

ELECCIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES

- La reforma constitucional que busca la elección de autoridades regionales ha sido aprobada en primer trámite por el Senado. Lamentablemente, el gobierno ha presionado por avanzar en materia de descentralización política, sin haber sido capaz de proponer una agenda realmente descentralizadora en materia de competencias y recursos.
- La institucionalidad que rige a los gobiernos regionales es consistente con autoridades designadas. Nada se ha corregido para que sea concordante con autoridades electas. Ello sólo generará mayores niveles de conflictividad entre el gobierno central y los nuevos gobernadores regionales.
- El contar con autoridades regionales electas, requiere de otro tipo de institucionalidad, con atribuciones y competencias bien definidas, así como mecanismos de financiamiento que no dependan de la buena y arbitraria voluntad del gobierno central.

La reforma constitucional que busca la elección de autoridades regionales ha sido aprobada en primer trámite por el Senado. Dado que el gobierno insiste en que estas autoridades se elijan en noviembre del próximo año, junto con las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales, está actuando en forma precipitada buscando que sea aprobada "a como dé lugar". Para que la elección pueda ser en noviembre del 2017, no sólo se tiene que terminar de tramitar esta reforma que aún debe ser analizada por la Cámara, sino que además debe pasar por el Congreso la ley orgánica que regula los aspectos específicos de esta nueva elección.

Pero no sólo por ser una reforma que se está tramitando de modo frenético en el Congreso genera dudas en cuanto a si será positiva para el país. La principal objeción para avanzar en este tema dice relación con el hecho que se mantiene intacta toda la actual institucionalidad de los gobiernos regionales, diseñados y pensados para que sean encabezados por alguien designado por el gobierno central. El contar con autoridades regionales electas, requiere de otro tipo de institucionalidad, con atribuciones y competencias bien definidas, así como mecanismos de financiamiento que no dependan de la buena y arbitraria voluntad del gobierno central.

Contar con autoridades regionales electas, sin que estas tengan bien definidas sus atribuciones, fijadas sus capacidades de ejecución y fuentes de financiamiento, resulta un error desde un punto de vista del diseño institucional del aparato público.

Elegirlos y luego definir qué tipo de gobiernos regionales encabezarán estas autoridades, a todas luces será nuevamente otra reforma de este gobierno mal pensada, hecha a la rápida y con consecuencias negativas y sobre todo contraproducentes para avanzar realmente en materia de descentralización. Contar con autoridades regionales electas, sin que éstas tengan bien definidas sus atribuciones, fijadas sus capacidades de ejecución y fuentes de financiamiento, resulta un error desde el punto de vista del diseño institucional del aparato público.

Se debe tener presente que la nueva autoridad que se pretende elegir es la figura del Gobernador Regional, que en la práctica sería la máxima autoridad del gobierno regional. Pero las demás competencias que hoy tiene el Intendente y las que realmente le entregan su actual poder, recaerán en un nuevo cargo que se viene creando, el de delegado presidencial, que por ser de designación presidencial algunos lo han llamado “el Intendente en la sombra”.

ELECCIÓN, TRABA PARA UNA MAYOR DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los argumentos que ha cobrado fuerza en esta discusión es el hecho que actualmente los gobiernos regionales, más allá de lo que establece la ley, ejercen escasas competencias. Ello, por cuanto en la práctica sólo tienen atribuciones reales para efectos de aprobar modificaciones a los planos reguladores y recursos para financiar proyectos de infraestructura. No hay dos opiniones al respecto: los gobiernos regionales cuentan con escasas competencias.

Avanzar en materia de descentralización política sin haber tenido previamente una reforma en materia de descentralización fiscal y administrativa, difícilmente impulsará un proceso de descentralización efectivo. Peor aún, la elección de autoridades regionales puede terminar siendo una traba para una mayor descentralización, ya que con autoridades regionales electas de una coalición política distinta a la del gobierno central, es altamente probable que se dificulte el traspaso de más recursos y atribuciones desde el gobierno central al regional. Por ello si lo que realmente se quiere es avanzar en materia de descentralización, primero se deben descentralizar competencias y recursos y luego evaluar la conveniencia de tener autoridades regionales electas. En este caso el orden de los factores sí podría terminar por alterar el producto final.

La lógica política llevará a que todo lo malo que pase en una región será culpa del gobierno central, ya sea por ineficiencia o bien porque no está dispuesto a entregar a la región mayores atribuciones y recursos.

En este contexto, con gobiernos regionales con escasas atribuciones y competencias, surge la pregunta de si efectivamente estas nuevas autoridades regionales electas serán capaces de hacer frente a las demandas de la ciudadanía. Más bien se tiene el temor que los actores regionales no serán actores que puedan hacer frente a las demandas ciudadanas, sino más bien presionarán a la autoridad del gobierno central por esas demandas. Es por ello que es probable que con autoridades regionales electas aumentará el nivel de conflictividad entre regiones y la capital, lo que en nada ayuda a un mejor desarrollo de los territorios de nuestro país.

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FISCAL, ANTES DE LA POLÍTICA

La principal fuente de los recursos que ejecutan los gobiernos regionales proviene desde el gobierno central en la Ley de Presupuestos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Una parte minoritaria corresponde a ingresos determinados en otros cuerpos legales tales como patentes mineras, acuícolas, etc. y que por consiguiente, no admiten espacios de discrecionalidad por parte del gobierno central en la distribución regional. Pero en la asignación regional del FNDR lo que recibe cada región sí está afecto a criterios discrecionales del gobierno central. Un análisis más detallado de los coeficientes de distribución que regulan este fondo, así como también las glosas presupuestarias que acompañan las distintas partidas en la Ley de Presupuestos, revela que se deja espacio a la autoridad central para determinar las cuotas regionales.

Esta discrecionalidad se torna más relevante aún si las autoridades regionales son electas y por ende pudieran ser de una coalición política distinta a la del gobierno central. Si no se avanza en esta materia se mantendrán y exacerbarán las tensiones entre las regiones y el gobierno central, lo que en nada fortalece un real proceso de descentralización.

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA, ANTES DE LA POLÍTICA

Hoy los gobiernos regionales son parte del gobierno central y su máxima autoridad -el Intendente- es designado por el Presidente de la República. En consecuencia, toda la institucionalidad que los rige es concordante con ello.

Por ejemplo, toda la ejecución de proyectos de inversión aprobados por los gobiernos regionales depende para su ejecución en gran medida del gobierno

central. Una vez aprobado un proyecto por parte del Consejo Regional para efectos de poder iniciar su ejecución se requiere que el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto efectúe determinados trámites administrativos que permitan efectivamente allegar recursos a los proyectos y así iniciar el proceso de licitación de la obra. En un escenario de autoridades regionales electas, el gobierno central, a través, por ejemplo, del Ministerio de Hacienda, podrá entorpecer la labor de los gobiernos regionales, dilatando la asignación de recursos a los proyectos de inversión. Ello, sin duda, es uno de los tantos aspectos que sólo generarán mayores tensiones, conflictos que en nada ayudan a avanzar hacia una mayor descentralización.

LA MALA PROPUESTA DEL GOBIERNO DE CÓMO TRANSFERIR NUEVAS ATRIBUCIONES

Ante la demanda de discutir la elección de autoridades regionales sólo después que éstas cuenten con mayores competencias y atribuciones, el gobierno se ha comprometido a poner urgencia a la tramitación del proyecto de ley que norma la transferencia de competencias y que hoy se encuentra en tercer trámite en el Senado. El problema central de ese proyecto es que en la práctica no transfiere competencias sino que sólo fija un mecanismo para la transferencia de ellas. Es decir, en vez de reordenar competencias entre el nivel central y el regional y entregar mayores competencias y recursos a estas últimas, sólo habla de crear un mecanismo por medio del cual en un futuro, incierto por lo pronto, se pudiera transferir competencias a las regiones. Este mecanismo de traspaso permite que las regiones soliciten la transferencia de determinadas competencias al gobierno central, lo cual debe ser estudiado por una comisión creada para tales efectos. Si bien el proyecto de ley contempla contar con estudios que determinen la conveniencia de traspasar o no nuevas competencias a determinadas regiones, difícilmente se puede suponer que se tendrá un mecanismo exento de una mirada política, subjetiva y discrecional al tomar la decisión. Por consiguiente, dependerá de la voluntad de las autoridades del gobierno central.

Esta forma de descentralizar sobre la base de solicitudes en un contexto de autoridades regionales definidas por el gobierno central ya resultaba dudosa, pero en un contexto de autoridades electas, definitivamente elevarán el nivel de conflictividad entre las regiones y el gobierno central. Además de ello, la ciudadanía difícilmente podrá evaluar la gestión de sus autoridades electas. La lógica política llevará a que todo lo malo que pase en una región será culpa del

gobierno central, ya sea por ineficiencia o bien porque no está dispuesto a entregar a la región mayores atribuciones y recursos.

LA ELECCIÓN PROPIAMENTE TAL

No deja de llamar la atención la actual fórmula de elección de autoridades regionales que está propuesta en la reforma constitucional. Sólo serán electos si cuentan con más del 40% de los votos, y en caso contrario, las dos primeras mayorías pasan a segunda vuelta. Esta fórmula es algo nuevo en nuestro sistema electoral, y no es similar a los mecanismos de elección presidencial, parlamentaria o municipal de Chile. La única similitud es que establece una segunda vuelta como es en el caso de la elección presidencial. Siendo las autoridades regionales más bien similares a las autoridades municipales, es de toda lógica que su forma de elección hubiese sido similar. Pero pareciera ser que la actual fórmula propuesta, más que un mecanismo estudiado y analizado en profundidad, fue el resultado de negociaciones con distintos sectores del Senado, con el mero propósito de buscar los apoyos mínimos requeridos.

CONCLUSIONES

Lamentablemente el gobierno ha presionado por avanzar en materia de descentralización política, sin haber sido capaz de proponer una agenda realmente descentralizadora en materia de competencias y recursos. De ser ley, generará nuevas tensiones entre las regiones y el gobierno central. Una reforma profunda y real que efectivamente permita construir una nueva y mejor institucionalidad que abarque tanto a las regiones como a los municipios, se aleja cada vez más cuando la discusión sólo se reduce a elegir o no a las autoridades regionales.