

REFORMA REGIONAL 2017-2018
¿UNA OPORTUNIDAD GANADA O PERDIDA?

*José Luis Cea Egaña**

Conferencia ofrecida en la Facultad de Derecho
de la Universidad de La Frontera (Temuco)
el jueves 6 de septiembre de 2018

Introducción

Deseo concentrar mi exposición en las tres ideas siguientes: Primera, trazar un marco de referencia acerca de la regionalización; segunda, comentar los rasgos principales de la reforma constitucional de 2017 y de sus dos leyes complementarias de 2018; y tercero, evaluar el futuro del proceso aludido, respondiendo a la pregunta con la cual titulo esta conferencia: ¿trátase de una oportunidad ganada, perdida, o tal vez, tenemos que esperar los años que permitan juzgar el proceso con base en su aplicación práctica?

I. Marco de referencia

La regionalización es aclamada, en Chile y en todos los países democráticos que sufren las consecuencias del centralismo en las decisiones políticas, sociales, económicas y culturales. No me detendré en precisar conceptos doctrinarios sino que, en función del objetivo ya enunciado, en otros aspectos de la regionalización. Lo haré planteando interrogantes y respondiéndolas escuetamente.

1º ¿Por qué gobernantes y gobernados quieren que la regionalización sea una realidad prontamente, y no una meta de implementación lenta, impulsada con avances tan tímidos como revocables?

Respondo que la regionalización acerca los gobiernos a los gobernados, dando a éstos mayores y mejores oportunidades de participación en decisiones de interés colectivo, de crítica o apoyo a la conducta de los gobernantes, de planteamiento de ideas o rechazo de proyectos, en fin, de control y exigencia de cuentas periódicas e informadas. La democracia representativa, en suma, se fortalece y abre una ruta a la democracia semidirecta. La política se dignifica, sintiéndola con cualidad de noble e indispensable.

Desde el punto de vista del Estado- Gobierno, también se anhela la regionalización, pero por los regionalistas. En estos late la convicción que se incrementa la gobernabilidad de sociedades plurales, incrementa la eficacia y eficacia en la concreción de las decisiones gubernativas, legitima la obra de los representantes de la ciudadanía y contribuye a crear y consolidar un clima de orden y seguridad en la convivencia imposible de lograr cuando el gobierno no dialoga con la población.

2º ¿Por qué, entonces, especialmente en Chile, ha sido tan difícil (lenta, insuficiente, formalista y, podría decirse, frustrada) la regionalización?

Un estudio recientemente publicado¹ demuestra que la preocupación esencial ha estado, permanentemente y a lo largo de dos siglos y más, en la enconada defensa de las variables que resumo a continuación:

Una el entendimiento que el ordenamiento territorial es solo un asunto geográfico y no humano, cultural, político ni productivo. De este hecho deriva la tendencia a crear divisiones territoriales que causan gastos cuantiosos y no contribuyen, realmente, a las finalidades de la regionalización; y

La segunda explicación de esa visión restrictiva se refiere a la fuerza con que se ha impuesto el centralismo de Santiago en los gobiernos, parlamentos y campos de batalla, derrotando el germen federalista de Valdivia en 1826- 1827, a las insurrecciones en Copiapó de 1851 y 1859; a la intervención, muchas veces equivocada, en el conflicto centenario de Arauco; a la falta de apoyo a la recuperación de Valparaíso al despuntar el siglo XX; o a la represión de movimientos reivindicacionistas en el Norte Grande o secesionistas en Magallanes en las primeras décadas de este siglo.

¹ Andrés Estefane: "Estado y ordenamiento territorial en Chile", en Iván Jaksic y Francisca Rengifo (editores): **II Historia Política de Chile 1810-2010. Estado y Sociedad** (Santiago, Ed. Fondo de Cultura Económica y Universidad Adolfo Ibáñez, 2017) pp.87 ss.

El desenlace de tales hechos ha sido una propensión reiterada a robustecer el mando centralizado en Santiago. Esa tendencia ha sido concebida e implementada desde la cúpula del Estado, sin consideración auténtica de las demandas de la ciudadanía en regiones. Por lo mismo, los cambios han sido jurídico-formales y no sustantivos. ¿Es esa la clave, pregunto, de la modificación que comentaré esta mañana?

II. Fisonomía de la reforma 2017-2018

Transcurrieron más de tres años en el Congreso Nacional para que fuera aprobada la Ley N° 20.990, de 5 de enero de 2017, de reforma constitucional². Ella fue la cuadragésimacuarta enmienda a la Carta Fundamental de 1980. Además, se erige en el octavo cambio hecho a esa Constitución en materia de regionalización.

1-Elecciones populares

¿Cuáles son los cambios medulares de esa reforma?

Comienzo realizando la elección popular de los nuevos gobernadores regionales, cada cuatro años y con reelección inmediata una sola vez³. Realce merece también que la nominación de candidatos a ese oficio está incluida en las elecciones primarias⁴. El gobernador será elegido en una o dos votaciones, dependiendo de si algún postulante obtuvo o no al menos el 40% de los sufragios válidamente emitidos.

El Consejo Regional es también elegido por sufragio universal cada cuatro años, en comicios simultáneos, pero con cédula separada, con la elección de gobernadores, alcaldes y concejales⁵.

² Seguida de la Ley N° 21.073, publicada en el Diario Oficial el 22 de febrero de 2018, que regula la elección de gobernadores regionales y además diversos textos legales; y de la Ley N° 21.074, publicada en el Diario Oficial el 15 de febrero de 2018, sobre fortalecimiento de la regionalización del país.

³ Ley N° 20.640 de 2016 y sus actualizaciones, en relación con el artículo 2° de la Ley N° 21.071 **cit.**

⁴ Nuevo artículo 89° de la Ley N° 21.073 **cit.**

⁵ El artículo 1° transitorio de la Ley N° 21.073 **cit.**, dispone que la próxima elección de consejeros regionales tendrá lugar, por única vez, conjuntamente con las elecciones parlamentarias de 2021.

2- Características de los órganos regionales

Se aumentan las competencias del gobernador regional y del consejo regional, manteniéndose, sin embargo, la norma fundamental del sistema: El Presidente de la República administra y gobierna el Estado con la colaboración de los órganos que establecen la Constitución y las leyes⁶. En ese marco deben entenderse las atribuciones de los nuevos delegados presidenciales regionales⁷, de los nuevos delegados presidenciales provinciales⁸, de los gobernadores regionales y del Consejo Regional⁹.

Categoría reafirmación de lo dicho es que las atribuciones que la ley otorga a los órganos regionales no afectan las funciones y atribuciones de la Administración Pública nacional en todo lo que no haya sido expresamente encomendado a los gobernadores y consejos regionales. Puntualizamos aquí que esa modificación, como se verá, es mínima y revocable¹⁰.

Con esa advertencia en la mente se entiende ahora qué quiere decir la reforma cuando otorga al gobernador regional la potestad de coordinar, supervigilar y fiscalizar nada más que a los servicios públicos que operan en la región¹¹.

El gobernador, sin embargo, asume nuevas facultades en su carácter de órgano ejecutivo del gobierno regional. La ley sigue en esto los rasgos matrices del presidencialismo chileno. Por eso es que queda habilitado para presidir el consejo regional con derecho a voz, a voto y a dirimir los empates con sufragio calificado. Además, será atribución suya formar y modificar la tabla de las sesiones del gobierno regional, hacer presente la urgencia para el pronunciamiento que él le indique; en fin, deducir observaciones a

6

7

8

9

¹⁰ Artículo 106 de la Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional de gobierno y Administración Regional.

¹¹ Id., artículo 24° letra C.

los acuerdos del consejo¹². Queda, eso sí, sometido a fiscalización y a ser removido de su cargo , por notable abandono de deberes, a raíz de haberlo requerido así al menos un tercio del consejo regional al Tribunal Calificador de Elecciones¹³.

Paralelamente, la reforma creó los cargos de delegado presidencial regional y delegado presidencial provincial, ambos nombrados de la confianza exclusiva del Presidente de la República¹⁴. En virtud de lo declarado en dicho artículo 115 bis, el delegado presidencial regional será el representante natural e inmediato del Mandatario en el territorio de su jurisdicción; el delegado provincial, a su vez, tendrá el carácter de órgano territorial desconcentrado del delegado presidencial regional, sujeto en su labor a las instrucciones que le imparta el delegado presidencial regional¹⁵. Con sujeción a los artículos 52 N°2 letra e) y 53 N°1 de la Carta Política, ambas autoridades son acusables en juicio político, cuya declaración de culpabilidad por el Senado implica la prohibición de desempeñar cualquier función pública por cinco años.

3. Atribuciones

En el artículo 24 de la Ley N° 19.175 se hallan las facultades principales del gobernador regional. En general, corresponden a las que estaban previstas en esa norma con anterioridad a la reforma.

Por eso, creo necesario realzar sólo las modificaciones siguientes:

-Someter al consejo regional la distribución de los recursos de los programas de inversión del gobierno regional;

-Promulgar, previo acuerdo de ese consejo, el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales;

¹² Nuevo artículo 24° letras g) y r) de la Ley N° 19.175 cit., incorporado por el artículo 1° N°20 de la Ley N° 21.073 cit.

¹³ Artículo 23 sexies del artículo 1° de la Ley N° 21.073 cit

¹⁴ Artículos 115 bis y 116.

¹⁵ Artículo 116.

- Solicitar al Presidente de la República, previo acuerdo del consejo regional, la transferencia de competencias de los ministerios y servicios públicos; y

-Someter a dicho consejo la propuesta de territorios calificados de zonas rezagadas y su respectivo plan de desarrollo.

Ya hemos destacado, sin embargo, que el delegado presidencial regional conserva, con sujeción al artículo 2º de la Ley Nº 19.175, la plenitud de atribuciones con que se hallaba dotado el intendente antes de la reforma. Consecuentemente, se halla habilitado para dirigir el gobierno interior en la región; requerir el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones; ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por la ley para cumplimiento de la función administrativa; prevenir y enfrentar situaciones de emergencia y, no menos importante, otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones con actividades en la región.

Con una alusión global, el artículo 111º inciso 1º de la Carta Fundamental dice que la administración superior de cada región reside en el gobierno regional, el cual tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la división territorial pertinente. Agrega el artículo 28 de la Ley Nº 19.175 que el consejo regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional, para lo cual estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Pocas son las invocaciones que contiene la reforma sobre atribuciones del consejo regional¹⁶. Efectivamente, a las ya comentadas pueden ser agregadas, las siguientes modificaciones: aprobar el plan regional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros con atribuciones en el tema; recomendar al gobernador regional la implementación de acciones de interés regional; y aprobar la propuesta de zonificación del borde costero de

¹⁶ Artículo 36º de la Ley Nº 19.175 *cit.*, modificada por el artículo 1º Nº 17 de la Ley Nº 21.074 *cit.*

la región. La reforma cuya exposición me ocupa introdujo las atribuciones nuevas siguientes¹⁷: adoptar acuerdos o sugerir observaciones escritas al gobernador regional, con respuesta fundada de éste dentro de treinta días; y disponer l realización de auditorías internas y externas para velar por el correcto ejercicio del gobernador regional.

4. Transferencias de competencias

Este es el núcleo central de la reforma. A él se remite el artículo 114 de la Constitución, manifestando que la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo que el Presidente de la República transferirá una o más competencias de los ministerios y servicios públicos en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Cumpliendo lo previsto en aquel artículo de la Carta Política, la Ley N° 21.074 de 2018 introdujo al estatuto regional hasta entonces vigente una serie de disposiciones, cuyo conjunto puede ser caracterizado como complejo y aleatorio más que prolijo y difícil de llevar a cabo.

Así es, pues el nuevo artículo 21 bis, tras repetir que el Gobierno y la Administración del Estado corresponden la Primer Mandatario, agrega que él transferirá, a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más de las competencias de los ministerios o servicios públicos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua¹⁸.

Las claves del proceso pueden ser resumidas así¹⁹:

¹⁷ Artículo 36 bis de la Ley N° 19.175, añadido por el N° 18 de la Ley N° 21.074 **cit.**

¹⁸ Artículo 28 de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto vigente se halla en el DPh. N° 1-19.653 de 2.000.

¹⁹ Artículos 21 bis a 21 octies de la Ley N° 19.175 **cit.**, agregados por el N° 12 de la Ley N° 21.074 **cit.**

- La transferencia puede ser temporal o definitiva, pero únicamente en materia de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural;

- Tal proceso puede ser iniciado de oficio por el Presidente de la República o a solicitud de un gobierno regional. Si la solicitud se refiere a materias ajenas a las tres señaladas, será declarada inadmisibile sin más trámite, mediante decreto exento dictado por el orden del Primer Mandatario.

- En el caso de trasferencias temporales, el período para el cual se transfiere no puede ser inferior a un año;

- Un comité Ministerial de Descentralización asesorará al Jefe de Estado y formulará recomendaciones con base en los estudios practicados por la Comisión cuya integración y funcionamiento debe ser motivo de un reglamento supremo;

- El decreto de transferencia establecerá las competencias y recursos que se transfieren, precisando si es temporal o definitiva y las condiciones con que el gobierno regional deberá ejercerlas.

- Otro reglamento supremo fijará las condiciones, plazos y demás materias concernientes a la transferencia de competencias;

- Finalmente, toda transferencia temporal podrá ser revocada de oficio y fundadamente cuando se constate cualquiera de las causales previstas en la ley, comenzando por el incumplimiento de las condiciones o el ejercicio incompatible con las políticas públicas nacionales. El decreto revocatorio será dictado a más tardar el 30 de junio y entrará en vigencia el 1º de enero del año siguiente a su dictación.

III. Ensayo de evaluación

La reforma que hemos comentado esta mañana no ha entrado todavía en vigencia. Desde luego, faltan los reglamentos que vuelvan operativa la transferencia de competencias; y resta más de un año para la elección de las autoridades regionales.

Si bien lo antes planteado impone ser prudente y no anticipar juicios que implican dejar pasar el tiempo que permite recoger y valorar la experiencia, creo, sin embargo, que ya es posible adelantar ciertos criterios de evaluación al respecto.

Desde luego, la reforma fue hecha desde la cúpula del Estado, sin participación decisiva de la ciudadanía. Consecuentemente, ella responde al modelo de regionalización jurídica y formal, sin cambios políticos sustanciales. Pues bien, me asiste la certeza de que la Sociedad Civil demanda, desde hace años, que le sea reconocida su injerencia en la que se llama *democracia directiva*, superando el criterio arcaico de la democracia representativa con escasa o decreciente representatividad.

La reforma se limita a las variables menos relevantes de la convivencia democrática, esto es, la administrativa, social, económica y cultural. El amplio espectro de la política se conserva inalterado en los órganos centrales en Santiago y en los delegados presidenciables regionales en estas divisiones territoriales.

Probablemente, surgirán fricciones entre el gobernador regional y el consejo regional, de un lado, y aquellos delegados tantos regionales como provinciales, de otro. Tendrá, seguramente, dura aplicación la norma de resolución de contiendas de competencia prevista en el artículo 126 de la Constitución. ¿En favor de quién se dirimirán esas contiendas? Si poseen rasgos políticos, es sensato suponer que lo serán en beneficio del presidencialismo y su proyección en regiones. ¿Será ello coherente con la elección, por sufragio universal, de los gobernadores y los consejeros regionales? y, a pesar de ello ¿no afectarán las fricciones la legitimidad de los delegados presidenciales?

Finalmente, han surgido voces que relacionan la reforma chilena con la regionalización de Francia emprendida en 2013. Verdaderamente, el estudio del cambio mencionado en ese país

tiene escasa vinculación con el proceso chileno²⁰. En Francia, realmente, los representantes del gobierno central se hallan habilitados únicamente para objetar u oponerse a determinadas decisiones políticas o socioeconómicas de los órganos regionales invocando los intereses superiores de la república. En los capítulos precedentes de esta conferencia hemos demostrado que es diferente el régimen jurídico de la regionalización chilena²¹.

¡No queda más que esperar la mutación de mentalidades, alteración que es cultural y difícil de llevar a la práctica en corto y mediano plazo! Pero entonces ¿qué sentido tiene esta conferencia? Respondo que socializar el *ethos* bicentenario de una regionalización real para el para el beneficio de la democracia y del constitucionalismo en el país entero!

Epílogo

Son numerosas y sólidas las demandas de regionalización verdadera. La implementación de la reforma no creo que la reduzca. Por el contrario, el tiempo que pasa pondrá de relieve, con mayor claridad aún, que el gran cambio pendiente es la modificación del Estado²². De ese cambio, sin embargo, se halla poco y para aludir nada más que a cuestiones periféricas. Renuevo aquí mi compromiso con los cambios de la envergadura que exige una regionalización auténtica.

A todos ¡gracias por venir y es cucharme!

²⁰

²¹Véase Michel Troper y Dominique Chagnollaud (directores): *II Traité international de Droit Constitutionnel. Théorie de la Constitution* (París, Ed. Dalloz, 2012) pp. 53ss.

²² Consúltese José Luis Cea Egaña: “Actual organización territorial del Estado. Un modelo obsoleto”, en Heinrich von Baer *et.al.*: **Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita**. (Temuco, Ed. Universidad de la Frontera, 2016) pp. 237 ss.