

Reforma constitucional de descentralización política con elección de Gobernadores Regionales

Propuesta para acercar posiciones
y alcanzar un acuerdo político transversal



Heinrich von Baer, Presidente

Patricio Vergara, Jorge Vera, Vicepresidentes

Diego Portales, Director Ejecutivo

Nicolás Bravo, Mario Rozas, Coordinadores de Contenidos

Juan Andrés Varas; Humberto Nogueira; Asesores legislativos

Julieta Suárez Cao, Asesora en sistemas electorales regionales

Temuco, Santiago, Puerto Montt, Valdivia, Junio de 2016

Base de la Propuesta

Validar los acuerdos ya alcanzado por la Comisión del Senado, aprobados el 1 de marzo en general por la Sala, con unos pocos ajustes necesarios para alcanzar en el escaso tiempo aún disponible buenos y pronto acuerdos entre gobierno, oposición e independientes, que permitan elegir Gobernadores Regionales en noviembre de 2017, dotados de las competencias para liderar el desarrollo de sus respectivas regiones.

Invitamos a: sincerar, focalizar y flexibilizar

Sincerar lo que de verdad se quiere:

- si además del “discurso” descentralizador existe una efectiva “voluntad” para descentralizar.
- si hay voluntad para elegir Gobernadores Regionales, pero en noviembre de 2017.

Focalizar en lo sustantivo, lo principal:

- diferenciar entre lo que se puede avanzar en esta reforma, y lo que habrá que dejar para perfeccionamientos futuros: Descentralización 2.0 - 3.0
- actuar con realismo: ni maximalismos, ni minimalismos; aceptar soluciones subóptimas; *“Lo perfecto es enemigo de lo bueno”* (Voltaire).

Flexibilizar, para alcanzar buenos acuerdos, en el plazo aún disponible:

- Contenidos; consistencia
- Transversalidad: importancia de señal política desde el Senado: al país, a la ciudadanía de regiones, a la Cámara de Diputados.

Hitos de la reforma: avances, demoras y retrocesos

- **Programa de gobierno de Presidenta Bachelet (2013):** “Dotar al gobierno regional de autonomía **política** y administrativa”.
- **Informe de Comisión Asesora Presidencial (7.10.2014):**
 - Política de Estado; Acción en 5 Ejes, 70 Medidas Estratégicas, 10 de carácter esencial.
 - Hoja de ruta para su implementación, en a lo menos 3 períodos de gobierno.
 - **Nueva Organización Territorial del Estado:** “Estado Descentralizado, con territorio indivisible y soberanía única, con entidades territoriales dotadas de autonomía de gestión (política, competencial, financiera), y potestad normativa territorial en el ámbito de sus respectivas competencias”.
- **Envío de proyecto de reforma constitucional del Ejecutivo (5 de enero 2015):
elección de Intendentes**
 - Mensaje: claro distingo entre gobierno interior y gobierno regional;
texto inconsistente con mensaje.
 - mantiene art. 3 de constitución del 80: “El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”.

- **30 miembros de exComisión Presidencial:** *Modificaciones imprescindibles a proyecto de reforma del Ejecutivo.*
*“El Estado de Chile es unitario. Su **gobierno** y administración serán funcional y territorialmente descentralizados, de conformidad a esta Constitución y a la ley, la que también establecerá los casos de administración desconcentrada.”*
- **Ciclo de Seminarios de Descentralización 2015** (4 nacionales, 10 regionales) de Fundación Chile Descentralizado, buscando convergencias mediante diálogo con parlamentarios de todos los partidos y autoridades de gobierno.
- **Comisión de Gobierno del Senado:** sustantivos avances, aprobados por la unanimidad de sus 5 integrantes (salvo sistema electoral).
- **Aprobación en general por Sala del Senado** (1 de marzo 2016): unanimidad 37-0)
- **Reunión con Presidenta de la República** (7 de abril 2016): decisión y mandato para flexibilizar posiciones (sistema electoral, traspaso de competencias); y para fijación de urgencias.
- **Ejecutivo fija suma urgencia:** miércoles 1 de junio de 2016

Principales temas aún en debate, a la espera de lograr acuerdos amplios

- 1. Sistema electoral del Gobernador Regional**
- 2. Ámbito de acción y denominación de representante del gobierno central**
- 3. Principios constitucionales de descentralización**
- 4. Requisitos para el Traspaso de Competencias al Gobierno Regional (requiere de acuerdo político, para Comisión Mixta)**
- 5. Condiciones para entrada en vigencia de reforma constitucional**

1. Sistema electoral del Gobernador Regional

- Proyecto del Ejecutivo: mayoría absoluta con segunda vuelta (análogo a elección presidencial)
- Comisión del Senado: votación dividida.
Aprueba por 3-2 elección por mayoría simple (análogo a elección municipal)
- Presidenta de la República: 7 de abril: mandato para flexibilizar; buscar fórmula intermedia para alcanzar acuerdo.
- Fundación Chile Descentralizado en base a trabajo de Julieta Suárez Cao (experta en sistemas electorales regionales, PUC): sistema intermedio o “híbrido”.

Fundamentos:

- Responsabilidad de optar por el mejor sistema para las regiones; para los próximos 50 años, no sólo para la próxima elección.
- El sistema electoral importa: influye sobre el tipo de compromisos de los candidatos y el contenido del debate que se instala durante la campaña.
- El sistema de mayoría absoluta tiende a privilegiar más los temas de nivel nacional, en desmedro de aquellos de relevancia regional, tendencia que se reforzará dada la simultaneidad de esta elección con la presidencial y parlamentaria de noviembre de 2017.
- Los sistemas de mayoría simple, y los intermedios o híbridos, generan mayores espacios para debatir y comprometer temas de interés local y regional.
- Los sistemas híbridos armonizan mejor entre diferentes objetivos: gobernabilidad, representación, proyección de movimientos regionales, prevención de excesiva fragmentación.

Propuesta:

Instituir un sistema intermedio o híbrido entre mayoría absoluta y mayoría simple, a decidir entre los siguientes rangos:

- a) Un piso (a negociar), entre 30 y 40% de los votos
- b) Distancia de 5% con el principal competidor (segundo candidato más votado).
Suárez Cao: “este sistema producirá buenos resultados si en la mayoría de los casos se evita la segunda vuelta. Si la diferencia exigida fuese 10% queda muy restrictivo y va a terminar funcionando como un ballottage tradicional, como podría ocurrir si se adopta el sistema argentino de un piso de 40 o 45% y una diferencia de 10% con el segundo candidato más votado”.
- c) Piso (no distancia) de al menos 20 a 30% (a negociar) de los votos en cada una de las comunas de la región.
Suárez Cao: “de no seguirse este criterio, otra alternativa podría ser un piso de al menos 30% en la mitad más una de las comunas de la respectiva región”.
- d) Sin a, b y c, hay segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- e) Sólo una reelección inmediata de los Gobernadores Regionales electos.

2. **Ámbito de acción y denominación del representante del gobierno central**

- Comisión Presidencial: Delegado Presidencial, a nivel de Provincia. Las entidades desconcentradas de cobertura regional, serán coordinadas por el Delegado Provincial que tenga asiento en la capital regional.
- Proyecto original del Ejecutivo: Gobernador Regional designado
- Comisión y Sala del Senado: Delegado Presidencial a nivel provincial, con entidades de alcance regional coordinadas por el Delegado Provincial con asiento en la capital regional.
- Indicación de Ejecutivo: “Secretarios Regionales Presidenciales” y “Secretarios Provinciales”, nombrados por Presidente.
- Humberto Nogueira: *“esta función la puede cumplir perfectamente bien el Delegado Presidencial de la provincia capital de la región, evitando así establecer un servicio y una autoridad adicional. Considerar los riesgos de conflictos entre dos autoridades de nivel regional: el Gobernador Regional y el Secretario Regional Presidencial”.*
- Julieta Suárez Cao: *“Significaría tener una autoridad regional electa por muchos votos, con poco poder real; en paralelo a otra designada, también de nivel regional (a quien echarle la culpa, en especial si el gobierno nacional y regional son de distinto signo político.)”*

¿Finalidad de este nuevo cambio?

- ¿Restituir, bajo otro nombre, la anterior figura del Gobernador Regional designado, ya rechazado por todas las comunidades regionales?.
- ¿Insistir en la necesidad de una figura “fuerte” del gobierno central para asegurar el buen éxito del proceso descentralizador, especialmente en su primera fase?
- Nadie puede asegurar que un futuro Presidente(a), y sus ministros del Interior, Hacienda o SEGPRES, van a tener una real convicción y voluntad descentralizadora.
- La denominación de “Secretario Regional Presidencial” generará una inconveniente confusión ciudadana con los “Secretarios Regionales Ministeriales”.

Propuesta: Mantener lo decidido por la Comisión de Gobierno.

Delegado Presidencial a nivel provincial, con entidades de alcance regional coordinadas por el Delegado Presidencial con asiento en la capital regional.

3. Principios constitucionales de descentralización

Su inclusión reviste importancia política y jurídica para asegurar y facilitar el avance del proceso

Comisión Presidencial:

- 1) Autonomía:** reconocimiento de la capacidad de autogobierno de los gobiernos regionales y de las municipalidades.
- 2) Subsidiariedad territorial:** opción preferente por la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano.
- 3) Solidaridad:** establecer como propósito constitucional explícito la búsqueda de un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país.
- 4) Prohibición de tutela:** El gobierno nacional no podrá ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales, ni estos podrán hacerlo respecto de las municipalidades.
- 5) Coordinación:** Cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y las municipalidades, la ley posibilitará que éstas organicen las modalidades de su acción común.
- 6) Suficiencia en el financiamiento de competencias:** Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de gobiernos regionales y municipalidades irá acompañada de los recursos suficientes determinados por la ley. Toda transferencia de competencias del Estado nacional a gobiernos regionales y municipalidades, irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes, a lo menos, a los que estaban consagrados a su ejercicio.
- 7) Resolución de conflictos de competencias constitucionales:** entre el Estado nacional, gobiernos regionales y municipalidades, corresponderá al Tribunal Constitucional.

- **Proyecto del Ejecutivo:** no consideró principios.
- **Propuesta de 30 exComisionados** integra en un solo artículo (125° bis.) los principios de:
 - autonomía
 - subsidiariedad territorial
 - coordinación
 - prohibición de tutela de los órganos mayores
 - solidaridad territorial
 - suficiencia de financiamiento en el traspaso de competencias

Principios aprobados por Comisión y Sala de Senado	Indicación del Ejecutivo	Propuesta de acuerdo
--	--------------------------	----------------------

Art. 114, inciso segundo: “Con todo, se privilegiará la radicación de competencias en los órganos más cercanos al ciudadano, **prefiriendo el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional**; buscando un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país; y posibilitará, cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y de las municipalidades, que éstas organicen las modalidades de su acción común.”

Art. 114, inciso segundo: “El procedimiento de transferencia de competencias contemplado en la referida ley deberá propender a que éstas se realicen hacia los órganos más cercanos a la ciudadanía, buscando un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios de la región, resguardando los principios de **eficiencia y eficacia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3°.**”

Art. 114, inciso segundo: “El procedimiento de transferencia de competencias contemplado en la referida ley deberá propender a que éstas se **radiquen** en los órganos más cercanos a la ciudadanía, **prefiriendo el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional**, buscando un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios **del país**, y resguardando **siempre** los principios de eficiencia y eficacia”.

Principios aprobados por Comisión y Sala de Senado	Indicación del Ejecutivo referida a principios	Propuesta de acuerdo
<p>Art. 114, inciso tercero: “Toda transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de los gobiernos regionales irá acompañada de los recursos determinados por la ley.”.</p>	<p>Art. 114, inciso tercero: “Toda transferencia de competencias a los gobiernos regionales deberá señalar la fuente de los recursos necesarios para su desarrollo.”.</p>	<p>Art. 114, inciso tercero: “Toda transferencia, creación o extensión de competencias a los gobiernos regionales deberá señalar la fuente de los recursos necesarios para su desarrollo.”.</p>

4. Requisitos para el Traspaso de Competencias al Gobierno Regional

(materia de acuerdo político, para Comisión Mixta)

4.1. Concordar un piso mínimo común y programa de implementación.

- Reconocer como piso mínimo común de traspaso de competencias a todos los gobiernos regionales aquellos ámbitos o sectores considerados en el proyecto del Ejecutivo: Fomento Productivo e Industria; Desarrollo Social y Humano; Infraestructura y Transporte.
- **Comprometer un programa de implementación progresiva**, a partir del año 2017 y hasta el año 2020, que reconozca con realismo la complejidad de dichos procesos, las particularidades e intereses regionales y los derechos de los trabajadores involucrados, y considere la posibilidad de experiencias piloto susceptibles de ser extendidas gradualmente a otras regiones.

4.2. Composición equilibrada de integrantes de Comisión para el Traspaso de Competencias.

Fundamentos: La composición de la Comisión contemplada en el proyecto instituye:

- Tres representantes de ministerios del gobierno central (Interior, Hacienda, ministerio sectorial que corresponda al respectivo traspaso de competencia), más representantes de todas las direcciones nacionales de servicios públicos requeridos para dichas transferencias.
- Por gobierno regional solo dos representantes: el Intendente y el Presidente del Consejo Regional. Nota: la reforma constitucional de elección de Gobernadores Regionales establece que éstos también ejercerán como Presidentes del CORE, por lo que la representación regional se reduciría a un solo representante.
- De aprobarse así, esta Comisión será una instancia de decisión absolutamente unilateral y discrecional del gobierno central, y por ello notoriamente contrapuesta y paralizante del proceso descentralizador.
- **Propuesta**: instituir una Comisión de Traspaso de Competencias de composición equilibrada entre el gobierno central y los gobiernos regionales, capaz de analizar en forma objetiva los argumentos a favor y en contra de una solicitud de traspaso de competencia, y en caso necesario, de arbitrar eventuales controversias entre las partes.

Una Comisión integrada por siete miembros:

- Tres representantes de ministerios del gobierno central: Interior, Hacienda y el ministerio sectorial involucrado.
- Nota: las direcciones nacionales de servicios públicos involucrados tendrán el carácter de informantes técnicos (sin derecho a voto en las decisiones de la Comisión).
- Tres representantes de la respectiva región:
 - el Gobernador Regional
 - dos representantes electos por el Consejo Regional
 - a) un Consejero Regional electo por la mayoría de sus pares del Consejo;
 - b) uno designado entre miembros destacados de organizaciones de la sociedad civil o academia vinculadas al proceso de descentralización y desarrollo regional (Corporaciones Regionales de Desarrollo, Universidad Regional, miembro de exComisión Asesora Presidencial, otras).
- Un especialista en derecho constitucional y administrativo, designado por el Senado.

5. Condiciones para entrada en vigencia de reforma constitucional

La Comisión de Gobierno y Sala del Senado aprobaron una disposición transitoria vigésimo octava del siguiente tenor:

“ Las modificaciones introducidas a los artículos 111, 112 y 116 entrarán en vigencia una vez publicada la ley orgánica constitucional que fije las atribuciones entregadas a los nuevos gobernadores regionales. Esta ley deberá además determinar un cronograma que fije expresamente la oportunidad y forma en que sea transferirán las competencias que les deban corresponder a los gobiernos regionales”.

Propuesta:

Modificar esta disposición transitoria, por la siguiente:

“Las modificaciones introducidas a los artículos 111, 112 y 116 entrarán en vigencia una vez publicada la ley orgánica constitucional que establezca las condiciones en que deberá realizarse la elección popular de los nuevos gobernadores regionales.”

Fundamentación:

- La condición propuesta en la disposición transitoria vigésimo octava pone en severo riesgo alcanzar a elegir gobernadores regionales en noviembre de 2017.
- El constitucionalista Humberto Nogueira advierte:
 - *“Si esa disposición subsiste, no habrá elección de Intendentes el año 2017”*
 - *“Esa es una disposición de máximo peligro si es que existe realmente, y no solo nominalmente, la voluntad de elegir Gobernadores Regionales el año 2017.”*

- No es aconsejable rigidizar el proceso general de traspaso de competencias en una ley orgánica, ni menos como condición previa para la entrada en vigencia de la reforma constitucional.
- La experiencia en curso de descentralización de fomento productivo (CORFO, SERCOTEC) a los GOREs de tres regiones piloto, está demostrando la alta complejidad de estas transferencias (cambio de dependencias, sensibilidades laborales). Dicha dificultad escalará cuando se trate de otros servicios (infraestructura, otros).
- Está avanzando el proyecto de Traspaso de Competencias (transferencias a los GOREs de fomento productivo, desarrollo social y humano, infraestructura y transporte)
- **H. Nogueira:** *“es adecuada la disposición transitoria vigésimo novena (indicación del Ejecutivo), que extiende a un lapso de 4 años la autorización para dictar decretos con fuerza de ley (autorizado por el Congreso) para la transferencia de servicios públicos desde la administración central al gobierno regional (ampliando lo determinado en el artículo 114, que circunscribe la transferencia a servicios relacionados solo con materias de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural). La aprobación de esta disposición transitoria contribuirá a hacer innecesario un cronograma como condición previa a la entrada en vigencia de la reforma constitucional”.*

Síntesis y Petición Final

1) Reforma constitucional:

- Lograr acuerdos transversales con prontitud que permitan elegir Gobernadores Regionales en noviembre de 2017, dotados de las competencias para liderar el desarrollo de sus respectivas regiones.
- Mantener suma urgencia
- Una vez aprobada la reforma, tramitar con suma urgencia, la ley orgánica que define la forma de elegir los gobernadores regionales

2) Ley traspaso de competencias:

- Mantener la suma urgencia
- Instituir una Comisión equilibrada para el Traspaso de Competencias

3) Enviar a la brevedad ley de financiamiento regional y municipal con responsabilidad fiscal

Muchas Gracias
por vuestro patriótico aporte

