

INCERTIDUMBRES EN LA NUEVA NORMATIVA DE DESCENTRALIZACIÓN

- Recientemente fueron despachados del Congreso Nacional dos proyectos de ley en materia de descentralización: uno referente a la elección popular de gobernadores regionales y otro relativo a la transferencia de competencias desde el gobierno central.
- Esta nueva regulación más que ser un avance en materia de descentralización, genera una serie de incertidumbres respecto de su efectividad y operatividad. Ello pudiese traducirse en un mayor nivel de conflictividad entre las regiones y el gobierno central.

De acuerdo a nuestra Constitución Política, Chile se declara un Estado unitario, que sin embargo, admite formas de descentralización y desconcentración en su administración tanto funcional como territorial. Asimismo, la carta magna mandata a los órganos del Estado a fortalecer la regionalización del país y el desarrollo de las distintas unidades territoriales de éste.

Dicha disposición, inserta en las bases de la institucionalidad, no responde la pregunta más importante en la materia, relativa al cómo. Al respecto, el constituyente entrega dicha regulación a la ley y es por medio de esta fuente normativa que se han aprobado en estos últimos días dos leyes de gran relevancia en la materia y que han generado cierta incertidumbre.

Para realizar cambios en materia de descentralización, el actual gobierno convocó en abril de 2014 una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, la cual, dentro de sus conclusiones, recomendó dar un salto en materia de autonomía y representación a las regiones, mediante la elección directa de los gobernadores regionales (actuales intendentes) y la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales, para lo cual fue preciso contar con una reforma constitucional y modificaciones legales.

Es así como en enero de 2017, mediante la Ley 20.990¹ se publicó una reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, norma que condicionaba la vigencia de dicha elección a la aprobación de dos leyes que hoy están terminando su proceso legislativo:

- Proyecto de ley sobre fortalecimiento de la regionalización, conocido como de transferencia de competenciasⁱⁱ.
- Proyecto de ley orgánico constitucional sobre elección de gobernadores regionalesⁱⁱⁱ.

Ambos proyectos fueron aprobados y despachados por el Congreso hace unos días, encontrándose en la etapa de control preventivo obligatorio por parte del Tribunal Constitucional respecto de normas relativas a leyes orgánicas constitucionales. Estas iniciativas que prontamente serán leyes de la República, generan una serie de dudas y cuestionamientos respecto de su sentido y alcance, así como respecto de cómo esta nueva normativa será implementada y proyectada a futuro.

ELECCIÓN DIRECTA DE GOBERNADORES REGIONALES

Con esta nueva normativa se reemplaza a nivel legal el cargo del actual intendente por el de “Delegado Presidencial Regional” y del actual gobernador por el de “Delegado Presidencial Provincial”, los cuales serán los representantes del Presidente de la República en la región.

En lo que respecta a los nuevos gobernadores regionales, se establece que éstos serán el órgano ejecutivo del gobierno regional, el cual será elegido por sufragio universal conjuntamente con la elección de los consejeros regionales, debiendo contar con al menos el 40% de los votos válidamente emitidos. En caso contrario, se contempla una segunda vuelta en la región correspondiente.

Estos gobernadores, además de presidir el Consejo Regional con voz y voto dirimente y ser su órgano ejecutivo, tendrán a su cargo la administración y gestión de los gobiernos regionales y de los servicios públicos regionales que eventualmente se creen. Esta nueva autoridad deberá ser elegida popularmente en las próximas elecciones municipales de 2020, debiendo instalarse el nuevo Consejo Regional el 6 de enero del año siguiente a la elección respectiva.

Con el propósito de sincronizar las elecciones de gobernadores y consejeros regionales (CORES) y hacer operativa esta reforma, se acordó mantener el período de 4 años para los CORES recientemente electos en noviembre de 2017, contemplando para la próxima elección parlamentaria un período excepcional de 3 años para los CORES, para luego, en la elección subsiguiente, elegirlos conjuntamente con los gobernadores regionales. Así, el año 2020 se elegirá a los gobernadores regionales junto a alcaldes y concejales, el 2021 CORES junto a parlamentarios y Presidente de la República. A partir del año 2024 se elegirá en

forma conjunta finalmente todas las autoridades regionales y locales. Con esta nueva regla tendremos un período de ajuste en que los gobernadores regionales no serán elegidos conjuntamente con los consejeros regionales, lo cual, frente a cambios en materia de mayorías políticas puede generar diferencias y conflicto al interior de los mismos gobiernos regionales.

Por otra parte, pese a que la nueva ley realiza una serie de adecuaciones respecto de otros cuerpos legales, sustituyendo la expresión "intendente" por el de gobernador regional o delegado regional presidencial, según sea el caso, guarda silencio en lo relativo a la regulación ambiental, específicamente respecto de la Comisión de Evaluación Ambiental de cada una de las regiones, en que, dentro de sus integrantes se cuenta al intendente regional. Al respecto, se aprecia un gran vacío que exige aclaración respecto de quién deberá acudir a dicha comisión una vez elegidas las nuevas autoridades. Así como ésta, pudieran haber otras situaciones respecto de las cuales no se tiene certeza en cuanto a quien finalmente asumirá la función que hoy desarrolla el actual intendente, ¿será responsabilidad del delegado presidencial regional o del gobernador regional?

PROYECTO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Esta nueva estructura regional dentro de la administración del Estado llama a reflexionar acerca de si es preciso contar con un gestor intermedio robustecido entre el gobierno central y las comunidades locales, lo cual en ciertos casos -principalmente de gobiernos nacionales y regionales de distintas tendencias políticas- pueden generar un aumento de tensiones y conflictos entre las regiones y La Moneda para hacer frente a las distintas demandas ciudadanas o locales.

Un conflicto que puede ser considerado central dice relación con cómo conversa esta nueva autoridad elegida democráticamente con las nuevas atribuciones asignadas por la nueva ley de transferencia de competencias y de cómo se asignan los recursos desde las arcas del gobierno central a las regionales.

La nueva normativa, más que transferir directamente competencias, lo que hace es fijar un marco legal para que la autoridad central transfiera a los distintos gobiernos regionales determinados ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, debiendo en todo caso ajustarse a las políticas nacionales, así como en lo referente al presupuesto de la Nación.

En cuanto al mecanismo de transferencia, hasta el 10 de marzo de 2022 solo se podrán transferir competencias de oficio por el Presidente de la República, y únicamente después de esa fecha se podrá realizar también a solicitud de cada

gobierno regional, bajo un procedimiento regulado que contempla la ley y que admite importantes espacios de discrecionalidad. El nivel central deberá considerar la disponibilidad de recursos económicos y personal, así como evitar la duplicidad e interferencia de funciones con otros organismos.

Un tema que también es complicado es el de los servicios públicos existentes en la región, toda vez que aquellos que dependan o se relacionen con un ministerio seguirán bajo la coordinación, fiscalización o supervigilancia del Delegado Presidencial Regional. En cambio, el gobernador regional será el jefe superior de los servicios públicos que se creen y que dependan o se relacionen con el gobierno regional. Al respecto, independiente de la necesidad de que prime un principio de coordinación, pueden generarse duplicidades de funciones y un aumento no deseado de la burocracia al interior de la administración pública. De este modo, podría generarse un choque constante en materia de competencias y de fiscalización y supervigilancia de los distintos servicios públicos que causen impacto en la región respectiva, principalmente entre aquellos que dependan directamente del Ejecutivo y aquellos que dependan de los gobiernos regionales.

Otra situación compleja dice relación con los casos de transferencias de servicios desde el nivel central a los gobiernos regionales en lo que respecta al personal asignado. La nueva normativa señala que el traspaso podrá realizarse mediante comisión de servicio que puede ser indefinido, lo cual podría generar una serie de conflictos en cuanto a los beneficios que tienen unos u otros funcionarios, más considerando que muchas de estas transferencias son permanentes. Al respecto, pareciera más adecuado avanzar en transferir facultades a las regiones dependiendo de su realidad particular, de acuerdo a un cronograma fijado por ley, con su correspondiente financiamiento y apoyo de recursos humanos.

Un punto relevante sobre el cual no existe claridad son los llamados "PROT" o Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, los cuales se conciben como un instrumento que pretende orientar la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. Este instrumento de planificación territorial en la actualidad es concebido como un instrumento orientador (no vinculante) que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional, el cual existe en varias regiones del país. Con esta nueva normativa, la elaboración y aprobación de los PROT pasan a consagrarse dentro de las funciones de los gobiernos regionales y pasan a ser vinculantes. De esto modo, al establecer la obligatoriedad de este instrumento en materias como las condiciones de

localización para la disposición y tratamiento de residuos, y las de infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística así como la "identificación de áreas para su localización preferente", se incorpora un nuevo elemento al ya complejo sistema regulatorio actual, no teniéndose hasta ahora certezas respecto de cómo se compatibilizarán con los instrumentos de planificación de nivel más local (planes intercomunales, comunales, seccionales, etc.). Asimismo, su ámbito de aplicación comprende muchos conceptos que, dependiendo de la oportunidad política, pueden ser interpretados de manera más o menos extensiva, lo cual podría generar serios conflictos a futuro.

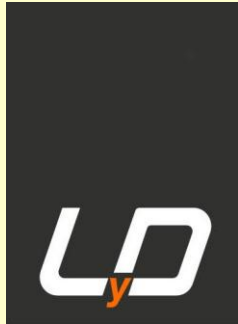
En cuanto a los PROT que existen actualmente, éstos mantendrán su vigencia hasta que no se de tramitación a los nuevos PROT regulados en la nueva normativa, los cuales, a su vez, solo podrán aprobarse una vez que se cuente con la política nacional de ordenamiento territorial y un reglamento especial que los regule.

Queda pendiente saber cómo se compatibilizan las políticas regionales con las comunales, en consideración a que estas últimas generan una serie de políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades de sus comunidades, que hoy también serán asumidas por las autoridades regionales. Al parecer la simple existencia de convenios se vuelve un instrumento insuficiente, debido a las diferencias políticas entre municipalidades y gobiernos regionales.

CONCLUSIÓN

Avanzar en descentralización no pasa por la mera elección directa de sus autoridades, sino que requiere que las competencias que se transfieran estén apropiadamente delimitadas y explicitadas, así como el mecanismo para que el gobierno central se desprenda de potestades que le son propias, todo sobre la base de un proceso cronológicamente planificado. Asimismo, transferencias sin el aseguramiento de los recursos pertinentes y de personal adecuado parecen más bien un despropósito y un factor que puede no solo afectar la eficiencia de las políticas, sino que jugar con las expectativas de las personas. Es por ello que ante esta nueva normativa, que entrará prontamente en vigencia, se vuelve urgente aclarar un número importante de puntos.

Queda pendiente el desafío de avanzar hacia una descentralización que atienda y gestione las necesidades de sus territorios. Ella no pasa simplemente por los gobiernos regionales que muchas veces se alejan de la gente, sino por empoderar a la ciudadanía y a los distintos municipios, que como administración local se encuentran más cerca de los problemas y necesidades de las distintas comunidades.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1335 - 2

29 de diciembre de 2017

ISSN 0717-1528

ⁱ Ley publicada en el Diario Oficial con fecha 05 de enero de 2017.

ⁱⁱ Boletín 7.963-06, ingresado por Mensaje Presidencial el 5 de octubre de 2011

ⁱⁱⁱ Boletín: 11.200-06 ingresado por Mensaje Presidencial el 18 de octubre de 2017.