera con creces las competencias municipales, obligando a una coordinación entre ellas que normalmente es muy difícil o, incluso, imposible de conseguir. Al mismo tiempo, se advierte que aun para los gobiernos regionales con asiento en estas áreas metropolitanas, la prevención y solución de tal problemática común sobrepasa sus propias capacidades competenciales y financieras.

En síntesis, la ausencia de una política y autoridad metropolitanas, ha generado un conjunto de soluciones incompletas o inapropiadas para la eficiente administración de estos ámbitos territoriales.

En este contexto, la presente reforma pretende consagrar una disposición que recoja la especificidad en el tratamiento de las áreas metropolitanas, componente hasta ahora inexistente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, el cual, además, constituye un ingrediente que no puede estar ausente en el desarrollo de un proceso de descentralización.

Para ello, la disposición constitucional propuesta se aboca a recoger esta realidad territorial, caracterizarla y determinar los alcances generales de su regulación, **encomendándose al legislador orgánico constitucional la determinación de la administración especial que regirá en estas “áreas metropolitanas”.** El ejercicio de tal administración se encomienda a los gobiernos regionales, hoy competentes en tales territorios, consagrándoles al efecto, atribuciones especiales y aun excluyentes de las establecidas para las municipalidades y los servicios públicos con competencias en los mismos territorios.

Comentario N° 8

1.- En los dos proyectos que hemos bautizado como abortados el constituyente se plantea en términos similares en relación a la problemática que se pretende solucionar con la creación de las áreas metropolitanas y a la propuesta de categorizarla entre las normas de rango constitucional. De igual modo, los dos encomiendan al legislador orgánico constitucional las formas concretas de esa administración especial. El proyecto de reforma en trámite contiene una sola diferencia con los precedentes: Anuncia que la administración de estas áreas metropolitanas le corresponderá a los Gobiernos Regionales, consagrándoles al efecto, atribuciones especiales y aun excluyentes de las establecidas para las municipalidades y los servicios públicos con competencias en los mismos territorios.

2.- La solución impulsada por la reforma me parece apropiada. No soy partidario de crear un nuevo nivel del Estado para administrar las zonas metropolitanas, pues ello

complejizaría la organización estatal, friccionando los diferentes niveles por similitudes en sus competencias y jurisdicciones, perdiendo visibilidad pública sus funciones y aumentando los recursos y presupuestos que demandaría una nueva organización. Por ello concordamos con el constituyente en la necesidad de identificar la problemática de las aglomeraciones metropolitanas, para seleccionar las competencias y atribuciones que es necesario asignar al Gobierno Regional a objeto de que gestione adecuadamente los problemas metropolitanos. Existe además, la ventaja de los convenios de programación entre gobiernos regionales y municipalidades, canal óptimo para estructurar un plan de inversiones metropolitanas. Por tanto soy partidario de un esquema donde el Ejecutivo del Gobierno Regional propone un plan de desarrollo del área metropolitana, un presupuesto y plan de inversiones a un Consejo con facultades resolutivas, compuesto por los Alcaldes de las comunas metropolitanas y por consejeros regionales de esa misma área.

3.- En la LOCGAR N° 19.175 el legislador instituyó un Fondo de Inversión Metropolitano, a financiarse con cargo a lo que perciba el Gobierno Regional conforme a lo dispuesto en el artículo 19 N° 20 de la CPR, vale decir, con cargo a la aplicación de tributos que gravan actividades con clara identificación local o regional. Desgraciadamente, ésta es otra de las normas programáticas de la Constitución, pues con excepción del Gobierno Regional de Magallanes en la práctica ningún otro Gobierno Regional ha percibido recursos por esa vía. Por tanto, convendría para el éxito de esta institución jurídica que el constituyente elevara a rango constitucional ese Fondo definiendo su financiamiento.

9. Transferencia de Competencias

En el Artículo 103 de la Constitución Política, mediante la sustitución de su inciso primero, se propone un mecanismo concreto para la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

A través de esta fórmula, se consagra dentro de las atribuciones del Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y mediante decreto supremo, la facultad de traspasar a uno o más Gobiernos Regionales, determinadas competencias, ya sea del nivel central o de los servicios públicos que operen en la Región, con los recursos y personal correspondientes al ejercicio de las mismas. En todo caso, tales competencias, una vez transferidas, deberán ejercerse de acuerdo a las órdenes e instrucciones que imparta el Intendente, en consideración a su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

Este mecanismo de traspaso de competencias pretende reforzar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, otorgándoles nuevos instrumentos de planificación y ejecución de las políticas públicas que a dichos entes descentralizados les corresponde formular y aplicar regionalmente.

La administración directa desde la Región de determinadas competencias nacionales o sectoriales, puede constituirse en una herramienta formidable de gestión efectiva y acción directa en el área competencial de los gobiernos regionales. Precisamente por ello, es que esta transferencia deberá sustentarse en una decisión fundada y justificable por parte del Ejecutivo, pues exigirá que los gobiernos regionales tengan y demuestren, previamente, real capacidad para asumir el ejercicio de las competencias que se traspasen, sobre todo si está en juego la satisfacción de necesidades concretas de la ciudadanía.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley orgánica deberá regular las condiciones, requisitos y procedimientos para operar la referida transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Comentario N° 9

1.- En el anteproyecto del Presidente Frei se propuso autorizar al Presidente de la República para que a través de Decreto Supremo traspasara servicios y competencias al Intendente o al ejecutivo del Gobierno Regional. Tal reforma no era del todo congruente con el inciso primero del artículo 103 de la CPR según el cual la “ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado.” Obviamente, el traspaso de competencias y servicios al Intendente como gobierno interior era una forma de desconcentración. Las indicaciones, en cambio, nada propusieron en esta materia. El proyecto de reforma en trámite retoma la propuesta de Frei, pero con una divergencia en términos que las competencias las traspasa al Gobierno Regional, excluyendo la posibilidad de traspaso al intendente en su rol de gobierno interior. El mensaje refuerza esta interpretación al señalar que los servicios traspasados deben adscribirse y supeditarse al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

2.- El artículo 67 de la LOCGAR N° 19.175 nos propone una forma de traspaso consistente en que los gobiernos regionales le soliciten al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades. Sin embargo, la experiencia de los gobiernos regionales nos muestra que esta fórmula no funcionó, pues a pesar de que hubo solicitudes con fundamento, el Presidente de la República no las tramitó o cuando hubo disposición a hacerlo se encontraron con impedimentos jurídicos.

3.- Por tal razón esta reforma viene a superar tales inconvenientes, lo cual nos parece muy positivo, toda vez que la transferencia de competencias es un elemento vital para dinamizar el proceso de descentralización regional. Lamentablemente, existe una opinión muy extendida entre los expertos en derecho constitucional, en la línea de que el traspaso de competencias y recursos mediante decreto supremo del Presidente de la República, no resuelve el problema. En efecto, el constitucionalista Raúl Bertelsen

señaló en la comisión de gobierno interior de la cámara de diputados que en la mencionada reforma “no resulta congruente con el principio de juridicidad que las competencias fijadas por ley puedan ser traspasadas por la vía señalada”. En el mismo sentido, se expresa Alejandro Silva Bascuñán al aclarar que “importa no sólo una ampliación de la esfera de la potestad reglamentaria propia del jefe de Estado, sino extenderla, adentrándose en el campo propio del legislador, contradiciendo así el artículo 62 en el N° 2 de su inciso cuarto, conforme al cual sólo por ley de iniciativa exclusiva del Presidente se pueden determinar las funciones y atribuciones de los servicios públicos; no hay duda de que si el Presidente pasa por decreto a los gobiernos regionales determinadas competencias de los servicios centralizados, está alterando, por vía de su propia potestad, lo que ha sido establecido por el legislador” (Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo X, 2004, páginas 117). Igual comentario le merece al profesor Humberto Nogueira, porque dicho mecanismo “a su juicio está vedado por el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley de Bases”.

4.– Según un estudio de la Universidad de Chile no hay consenso entre los especialistas respecto del alcance de la receta establecida en el artículo 103 de la CPR, en concordancia con los artículos 67 y 101 de la LOCGAR N° 19.175. Ello por cuanto para Luis Hernández Olmedo, dicho dispositivo sería suficiente para, a través, de **convenios administrativos**, realizar verdaderas transferencias de competencias del nivel nacional al regional, alterando de ese modo las competencias actuales que tienen los distintos órganos y servicios públicos (Luis Hernández Olmedo, “Los convenios administrativos de transferencias de competencias a los Gobiernos Regionales”, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, Vol. VII, diciembre 1996, pág. 53–74). Otros, que he nombrado, creen que ello no es posible, desde el momento que las potestades de los distintos órganos de la Administración del Estado están determinadas por la ley (Art. 6, 7, 62 inciso cuarto N° 2 CPR), por lo que mal se podría a través de un simple convenio administrativo, aun refrendado por un decreto supremo, alterar la distribución competencial hecha por el legislador. Precisamente esta última posición ha seguido la Contraloría General de la República, destacando que el mecanismo establecido en la LOCGAR al amparo de la Constitución, debía entenderse en el marco de la distribución normativa que ha hecho el constituyente, por lo que no se podía interpretar como un instrumento que hiciera excepción a las reglas generales antes citadas (Dictamen N° 1013/2000). Valga recordar que ésa fue la doctrina que frustró el intento de traspasar a los gobiernos regionales las SERPLAC y los SERVIU en tiempos de Frei Ruiz Tagle.

5.– La SUBDERE ha tenido a este respecto suficientes antecedentes, empero lo curioso es que insista en que la solución sea autorizar al Presidente de la República para que por la vía del Decreto Supremo traspase los servicios públicos del nivel nacional al regional. Al reexaminar el artículo 60 N° 14 en relación con el 62 N° 2 que dispone que le corresponderá al primer mandatario la iniciativa exclusiva para “**crear nuevos**

servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado, o municipales; suprimirlos y determinar su funciones y atribuciones”, nos queda en claro que esta materia está dentro del dominio legal. Sin embargo, se abre un espacio de duda cuando en la oración analizada, se alude a la atribución de crear, la de suprimir y la de determinar las funciones y atribuciones de los servicios y otros organismos, pero no se refiere en absoluto a la atribución de traspasar o transferir un servicio público de un nivel a otro. Ahora bien, traspasar no implica crear o suprimir un servicio, por tanto no habría una alteración de dicha norma. Podría de ese modo sostenerse, que los traspasos de los servicios públicos no están incluidos en el dominio legal, por lo tanto, muy bien pueden ser objeto de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, amparada en este caso por una disposición constitucional. Es decir, el constituyente le asigna la atribución exclusiva al Presidente de crear, suprimir y determinar funciones de los servicios públicos a través de la ley, pero el mismo constituyente le asigna al Presidente la atribución de traspasar un servicio a través de un Decreto Supremo. En todo caso, de persistirse en esta modificación y aprobarse en definitiva la última palabra la tendrá el Tribunal Constitucional.

10. Convenios de Programación

También se ha estimado conveniente modificar el inciso cuarto del Artículo 104 de la Constitución, con el objeto de ampliar la actual cobertura de los denominados “convenios de programación” de inversión pública en las regiones, que dicha disposición contempla.

Concretamente, se propone expandir la norma en cuanto a **los eventuales participantes** en la celebración de convenios regionales de inversión pública, hoy circunscrita a gobiernos regionales y ministerios, comprendiendo en lo sucesivo a los municipios, y permitiendo también su celebración entre gobiernos regionales.

De este modo, se permitirá a los gobiernos regionales interactuar con los municipios de la Región en los esfuerzos de inversión.

Comentario N° 10

1.- Esta modificación no fue contemplada en los dos proyectos abortados anteriores. No obstante, siempre se demandó por parte de la Asociación de Consejeros Regionales, el expandir la norma a otros participantes, identificando a las municipalidades y al sector privado y extendiendo las normas a otras materias que superaran las inversiones en infraestructura (Congreso extraordinario de Consejeros regionales, 1999, en Santiago).

2.- En consecuencia, es positivo que la reforma extienda a las municipalidades la facultad de realizar convenios de programación con los Gobiernos Regionales; asimis-

mo, se señala que podrán realizarse entre gobiernos regionales. Surge la duda de si ya el precepto contenido en el artículo 104 de la CPR, autorizaba dicha posibilidad, puesto que en su redacción establece que “podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública en la respectiva Región o en el conjunto de Regiones que convengan en asociarse con tal propósito.” Luego, las regiones son administradas por los Gobiernos Regionales, a los cuales se les atribuye la capacidad para formalizar convenios de programación, conforme a ello, no habría otra instancia con capacidad de representar y convenir este tipo de acuerdos formales, por lo tanto, el constituyente se está refiriendo a los convenios entre gobiernos regionales (Inciso segundo del artículo 100 CPR).

3.- Simultáneamente, en la reciente modificación a la LOCGAR N° 19.175 que ha sido tramitada exitosamente en el Congreso por ambas Cámaras, se ha propuesto que se intercale un nuevo inciso en el artículo 80 de esa Ley, que regula los convenios de programación, extendiendo la posibilidad de que tales convenios los puedan suscribir también otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales. Asimismo, se incorpora a continuación del artículo 80, un artículo nuevo estableciendo los llamados “Convenios Locales de Programación”, como acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales con uno o más municipios. De tal suerte, que es forzoso concluir que se trata por sobre todo de elevar a rango constitucional dicha disposición ya aprobada por el legislador orgánico constitucional.

Ahora bien, la SUBDERE antes de consagrarse los convenios entre GORES y Municipalidades, fue configurando lo que denominó **Convenios de Gestión e Inversión**, definidos como “acuerdos formales entre un Gobierno Regional y una o varias municipalidades y/o asociaciones de Municipalidades que acuerdan acciones de gestión e inversión relacionadas con estudios, proyectos de inversión o programas que concuerden en realizar en un plazo de tiempo determinado” (Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local. Edición: ministerio del Interior, junio 2001, pág.103). El constitucionalista Teodoro Ribera nos añade a este respecto que la ampliación de los actores que pueden celebrar convenios de programación, incluyendo la hipótesis de que los suscriban los gobiernos regionales y los municipios, “en la práctica ya opera esta última modalidad, no siendo objetada por la Contraloría” (Comisión de Gobierno Interior de la cámara de Diputados, boletín n° 3436-07-1). Lo observado por el profesor Ribera es acertado en el plano de la inversión, pero no ha sido una realidad en el ámbito programático y de gestión. No existen prácticamente los convenios marco Región-comuna que equivalen a los convenios marco nación-Región, en gran parte debido a que, a contrario de las regiones, las comunas no cuentan con sus planes de desarrollo comunal (PLADECO).

4.- Por último a propósito de este reconocimiento a los Convenios de Programación, nos parece pertinente traer a colación los convenios marco nación-Región. Estos convenios son instrumentos político-programáticos, que se formulan a partir de las prioridades y lineamientos estratégicos definidos en la correspondientes Estrategias Regionales de Desa-

rrollo y las prioridades sectoriales los respectivos ministerios. Vale decir, se cruzan las prioridades estratégicas regionales y nacionales para conformar un programa común nación–Región. El siguiente paso, es establecer el modo en que se financian dichas prioridades programáticas. De ahí que esos convenios marcos dan lugar a Convenios de programación de inversiones, como así también a la expresión de voluntad unilateral de los sectores y del GORE de financiar dichos programas autónomamente. Aun cuando han sido utilizados en dos ejercicios por las regiones, estos convenios marcos nación–Región no tienen una consagración jurídica, no obstante constituir una valiosa herramienta de gestión que armoniza los planes e inversiones de ambos niveles administrativos.

5.– Conclusiones generales

- a.– El temprano acuerdo Concertación–Alianza sobre capítulo XIII de la Constitución, que se cristalizó en la reforma N° 19.097, gatilló un poderoso cambio en nuestro sistema político administrativo, al situar el concepto de la descentralización como un objetivo del Estado y al dotar a los Gobiernos Regionales de personalidad jurídica y patrimonio propio, atributos que los clasifican entre los organismos con descentralización administrativa. Teniendo en cuenta ese antecedente, la dimensión de la reforma constitucional en trámite no es equivalente, en razón de que la continuidad lógica habría sido transitar derechamente hacia la descentralización política. En esa trayectoria el proyecto avanza a medias, proponiendo la elección por sufragio universal de los consejeros regionales, pero manteniendo sin cambios la designación del Intendente por el Presidente de la República.
- b.– En el plano de la estructura orgánica el constituyente fortalece la figura del Intendente en el ámbito de la administración regional, elevando a rango constitucional su título de “ejecutivo del Gobierno Regional” y al mismo tiempo, fortifica sus atribuciones de gobierno interior otorgándole una potestad reglamentaria. La reforma se juega por un superintendente, en tanto el CORE se democratiza pero no se le refuerza en atribuciones con rango constitucional; se suprime de la propuesta contenida en las “indicaciones”, la capacidad de decidir, además del FNDR, sobre “los demás recursos que establezcan las leyes”; se menoscaba su potestad normativa y se promueve la desanexión de sus territorios especiales. Este escenario crea una situación de desequilibrio de poderes entre Intendente y Consejo, que se superpone a la asimetría de sus legitimidades. En otras palabras, el constituyente le entrega más poder al órgano que tiene menos legitimidad de origen y viceversa. Agreguemos que es probable que en alguna Región la mayoría del CORE sea políticamente contraria al Intendente, por lo que con todos estos antecedentes no es difícil pronosticar que esta configuración será el germen de futuros conflictos entre estos órganos.
- c.– Desde el punto de vista del modelo, considero ambigua y difusa la figura de un Intendente y un Gobernador con “preferencias competenciales”.

Todo ello aparece más bien como un asunto discursivo pero no tiene consistencia jurídica, por cuanto todas las competencias se deben cumplir de conformidad con los principios de la administración del Estado, establecidos en el artículo 3 inciso segundo de la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado al disponer que dicha Administración “deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia...” Esa norma vale para la administración central como para la administración descentralizada. ¿Quién responde si las competencias no preferidas no se cumplen? ¿Será un justificativo argumentar que no son prioritarias? (Gladis Camacho Cepeda, “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas” en *Administración del Estado en Chile*, editorial jurídica. Pág. 505–536). En este plano, habría sido mejor seguir el diseño de la Política de Descentralización de Vidal, que distinguía clara y definitivamente las competencias de gobierno interior al mando de un Intendente de las competencias de Gobierno Regional encabezada por un Presidente del Gobierno Regional.

- d.— Esta reforma se caracteriza por la temática de la descentralización y el territorio. Se observa que existe convicción a nivel central de una precaria capacidad de adecuación de las instituciones regionales e intrarregionales para intervenir sobre territorios heterogéneos y de comportamiento dinámico, debido a que están dotados de estructuras homogéneas y rígidas (“El Chile descentralizado que queremos”, pág. 47). Bajo ese telón de fondo, se nos presenta la idea de flexibilizar el número de regiones, crear las áreas metropolitanas y los territorios especiales de Isla de Pascua y Juan Fernández. Concuero con el diagnóstico que origina estas problemáticas a partir de las cuales se han planteado estas reformas, pero, no estoy muy convencido de las soluciones:

1.— En una nueva regionalización “democrática”, por ende con al menos alguna instancia de participación ciudadana, se podría vaticinar que no habrá macro-regiones como aspiran los especialistas, sino al contrario: provincialización. También queda la duda sobre cómo se comportará el Senado, toda vez que las regiones están vinculadas con las circunscripciones electorales senatoriales. ¿Habrá una visión política o territorial?

2.— Respecto de las áreas metropolitanas, es positivo que su administración se radique en los Gobiernos Regionales de Santiago, Valparaíso y Concepción, pero lo crucial es consolidar los recursos para el financiamiento del Fondo de Inversión Metropolitano con rango constitucional.

3.— En cuanto a los territorios especiales, me parece que esta limitación sólo a los territorios insulares no da cuenta de la real dimensión de la heterogeneidad existente en este nivel. Además, se impulsa una

institucionalidad diferente a las municipalidades y se genera un lazo de coordinación y/o dependencia del Estado central. En suma, esta es una involución del proceso descentralizador cuya propuesta podría incluso cuestionarse en el Tribunal constitucional.

- e.- Se observa un déficit de la reforma regional desde el punto de vista del desarrollo económico regional. Falta una concreción mayor de mecanismos que promuevan de modo efectivo la creación de condiciones socio-económicas que hagan posible la realización de todas las personas; la promoción de la integración armónica de todos los sectores y que las personas puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, objetivos todos contenidos en las bases de nuestra institucionalidad.

El edificio constitucional garantiza a las personas que sus derechos fundamentales no serán objeto de una arbitrariedad en el trato del Estado en materia económica. Colegimos que la arbitrariedad consistiría en que el Estado beneficiara a personas o sectores de altos ingresos y a regiones o territorios que gozan de una alta calidad de vida. Por ejemplo, el artículo 57 bis A, que beneficia con exención tributaria a cerca de 36.000 contribuyentes que pertenecen al 10% de la población de más altos ingresos que compraron acciones antes de julio de 1988, es una discriminación arbitraria. A contrario sensu, no sería arbitrario discriminar en favor de personas de bajos ingresos o sectores sociales vulnerables, como tampoco sería arbitrario beneficiar con políticas públicas, programas e inversiones a territorios que han perdido competitividad y se encuentran retrasados. Sostengo que lo que tenemos que garantizar es la discriminación positiva para las regiones. La Unión Europea tiene una política en la que favorece a las regiones menos desarrolladas, a las regiones afectadas por el declive industrial, a las zonas rurales, a las zonas menos pobladas. De ahí que proponemos un nuevo artículo 19 N° 22, redactado al revés, es decir lo que se le garantiza a las personas es “La discriminación positiva en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica a sectores y territorios afectados por las desigualdades”.

- f.- Finalmente en relación con los instrumentos de gestión que tienen rango constitucional, tales como la potestad reglamentaria regional, la transferencia de competencias y los convenios de programación, estimo que lo más positivo y trascendente es la extensión de los convenios de programación, en tanto que sobre la transferencia de competencias es buena la intención pero quedan dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta, y respecto de la potestad reglamentaria se la adjudican al Intendente y no al Gobierno Regional, por tanto la juzgo regresiva.

