

DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL, GOBERNADORES ELECTOS Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS



EDITORES

Arturo Orellana. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Núcleo de Estudios Urbanos y Territoriales - NUGOT **Claudio Orrego**. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales



La serie **Documentos de Trabajo del IEUT**, ha sido pensada como un espacio de colaboración e intercambio orientado a difundir conocimiento teórico-empírico relacionado a temáticas de la ciudad, los territorios y la planificación urbana. El principal objetivo de esta serie es diseminar perspectivas teóricas, metodologías y/o resultados asociados a investigaciones relevantes tanto para el desarrollo académico como para la toma de decisión públicas.

El/Los autor/es es/son responsable/s por el contenido del texto y los documentos no se encuentran sometidos a revisión por pares.

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Orellana, A., Orrego, C. (2020). *Descentralización regional, gobernadores electos y transferencia de competencias*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 9.

3

RESUMEN

El presente documento de trabajo es resultado de una reunión que convocó a diferentes expertos a intercambiar y debatir puntos de vista respecto a las condiciones requeridas en materia de traspaso de competencias para los gobernadores regionales que serán elegidos en el próximo proceso eleccionario programado en octubre de este año. Esta actividad realizada en dependencias del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales el pasado 7 de enero de 2020, fue organizada por el Núcleo de Investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (NUGOT) y contó con la conducción de la actividad y posterior edición de los contenidos de esta publicación por parte de Arturo Orellana y Claudio Orrego.

PARTICIPANTES

José Antonio Ávalos, Agrupación de Universidades Regionales Kay Bergamini, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales/PUC Genaro Cuadros, Laboratorio Ciudad y Territorio, Universidad Diego Portales Alejandro Ferreiro, Espacio Público Luis Fuentes, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales/PUC Vladimir Glasinovic, Fundación Chile Pedro Güell, Universidad Alberto Hurtado/Universidad Austral de Valdivia Clemente Larraín, Centro de Estudios Públicos Claudio Orrego, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales/PUC Arturo Orellana, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales/PUC

Manuel Tobar, Centro de Estudios Regionales de Valparaíso

esperamos que esta conversación ayude a profundizar en las complejidades y posibilidades que el traspaso de competencias en el marco de la Ley 21.074 que permite la elección de Gobernadores Regionales a partir de este año, hecho inédito en la historia política-institucional de nuestro país. Espero acepten que sus opiniones sean grabadas, permitiendo con ello generar un documento de trabajo que sirva como antecedente en futuras mesas de trabajo y que haremos llegar una vez que lo editemos. Si estamos de acuerdo, empezamos.

- Bienvenidos y gracias por aceptar la invitación, como Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), así como integrante del Núcleo de Investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (NUGOT),

CLAUDIO ORREGO

– Existe un trabajo que ya se viene haciendo desde hace un tiempo por parte de Espacio Público, en el cual varios de nosotros participamos, y también el caso del CEP¹ específicamente en cuanto a la descentralización fiscal. Así que más que hacer una suerte de *tabla rasa* o partir de cero, esta invitación es a sumarnos a la discusión con un objetivo bastante específico, y considerando que ya no hay espacio legislativo para hacer cambios en la agenda corta, es muy probable que a última hora –como suele suceder en estas cosas—surja un espacio para tener que hacer unas mínimas correcciones al proyecto de ley vigente, independiente del trabajo administrativo que todavía tiene pendiente el gobierno con los reglamentos asociados para la implementación de las leyes. Y en eso les adjuntamos –y es algo que le agradezco a la gente de Espacio Público porque nos entregaron copias— este resumen ejecutivo de la comisión técnica del gobierno, que contiene estas reflexiones o no sé si acuerdos respecto a lo que habría que hacer. Ahora, si bien yo recuerdo –y ahí me puedes corregir Alejandro— hay cuatro familias de temas que distintas personas consideran relativamente urgentes en una eventual ley corta, entendiendo que van a haber elecciones de gobernadores, ¿qué reformas habría que hacer para minimizar los problemas que tiene la actual ley, y que ya hemos debatido latamente?

Una primera cosa tiene que ver con la transferencia de competencias, donde hay varias propuestas sobre la materia respecto a qué va a ocurrir una vez que haya gobernadores electos, tengamos un delegado presidencial y, sobre todo, ámbitos de disputa de competencias y cómo se van a dirimir ese tipo de situaciones. En segundo lugar, temas de competencias no resueltos y que planteamos que debieran definirse *ex ante* porque de lo contrario, inclusivo sometido al proceso regular o gradual de transferencia de competencias, van a ser complicados. Voy a poner dos ejemplos, uno es la gestión de emergencias, donde relevamos lo peligroso que podría ser para el país tener dos cabezas que se autoproclamen el rol de conducción de una emergencia, lo cual puede ser catastrófico. Y por otra parte el tema de la prevención del delito, que queda absolutamente excluido, al igual como ocurrió con los municipios, con toda la dinámica del trabajo regional.

Y, en tercer lugar, el tema medioambiental, que salvo lo referido a residuos que quedó estipulado en la ley, sobre todo en cuanto a áreas metropolitanas, no hay ninguna otra materia en relación con lo ambiental. Entonces la pregunta es, ¿Habría que hacer algo en una eventual ley de corto plazo en materia de dirimir competencias?, ¿Habría que definir alguna competencia ex ante fuera del proceso de transferencia que tenga que ver menos con lo orgánico (de transferir servicios) pero sí con algunas competencias que pueden ser delicadas, como los ejemplos que acabo de poner?, ¿Qué pasa una vez que tenemos un gobernador electo que no tiene la competencia de coordinación de los servicios público?, y en cuarto lugar, sin entrar todavía en el ámbito de la descentralización fiscal, buscar una manera distinta de descentralizar el poder en los gobiernos regionales sin tener que entrar en la transferencia de servicios público y la transferencia de presupuesto de parte de otras entidades públicas, lo cual tiene que ver con la posibilidad de asignarle o no, en la eventual ley corta, la posibilidad al nuevo gobernador regional, con el consejo regional, de priorizar o definir ciertas inversiones que van a ejecutarse, que no son necesariamente fondos que administra el gobierno regional, que no van a ser ejecutadas a través de funcionarios del gobierno regional, pero que puede determinar que quien supervise estas inversiones sea el gobierno regional. Entonces, por la vía de sugerir, abro el debate en el sentido de que, a juico de ustedes, si hubiera un espacio político – que yo creo que lo va a haber, aunque tarde y apurado-¿cuáles serían las condiciones mínimas de un proyecto de ley corta para mejorar la implementación? Siempre siendo realistas desde el punto de vista político, de que no es una gran reforma estructural.

ALEJANDRO FERREIRO

– Primero, como contexto, siempre hablábamos de la ley corta como la ley que pudiéramos tramitar antes de la elección de los gobiernos regionales, y me da la impresión de que no hay que hablar de ley corta sino de ley próxima, ya que puede ser antes o después. Digo esto porque es bien probable que la agenda política, - que da densidad como para intentar tramitar con éxito un proyecto de ley en esta materia-, una vez que eventualmente estén elegidos, los gobernadores regionales agreguen la presión que había faltado para poder corregir esto.

El otro elemento de contexto es que hay una incertidumbre importante respecto del marco constitucional de este asunto, es decir, ¿Se va a permitir el proceso constituyente para redefinir desde arriba la órbita de competencia de los gobiernos subnacionales en Chile, o va a ser minimalista, en la lógica de los dos tercios, que va a dejar esto entregado a la ley?

Esto va a estar dando vueltas en la reflexión respecto de cuál es el rayado de cancha general dentro de los gobiernos, en todos los gobiernos regionales. Incide también un asunto que yo creo que esencial, que la cuestión de las transferencias, de las resoluciones de controversias. Una de las paradojas de esta ley es que omitió cualquier referencia a agendas sobre controversias en los distintos niveles de gobierno, el nacional y el subnacional o regional. Y lo hacía en parte, por torpezas, pero también porque el silencio o la ausencia de referencias a eso era la manera de resolver los conflictos, una manera de resolverlo con la tutela del más

fuerte. Prevalece el gobierno central, determina qué transfiere y qué no transfiere, determina la interpretación de lo transferido, y por tanto nunca era posible que hubiese una transferencia con conflicto de competencias, porque por definición prevalecía la visión del centro, que en sí mismo es una fuente de conflicto permanente. Ahora, existen dos maneras teóricas de resolver esto: a nivel de tribunales constitucionales, cuando el rayado básico de la cancha está a nivel constitucional, lo que pasa esencialmente en Europa. Por ejemplo, el caso de España con sus tribunales constitucionales, de estatutos, etc. Por otra parte, si se dice muy poco en la constitución o se dice algo mal en la ley, pues entra la Contraloría. Aquí están las dos opciones que se han planteado. Omitir esto, omitir la referencia en debate sobre el tema de resolución de controversias equivale a decir: "mire, no se preocupe, porque no hay conflicto entre un padre y un hijo, no hay controversias en igualdad de condiciones, lo que hay es la prevalencia del más fuerte". Entonces, yo creo que para los regionalistas es clave poner el tema arriba de la mesa y entender que se puede abrir dos caminos, pero en asuntos subrayables.

Otro asunto que yo creo que "entra por los palos" a esta discusión, y que no sé cómo se podría resolver, es la cuestión del orden público y de las policías. Uno de los puntos centrales del debate era reconocer, a diferencia de otros países, que no había distribución de la jurisdicción, por así decirlo, en materia de control del orden público. El orden público era centralizado, estaba Carabineros, y el territorio era del delegado presidencial, por lo tanto, era fundamental que quedara fuera la órbita del gobierno regional, pero se hacía en nombre de la mayor eficacia esperable y evitando los conflictos políticos, como sería al estar la policía a cargo de un gobernador de algún color, que tuviera distintas visiones respecto al gobierno central. Este tema, que era aparentemente pacífico hace dos o tres años, de que una policía nacional era eficaz, y de que era posible confiar en la eficacia de la policía nacional desde los territorios, es algo que hoy en día pudo haber cambiado producto de los problemas de legitimidad, el monopolio, el control de la fuerza pública por el gobierno central sin legitimidad electoral en regiones, cuando ocurren problemas regionales. No encuentro una fácil solución a eso, pero me parece que es algo importante que tengamos un inicio de mirada respecto a eso hoy día.

Al respecto, algunas cuestiones fundamentalmente que tienen que estar a mi juicio son, primero que todo, algún criterio para evitar la interdicción, la arbitrariedad en materia fiscal, lo cual es algo que hemos dicho en otras conversaciones. Lamentablemente esto debe tener rango constitucional. Me explico: si hoy día no va a ser probablemente, ni en corto o largo plazo; no me imagino impuestos territoriales, no me imagino endeudamiento territorial, no me imagino nada muy distinto de un financiamiento casi exclusivamente través de transferencias desde el gobierno central. Esas transferencias eran pacíficas, no tenían gran conflicto político, pero hoy día con la nueva ley eso no va ocurrir. Y todos los mares que sabemos que existen para asignar recursos desde el gobierno central, ya sea para ampliar su crédito, o transferencias por aquí o por allá que admitían cierta discrecionalidad, pero que no tenían correlación política, la van a empezar a tener cuando esa discrecionalidad pueda servir para favorecer a la misma y perjudicar al adversario. Entonces si uno quiere evitar que eso ocurra debe blindar las transferencias fiscales desde Santiago. Las transferencias se hacen por ley de presupuesto, y por tanto la mayoría parlamentaria perfectamente tiene el espacio político vinculante para abusar de una gobernación regional de minoría. Entonces en el corto plazo hay que "apretar las tuercas" a nivel de las leyes, pero al mediano largo plazo esto hay que hacerlo a nivel

7

constitucional, será la nueva constitución que establezca algunos mecanismos para evitar la arbitrariedad en las transferencias fiscales, porque si no el gasto público se transforma en un mecanismo de extorsión. En este sentido algo hay que tratar de hacer, al menos una intencionalidad político-legislativa para blindar en lo que se pueda. Honestamente, por ley yo no puedo evitar que otra ley que no es la de presupuesto diga lo contrario, por tanto, la solución robusta es constitucional.

CLEMENTE LARRAÍN

- Pero eventualmente alguien podría hacer una ley que asigne los presupuestos de las regiones, para que cuando se tenga que formular la ley de presupuesto no haya espacio para discrecionalidad porque hay una ley que tiene comprometidos recursos para todas las regiones según un criterio específico, y eso eventualmente podría...

•

ALEJANDRO FERREIRO

- Puedes hacer todo aquello, pero nadie puede cuestionar la legalidad de una modificación de esa ley de rentas regionales previas, por una cosa presupuestaria. Pongámonos este rango de ley, ley posterior específica para ver sobre lo anterior en general. Ayuda mucho porque políticamente lo blinda, pero desde una perspectiva del control jurídico, para evitar la arbitrariedad no es suficiente resolver este problema en un orden legal. Lo otro que es bien importante es empezar a pensar sobre el tema de la transferencia de los funcionarios, lo cual es una cuestión práctica y nada de "glamurosa", que no está en los textos teóricos, pero cuando vemos a los funcionarios públicos y el gobierno central, que no tiene ninguna gana de capacitar al gobierno regional, aquí tenemos un tremendo problema a nivel de ANEF2, a nivel de funcionarios, del proceso mismo de descentralización en aquellas áreas donde deben haber cambios finalmente, que es la transferencia de algunas competencias con personal, con servicios, con una descentralización administrativa fiscal. La paradoja que van a tener funcionarios públicos, si al final se hace, es que van a tener la llegada del centralismo, con un gobierno regional dedicado a hacer estudios, planificaciones, orientaciones, cosas que están en la ley que son verbos aspiracionales, muy poco efectivas y vinculantes. Eso va a quedar, mientras no tengamos alguna capacidad de transferir personal, y por lo tanto servicio a la gestión regional. Y eso es plata arriba de la mesa, un equilibrio difícil entre permitirle o no a un gobierno regional que tenga algún rol la selección de personal calificado, pero no en funciones, porque son las funciones con otros dueños, con otros mandantes, que son el gobierno regional y no el nacional, pero también algún grado de continuidad suficiente para evitar que esto sea un conflicto mayor.

² Agrupación Nacional de Empleados Fiscales

- Yo ya me resigné que no vamos a hablar sólo de solo la ley corta, pero por lo menos cuando hagan la reflexión, digan cuál es la cosa que están mencionando que debiera ir en la ley corta y cuáles son las de orden constitucional.

(NO IDENTIFICADO)

– Una cosa también de alcance en cuanto a medidas administrativas, ¿también caben dentro de las competencias?

•

CLAUDIO ORREGO

-Sí, por supuesto.

JOSÉ ANTONIO ÁVALOS

- Mira yo siempre he tenido problemas con las definiciones administrativas, en cuanto a situarlas al nivel de las transferencias de competencia. Yo creo que cualquier función del Estado se puede dividir en decenas o cientos de competencias. Entonces, -y puede ser muy tramposo tener una dicusión así como centro del debate- es un problema, ¿no? Dentro de la comisión presidencial nosotros hablamos más bien de transferencia de servicios. A veces te transfieren la competencia, pero no los recursos porque es difícil en el caso de lo que fue por ejemplo en la SECPLAC3, una competencia de función o de proyectos, te transfieren la función y la responsabilidad, pero no el personal ni las camionetas, ni los viajes, entonces al final quedas con un montón de competencia y con pocos recursos. Nosotros en la comisión nacional presidencial, por lo menos del área administrativa hablamos de transferencia de servicios porque las competencias están muy vinculadas con otras, no es fácil disectarlas. Pero además está el problema que se plantea, y que es muy cierto. A mí me tocó conversar con los sindicatos y cada servicio tiene sus propias normativas, ventajas, hasta las casas de veraneo tienen su propio sistema, por lo que no es fácil. Entonces traspasar personal del INDAP⁴, del SERVIU⁵, al gobierno regional implica entre otras cosas el tema de las carreras funcionarias, por lo que la verdad es que es muy complicado. No sé si es parte de la ley corta, pero siempre ha sido por lo menos mi abordaje del tema, ahora con Manuel hemos conversado eso, él es mucho más docto que yo, entonces él me dice que la ley habla de transferencia de competencia, no de servicios. Pero ahí la trampa

³ Secretaría de Planificación Comunal

⁴ Instituto de Desarrollo Agropecuario

⁵ Servicios de Vivienda y Urbanización

podría ser que la competencia para nombrar al director, por ejemplo, del SERVIU⁶, se puede transferir y luego te llevas completamente al SERVIU, ya que el SERVIU es el que organiza el patio de la casa original. Por ejemplo, el MOP⁷ dice que las vialidades regionales son proyectos para los gobiernos regionales, porque los proyectos grandes se hacen en Santiago, entonces el que está viendo el camino secundario o terciario es vialidad regional y por lo tanto uno podría identificar un conjunto de servicio que tienen una preocupación mayormente local y regional, y van a estar sometidos a normas técnicas nacionales.

Por ejemplo, SERNATUR⁸, se le pasaban 100 millones de pesos en promedio al equipo regional, pero los GORE invertían un promedio de 800 millones de pesos. Entonces uno se pregunta, ¿el SERNATUR qué es?, ¿es un servicio nacional o regional?, ¿quién está interesado en promover el turismo en las regiones? Al final está mucho más interesado el gobierno regional. Yo diría que lo que una forma más sencilla de abordar eso es decir que debemos lograr traspasar un servicio o la jefatura de un servicio. Además, si uno piensa en un programa, es decir, que durante un periodo de tiempo el director de estos servicios va a ser nombrado de común acuerdo entre el director nacional y el gobernador regional, pero los primeros cuatro años ese jefe de servicio se va a preocupar de la transición para que sea un servicio público del gobierno regional. Y de ahí nosotros habíamos planteado en la comisión que fuera un servicio público con funciones descentralizadas para mantener la identidad administrativa. Era muy distinto, muy complicado sumar personal. Cuando creamos las plantas de los GORE, me recuerdo de varios que me decían "anda a mi región porque el GORE todavía está dividido entre distintas facciones". La gente de vialidad andaba con cascos, los de CONAFº con otra cosa, y no se juntaban, mantenían las lealtades y su cultura con los organismos de los cuales fueron derivados.

Entonces ante la idea un traspaso de servicios, ¿Cómo resolvemos problemas como que el nivel central diga que no? Porque cuando uno ve quienes constituyen la comisión que va a evaluar, claro, finalmente cuando yo asumo como ministro, lo primero que le digo al presidente es "yo asumo como ministro, pero no me quite el INDAP, si no, no asumo, o si me quitan el SERVIU no asumo". Entonces planteamos que en aquellos casos donde un servicio era solicitado por tres o más gobiernos regionales, se entendía que había mucha legitimidad, o sea había mucha justificación. Entonces en ese caso se le pone "cuesta arriba" al nivel central para decir que no. Ninguna región sola podría hacer una petición, lo cual sí se podría discutir, pero cuando era un sentimiento más interregional uno podría decir que esto tiene más sentido. Además, nosotros sacamos la cuenta de que, si traspasamos algunos servicios como el SERVIU, INDAP, Vialidad, etc., los GORE multiplicaban por cinco veces la plata, y por cinco o seis veces el presupuesto. O sea, ya hay un número regional. Entonces, en parte se reduce la presión por crear transferencias de recursos frescos, porque cuando se te multiplica de 80 mil a 400 mil millones de pesos el presupuesto regional, ya es otra cosa.

- 6 Servicio de Vivienda y Urbanismo
- 7 Ministerio de Obras Públicas
- 8 Servicio Nacional de Turismo
- 9 Corporación Nacional Forestal

PEDRO GÜELL

– Yo quisiera apuntar súper concreto a la idea de cuáles son los mínimos posibles en una eventual ley corta, pero yo creo que hay ponerle contexto a esto porque la conversación no está girando en torno a esto, en torno a un nivel de incertidumbre muy amplio. Si eventualmente hay elección de gobernadores, y eventualmente hay un proceso constituyente, ¿qué debiera tener una eventual ley corta? Yo creo que primero hay que situar cuál es el escenario probable, que muy distinto a lo que teníamos cuando estábamos discutiendo la eventual ley corta hace un tiempo atrás. Lo primero es que yo creo que el proceso de descentralización que va a ser puesto en marcha, muy probablemente con la elección de gobernadores, y que se va ir ajustando después más que antes, significa que va quedar completamente enmarcado en un proceso de debate constitucional, porque van a tener mucha más fuerza las definiciones que se hagan en el contexto de la elaboración de la constitución, que la que se haga un conjunto de leyes *ad hoc*, a propósito del proceso de descentralización.

El segundo punto es que el gobernador electo va a tener un rol central en la distribución de los procesos del tema de descentralización en la discusión constituyente, entre otras cosas, porque el gran poder efectivo del gobernador es electoral, y por lo tanto puede hablar en el escenario nacional y del debate constitucional con una legitimidad muy amplia, más que cualquier senador, y es probable que haya una cierta bancada regional en la convención constituyente mixta que se haga. Es decir, los gobernadores van a tener un rol en la discusión de la descentralización en el marco constitucional, que es donde se va a producir efectivamente la definición de largo plazo del proceso de descentralización, entonces yo creo que hay que apuntar a eso. ¿Qué condiciones necesitamos para que el gobernador que va a ser elegido pueda tener un rol positivo, en el muy probable proceso constituyente que vamos a vivir? Ahí yo creo que se necesita tres cosas: primero un gobernador con alta legitimidad; segundo, un gobernador que pueda operar al inicio eficientemente sin grandes conflictos al interior de su espacio; y tercero, un gobernador que evite la tentación del caudillismo que ese capital de votos le da, y quede anclado en procesos de consulta y participación ciudadana. Dicho eso, yo diría ¿Cuál es la agenda corta eventual?, si es posible de aquí a la elección, o inmediatamente después de la elección. Yo creo que son tres cosas.

Lo primero es que desde las mesas en que he participado, yo creo que hay un altísimo consenso acerca de qué es lo que es eso, entre otras cosas, porque no hay demasiada posibilidad de hacer demasiadas cosas, entonces hay un consenso fuerte. Yo diría que para que esa ley corta sea posible, hay que operar con un realismo político importante, es decir, hacer lo mínimo en lo cual está la mayor cantidad de gente de acuerdo, porque si ese espacio de ley corta va a ser un espacio de disputa política, no va haber posibilidad alguna de hacer una ley corta. Entonces la pregunta es, ¿hagamos una ley corta, en aquello que todos estamos de acuerdo?, y tenemos la ventaja que todos estamos de acuerdo en un conjunto bastante importante de cosas. En esta ley corta debiera haber tres cosas, pensaría yo en tres cambios. Lo primero es todo el tema de coordinación y resolución de conflictos, en primer lugar y sobre todo entre las dos autoridades, entre el delegado presidencial y el gobernador electo. Entre otras cosas, porque hasta ahora nosotros estamos hablando en un escenario electoral que va a ser totalmente distinto. Los resultados que son predecibles para la elección de gobernadores este año son totalmente distinto de lo que estábamos hablando hace tres

meses atrás. Y en el resultado que preveíamos hace tres meses atrás esa relación se iba a hacer de padre a hijo, no tan problemática. Pero hoy va a ser muy problemática, porque es probable que se altere en ese sentido las proyecciones electorales de manera importante. Quiero decir, las probabilidades de conflicto son mucho más altas en el actual contexto electoral de lo que había antes, por lo tanto, yo creo que eso hay que cuidarlo de manera importante. Cuando digo coordinación y resolución de conflictos, lo que primero pienso es definir un espacio institucional de información y consulta, a lo mejor ni siquiera se requiera regularlo todo, pero sí un espacio de información y consulta entre autoridades, ese ya es un mecanismo de coordinación, por lo pronto. Y lo otro respecto a la resolución del conflicto, como decía bien Alejandro, hay que definir exacto cuál es el organismo institucional que va a dirimir competencias y bajo qué arreglos. Idealmente la coordinación y regulación de conflictos entre servicios, yo creo que es muy importante no solo entre autoridades y servicios, pero si hubiera a elegir una de las dos por realismo político, partir por arriba porque probablemente si hay buena coordinación o minimización de conflictos entre gobernador y delegado, la coordinación entre servicios pueda ser un poco mejor.

El segundo punto que es clave, es la gestión administrativa, no sólo porque necesitamos con urgencia que haya eficiencia en el trabajo y en la inversión regional sino que porque en el año en que va haber un proceso de definición de largo plazo de los procesos de descentralización en la discusión constitucional, no nos podemos dar el lujo de tener a todos los gobiernos regionales en huelga a propósito de las disputas de competencia, de las desigualdades que se han producido entre el personal original y el personal trasladado, y por lo tanto hay que asegurar un cierto grado de gobernanza en los servicios regionales, en el gobierno regional.

Lo tercero es algo que en general tiende a no considerarse en esta ley mínima, que es el tema de la participación ciudadana. Hay que ampliar en la responsabilidad ciudadana a los gobernadores, o sea no sólo tenemos un riesgo en el exceso eventual de poder que tenía el delegado presidencial antes, tenemos también problemas en el débil control ciudadano sobre el gobernador, que tiene un capital de votos muy importante. Eso se ha minimizado, va a tener más votos cualquier senador. En un momento, además polémico muy clave, porque insisto en que el futuro de la descentralización se juega no en las elecciones de lo que pasa en las regulaciones cortas, sino en el debate constitucional. Primero, cómo hacemos que el GORE tenga algún grado de control un poco mayor, hacer funcionar los COSOC¹º, que no funcionan, y que son un muy buen instrumento, podrían serlo. Los estudios que nosotros hemos hecho, en las regiones australes: sobre el funcionamiento del COSOC es muy negativo, a nivel regional y municipal, y los servicios tampoco funcionan, y los ministerios tampoco. Lo otro es el tema del plebiscito, y esto es una idea muy amplia, de plebiscito regional, cosa que pueda demandársele al gobernador electo consultar. Esto está menos discutido, pero encuentro políticamente muy clave poder hacer algo sobre participación ciudadana incluso en la ley corta, ahora si de lo que se trata de minimalismo con alto consenso, igual se puede sacar.

MANUEL TOBAR

- Recuerdo que la primera aproximación que tuvo el gobierno del Presidente Piñera para abordar estas temáticas fue la de formar unas comisiones que se dividieron en varios aspectos, dentro de los cuales está el ordenamiento territorial, y ahí lamentablemente no hubo ninguna iniciativa del gobierno respecto al tema del ordenamiento territorial, siendo que habían varios aspectos bien interesantes que podían haber sido incluidos. La política de ordenamiento territorial, los Planes regionales de ordenamiento territorial, etc. Lamentablemente esos procesos que no fueron iniciativa del presidente, y cuando se nos preguntó a nosotros si teníamos alguna iniciativa juntos, muchos de nosotros que estuvimos en la mesa técnica dijimos: «oye, vamos a complejizar esto si colocamos muchos temas». Muchos de nosotros no nos metimos para no complejizar una ley corta que sería claramente con dificultades para poder procesar. Dicho eso, yo comparto lo que han dicho ustedes en términos de que hay cierta incertidumbre respecto de este proceso, toda vez que tenemos el tema constitucional ad-portas. Sin embargo, previo a decir esto, me gustaría partir por el tema doctrinario, Yo soy uno de los que disiente de la conceptualización de que muchos han hecho del proceso de descentralización en nuestro país. Incluso a algunos regionalistas y a la SUBDERE" misma les ha provocado el concepto de descentralización administrativa y política. Yo no soy partidario de ese concepto, yo creo que lo que nosotros tenemos y lo que debemos tener es una descentralización administrativa. La descentralización administrativa es la descentralización de la función ejecutiva del Estado.

La función legislativa en los países desarrollados se descentraliza y ahí ellos le colocan el concepto de política, o sea cuando ustedes descentralizan la función de formar los derechos en asambleas o consejos usted tiene ahí caracterizada una función de descentralización legislativa y por lo tanto política. Excepto que en esta descentralización tenemos nosotros la elección de gobernadores regionales, pero yo sigo a Francisco Cumplido y a Humberto Nogueira, constitucionalista, quienes siguiendo este tema doctrinario han planteado que ese es un concepto que viene incorporado en la descentralización administrativa, Porque con los gobernadores regionales, elegidos democráticamente, y consejeros regionales elegidos democráticamente, no se satisfacen del requisito fundamental de la descentralización administrativa, que tiene que ser independiente del poder central. De manera tal que usted no puede cierto sino entender estamos dentro del marco de una descentralización administrativa, por lo tanto, yo estoy muy de acuerdo con el artículo tercero de la constitución, que plantea eso, y no con el tema de políticos. El tema de políticos ya le agrega un valor distinto, es decir, un tema de descentralizaciones legislativas.

Dicho esto, yo creo que cuando uno revisa los requisitos para que se constituya realmente en Chile la descentralización administrativa en los gobiernos regionales. Actualmente el único requisito que faltaría seria la descentralización fiscal por los ingresos. Porque ya tiene usted la elección de los consejeros, tiene un gobierno regional con una personalidad jurídica de derecho público, tiene patrimonio propio, tiene competencias en la ley, en la propia constitución. Está establecido en el artículo 14, en el capítulo 14, toda la arquitectura de los gobiernos regionales y de la descentralización administrativa. Por lo tanto, el punto es aquí no la ley corta, es la ley de rentas regionales. Si pensamos en que el proceso tiene que legitimarse,

tiene que ser un proceso que realmente vaya adquiriendo reconocimiento por parte de la sociedad política. Para mí es muy importante el tema de la ley de rentas regionales por que, se diga lo que se diga, la verdad es que la Ley 21.074 y la Ley 21.073 son leyes que fijan un punto de atribuciones que no son menores, además de las que tenía la Ley 19.175, con atribuciones como el plan de desarrollo regional, los temas de ordenamiento territorial, etc. Hay un montón de atribuciones que contamos, que en la Ley 21.074 son 55 nuevas atribuciones. Ahora, en cuanto a la ley corta, no es que yo le rebaje la categoría o la importancia, pero ocurre que cuando se examinan los problemas que hay, son bastante claros: la resolución de conflictos que habría entre el delegado y el gobernador regional. Ahora en esa parte, que es una de las preguntas que hace Claudio, yo consideré ver dos temas. Un tema, es que se ha hablado de que habría eventual conflicto, entonces vamos por la parte positiva: ¿Cómo nosotros podemos tratar de que no ocurran esos conflictos de competencia que eventualmente podría haber entre el nivel central y el nivel regional? Muchos de lo que hemos estado estudiando este tema decimos: ¿Por qué no instalamos el concepto del contrato regiónnación? ¿De qué se trata ese contrato? ese contrato que es un tema de experiencia comparada se trata de que tanto la región como el nivel central, incluso los municipios, se pongan de acuerdo con los objetivos que quieren desarrollar en sus territorios, y después de ese marco, en los instrumentos financieros de inversión que pueden dar cumplimiento a esos objetivos. Ahí ya hay en una suerte de coordinación de objetivos, lo cual es una manera de prevenir conflictos. En las regiones no queremos enfrentarnos al Estado todos los días, queremos que algo en común sea y eso valga. Los convenios de programación han sido un ejemplo de esas posibilidades entonces ahí tenemos ideas comunes en el territorio. Ahora, por el lado oscuro de la noche, o sea en el lado de que haya conflictos, la constitución hace tiempo que había dicho que si hubiera conflictos habría que regularlos con la ley. Y en la comisión técnica lo que se planteó es que quien más sabía en temas de conflicto o competencia en todo el país, en la experiencia, es la Contraloría.

Nosotros como consejeros hemos ido a la Contraloría desde siempre, cuando nació en abril de 1993, los gobiernos regionales, se ha ido a la Contraloría. La Contraloría tiene una jurisprudencia respecto de estos temas, y ahí está el arsenal de conocimiento de los temas que dicen relación con los gobiernos regionales. Y por lo tanto, ahí hubo una gran mayoría, salvo Ramiro Mendoza, que consensuó que era la contraloría la más apta para resolver estos conflictos. Después está el tema de los servicios, y ¿qué es lo que ocurre ahí? Nosotros tenemos en la constitución un 114 que habla de competencias, y las competencias son funciones y atribuciones. Entonces aquí hay un espacio en donde el presidente de la República, de acuerdo con la forma y el modo, en la ley se establecen el procedimiento de transferencia de competencias, de funciones y atribuciones, desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Pero resulta que nunca en la constitución se habla de transferencia de servicios. El concepto de transferencia de servicios no existe constitucionalmente, no existe jurídicamente, lo que existe es el artículo 52, N°2, de la constitución, que establece que el presidente de la República, por su exclusivo mandato es el que crea, modifica y suprime los servicios. Por eso, la Ley 21.074 no estableció el tema de la transferencia de competencias, sino la creación de servicios públicos regionales.

Entonces ahí tenemos el problema de que en la comisión asesora presidencial podría haberse planteado: ¿Por qué no modificamos la constitución, y le colocamos 'transferir' en el artículo 52, para que haya una posibilidad, una potestad del legislador para poder transferir servicios. Pero eso no fue posible y entonces

estamos en esta situación. La transferencia, la creación de servicios públicos regionales además tiene unos requisitos también. Recordemos que el artículo cuarto transitorio, el quinto transitorio de la Ley 21.074 crea ciertas condiciones para transferencia de servicios. Y esas condiciones son en realidad temporales, usted va a transferir servicios o creación de servicios a través de una ley, que se va a demorar hasta 2024. Para cerrar, yo creo que en ese sentido tenemos una cierta limitación de las posibilidades de que el gobernador pueda realmente gestionar o proponer en el programa del gobierno ciertas cuestiones que son importantes para su gestión futura. O sea, el gobernador podría proponer «quiero la creación de estos servicios», pero resulta que va a ser elegido en 2020 e iniciar sus funciones em 2021, y para el 2024 está terminando. Entonces hay ahí una gran invitación, y creemos que la ley corta deberíamos cortarle el plazo. Es decir, el tema del artículo cuarto transitorio lo vemos muy limitante, digamos que empieza a regir a partir del 2022 la petición de los gobiernos regionales de transferencia de competencia. Porque de oficio, el gobierno regional puede perfectamente realizarlo, pero 2021 nos parece muy inadecuado, nosotros creemos que el 2021 debería ser ese proceso y cuanto, a los servicios, igualmente.

ARTURO ORELLANA

– Yo quiero agregar solamente un punto bien específico sobre la Ley 21.074 en donde hay un capítulo que tiene que ver con el tema metropolitano que, si bien parece menor, yo diría que es de la máxima complejidad, porque quedó mal planteado. A tal punto, por ejemplo, que como suele suceder en este país, se establecen leyes que tienden a creer que los territorios son homogéneos. Tenemos una complejidad ya que por ejemplo aquí se le entregan atribuciones al gobernador regional elegido para crear un departamento de áreas metropolitanas, donde se establece que la relación de vínculo entre los alcaldes y los gobernadores regionales va a ser a través de un consejo consultivo. Uno podría llegar a entender que esto podría operar, por ejemplo, en el caso de Tarapacá entre el gobernador regional, el alcalde de Iquique, y el Alcalde de Alto Hospicio. Pero aquí en la región Metropolitana eso no va a funcionar así. Yo no veo cómo vamos a poder hacer un consejo consultivo con 47 municipios, donde tienes comunas como Las Condes, que tienen un presupuesto per cápita que debe ser diez o veinte veces más alto que el que tiene el gobernador regional. Es difícil pensar en un equilibrio de poder, o que los alcaldes de municipios tan poderosos en Santiago se van a someter a un gobernador regional.

Creo que ahí particularmente, a propósito de lo que señalaba Pedro, esto va a tener que ser revisado en el marco de cambios constitucionales porque aquí también yo creo que una discusión que va a haber es si vamos a seguir teniendo tres o cuatro niveles de gobierno, es decir nacional, regional, etc., porque de acuerdo con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, la política estableció un cuarto nivel de gobierno, que es el gobierno metropolitano. Esto quedó ahí, pero la SUBDERE rápidamente lo metió dentro de la idea de gobierno regional, y eso se va a tener que revisar. Insisto en que, particularmente el tema del gobierno metropolitano, a propósito de lo que decía Alejandro, es de las cuestiones más complejas de resolver, porque en definitiva el peso de lo urbano en este país, -y en las regiones es un tema no menor-, no es en términos de los conflictos que se dan, temas incluso que señalaba Alejandro, el tema de seguridad, sino que el tema del desequilibrio o desbalance que hay en la provisión de servicios públicos, educación, salud,

15

y seguridad se expresa mayoritariamente en las grandes ciudades y particularmente en esta ciudad, en el gran Valparaíso y en el gran Concepción. Entonces en la Ley 21.074 quedó eso, pero hay una comisión en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que está abordando el tema de gobernanza metropolitana justamente para corregir este problema que vamos a tener respecto a la relación entre el gobernador regional y los alcaldes, particularmente con una heterogeneidad de ciudades que evidentemente no responden al mismo patrón.

GENARO CUADROS

– Respecto al argumento de Arturo, yo creo que es muy relevante. Hasta ahora hemos estado conversando más bien de la dimensión de lo que va a pasar con el gobierno regional, pero también el debate constitucional va a llevar una fuerte discusión con los municipios. Está más que instalado que existe una cultura del municipalismo en el debate político, y en las figuras políticas probablemente, que incluso es probable que pese mucho más que el del recién instalado en ese momento, o el intento por instalar la discusión sobre las regiones. Sin desmerecer, creo que dos cosas que dice Pedro me parecen fundamentales. Lo primero, creo que vamos a notar claramente un escenario constituyente que va a cambiar la conversación que estábamos teniendo hasta ahora sobre los gobiernos regionales. Las condiciones con las que estábamos discutiendo antes son completamente distintas, no van a volver atrás ese debate, algunas de esas preocupaciones ya no son preocupaciones, por que se van a resolver por otra vía, ya que acá hay una serie de cosas que son de materia constitucional. Si alguien me pregunta cuál es el mejor escenario para hacer esta discusión, es ahora, porque por primera vez vamos a ver realmente el fondo del asunto sin tener que andar traficando leyes y modificaciones incompletas.

Por consiguiente, creo más bien que hay que prepararse para hacer una buena discusión en el marco constitucional sobre el rol de las regiones, considerando además lo que estaba le diciendo sobre las comunas, porque entre otras cosas lo que hay que resolver, lo decía Arturo, los gobiernos metropolitanos con áreas metropolitanas gigantescas tienen otros tipos de problemas que ni siquiera han entrado al ruedo, y creo que eso establece un hecho muy importante. A propósito de lo que tú planteabas sobre los contratos país o contratos región, sin mecanismos de la sociedad civil participando de esos contratos, jolvídalo!, es volver a rehabilitar nuestros convenios de programación que, con todo respeto, no tienen ninguna eficacia real y, en este contexto, que el gobierno central sólo va a decidir cómo se van a hacer las inversiones, en el "Chile del futuro" eso no va a ser. Entonces, ¿cómo generas mecanismos de participación? Los temas que se van a discutir, y el candidato número uno que todos van a querer revocarle el mandato, te puedo asegurar que va a ser el gobernador regional. Entonces, lo que quiero decir con esto es que hay que ponerle un sentido político del contexto en el que se está, porque efectivamente las condiciones de la conversación sobre el debate sobre el proceso de descentralización cambiaron completamente, y va a estar fuertemente marcado por el debate constitución. Y como en todos los ámbitos del debate constitucional, sobre esto también hay mucho vacío, no hay nadie haciendo una discusión relevante, ni planteando cuáles deban ser los límites de una conversación sobre eso, y yo creo que ahí está instalada una tarea inmediata si tu piensas, incluso más

inmediata que la ley corta. Hay un cierto consenso sobre qué es lo que se necesita, incluso se podría llegar rápidamente a resolver, pero esto otro que es incluso más relevante que la ley corta, porque es el contexto político en el cual el próximo gobernador va a operar durante cuatro años, y que además va a hacerlo mientras está discutiendo en la convención constitucional el futuro de las regiones. Entonces yo creo que ahí hay un desafío bien importante, que pesa mucho, que es un problema que se va a tener un momento: estas próximas elecciones van a requerir una gran cantidad de personal político, más que nunca en la historia en Chile, y encontrar líderes para cada una de las tareas va a ser una cuestión bien difícil, y por consiguiente anticiparse a instalar debates políticos de peso está muy asociado a quiénes van a ser esos liderazgos. O sea, el futuro de este tema de fondo va a depender de la calidad de los gobernadores regionales, porque son los que van a señalar la realidad regional en pleno proceso constituyente. Y si teníamos dificultades y nos quejábamos de cómo quedó compuesto nuestro congreso, imagínense todos los demás. Entonces creo que ahí hay una gran oportunidad de, probablemente salir de la discusión sobre la ley corta, para entrar sobre algunas discusiones que las va a vivir ese primer gobernador regional.

•

VLADIMIR GLASINOVIC

- Me sumo también a las palabras de Genaro, ya que estoy bien de acuerdo en que, como contexto, lo que va a marcar mucho la próxima década va a ser el debate constitucional. Hablo desde un escenario en el que se va a aprobar, y es muy interesante hoy en día ver la experiencia latinoamericana comparada. Tenemos el caso de la reforma constitucional de Colombia en el '91, y Ecuador el 2008, que yo creo que nos dan varias claves de cómo se podría esperar que sea el proceso en Chile, y lo conecto con los temas que decía Alejandro. Punto número uno: controversias. ¿Cómo lo resuelve, o intenta resolverlo Ecuador? A diferencia de lo que plantea el documento que le "tira la pelota" a Contraloría, crean un consejo nacional de competencias, que tiene una unidad de procesos. El problema en esta esta ley es que establece que sólo por el acto de la ley ya estamos descentralizados, y no establece que estos son procesos que en todas partes duran una década o dos décadas. El segundo tema que planteaba también es el tema fiscal para evitar la arbitrariedad fiscal, no sé si quedó tan bien resuelto en Colombia, pero a nivel constitucional definir lo que son las participaciones para evitar que cuando hallan signos políticos distintos, se extorsione mediante herramientas fiscales. Con la mirada de proceso, de instalar un consejo nacional de competencias que tenga la mirada de futuro de largo plazo, del cómo deber ser, cuál es la velocidad, cómo avanzan todas las regiones al mismo tiempo o con distintas velocidades, si el punto de llegada va a ser el mismo o no, si unas regiones van a tener unas prioridades de competencias, y otras van a tener distintas prioridades, etc. Me imagino un consejo tipo consejo de transparencia, es decir, algo con buen rango donde ahí se deriven esas cosas, y que no sea la Contraloría, ya que la Contraloría va a fallar en derecho se va a ir a la letra, a la literalidad y no va a velar por lo mejor para el proceso, no va emitir un juicio político de dirección hacia dónde tiene que avanzar el tema, si no que va a fallar según que tan bien o mal haya quedado redactado. Ahora, creo súper importante no una ley corta sino una agenda corta, que algo inmediato que se debe tener para que sobrevivan exitosamente el primer periodo los gobernadores regionales, o al menos el gobernador de la región metropolitana. La pedida corta, que es de carácter administrativo, yo entendería que, no requiere nada ley, es tener un brazo, que es el SERVIU, o sea, estar en la Región Metropolitana sin un brazo, aunque sea nombrar el director y los subdirectores. Eso te da un poder de tener un brazo para funcionar la región, un cerebro. Por ejemplo, SECTRA, es totalmente administrativo, hoy día la SECTRA está como un programa, entonces bastarían las firmas respectivas, para traspasar al SECTRA de la RM, y si no es el programa completo, nombra al director de SECTRA RM. Ahí tienes una cabeza al poder analítico para planificar la región, y para a tener las conversaciones técnicas que se dan con los municipios. La UOCT¹² tiene ojos en toda la región, y ¿el día que uno no pueda tener acceso a todas las cámaras? Por lo menos tener un ojo en la UOCT. Y un pulmón, al menos en la Región Metropolitana yo pediría el Parque Metropolitano, porque es un muy buen gestor de parques urbanos, y es lo que te va a dar la posibilidad de dialogar con las comunas, y tener una mínima planificación y ejercicio de un gobierno de ciudad. Esas serían mi pedida corta.

•

CLAUDIO ORREGO

- Quiero reflexionar respecto a lo que he escuchado. Primero, me hace mucho sentido esto, siempre hemos pensado el proceso de descentralización, aún en el marco de la discusión de la ley que salió y cómo salió. Siempre de alguna manera, con una suerte de camisa de fuerza mental, o sea, este es un país hipercentralista donde hay un temor atávico al "despelote" fiscal que podría derivar de tener regiones autónomas, y al "despelote" político que podría significar en las demandas de autonomía. Creo que al final siempre hemos pensado esto con la lógica de ley corta, aunque hubiera sido una ley orgánica, siempre en torno a cuál es el mínimo posible que podemos sacar de descentralización, y creo que efectivamente, tal como ustedes lo han dicho, el contexto constitucional los va a obligar, y nos va permitir a la vez, aplazar el sistema como un todo, no en cuánto le puedes arrancar a la autoridades de hacienda por la vía administrativa, o al congreso nacional por la vía legislativa, o al ejecutivo por la vía política de sus competencias, si no cómo quieres de verdad construir un Estado nuevo por muchos años, que no es poco. Eso me hace mucho sentido, por lo cual la lógica inclusiva de lo que planteamos con Arturo, de esta ley corta es aún más mínima. Me explico, porque qué sentido tiene tratar de sacarle mucho al contexto político actual para implementar esto, cuando de verdad el gran debate de los próximos tres años va a ser cómo queremos dibujar la cancha. Y creo que, en ese sentido, me hace inclusive repensar la agenda de lo uno que tiene que hacer. Quizás uno tiene una agenda muy operativa o técnica de "vamos a hacer lo que se pueda, con los recursos que haya, y las atribuciones que se tengan", y mucho más, de "acá hay como un mandato político", como que va a ser una decisión bien política en el sentido no sólo electoral sino de redibujar el mapa político del país y del orden institucional.

Dicho eso, volviendo a lo institucional, esta ley corta, independientemente de si se aprueba antes de la elección, o se aprueba entre octubre y marzo, -que probablemente ocurra-, siento que aparte del tema de la transferencia de competencias, creo que el tema de la Contraloría pareciera ser uno de esos espacios para ponernos de común acuerdo. Quiero volver a colgarme de algo que decías tú Pepe, de estas medidas de

verdad, de máximo impacto y mínima resistencia del punto de vista de cambio institucional. Creo que la lógica de nombrar, - lo que yo llamo el derecho a firma-, directores, ciertos directores, y aprobar planes de inversión, son dos cosas que no significan resistencia funcionaria, desde el punto de vista de cambio de dependencia, y no significan desprenderse de los presupuestos ni duplicar, triplicar, o quintuplicar el presupuesto del gobierno regional por la vía de traspasos a esta personalidad jurídica con patrimonio propio, sino simplemente darle poder quirúrgico, que permite - yo lo digo más bien en la cabeza de las áreas metropolitanas- pero, en general las áreas metropolitanas, son pequeñas en personal y son potentes desde el punto de vista de en qué influyen. Por ejemplo, el transporte para Londres, la entidad que regula todo el transporte de Londres, no es parte del área metropolitana, es una entidad, pero el directorio de ese transporte lo preside el alcalde mayor elegido. Entonces yo creo que esta lógica de cómo se dirimen estas controversias eventuales, que van a existir sí o sí entre el gobernador electo y el delegado, este tema de cuáles son las dos o tres cosas, quizás no para todos los servicios, quizás Pepe tiene razón, es decir, "son estos siete servicios que en general que por esta red, no nos vamos a transferir, no les vamos a transferir el presupuesto", ojalá que haya ley de rentas regionales, estoy absolutamente de acuerdo contigo, pero la lógica de esta cosa es que quizás en algunos por lo menos vamos a definir a priori que se va a requerir convenio de programación.

Entonces aquí el plan de inversiones lo va a definir el gobierno regional, o la legislación del artículo, independiente de lo que decía Vladimir en el sentido de las transparencias, transparencias más específicas. Y esto lo digo desde la experiencia propia, entiendo que no está en la ley actual, y que si no está debiera estar, es el mínimo minimorum para un gobernador elegido es tener al menos la competencia vacía desprovista de los funcionarios y de estresamiento de coordinar, porque sin eso tu ni siquiera puedes convocar a la mesa, y si ningún gobernador puede convocar al director del SERVIU, al director de Vialidad, a una reunión,—porque el tipo se puede resistir porque no depende de él—, si no tenemos esa mínima norma, no hay ni siquiera el desde, y yo creo un gobernador elegido en el contexto político actual, elegido recientemente, por legitimidad ciudadana, versus un gobierno nacional que va estar cuestionado per se, -este y quizás el próximo-, que el gobernador elegido convoque un director regional y no vaya sería impresentable ,pero legalmente hoy día ni siquiera está la facultad de convocarlo.

Como última reflexión respecto al tema de las áreas metropolitanas, es cierto que no hay nada en la ley corta, creo que de verdad lo dicho no es nada, y que el consejo de alcaldes es inservible, porque es un consejo que no tiene dientes. Creo que lo que hay que pensar de verdad, más que parchar algo mínimo sucede que no hay regulación en el tema metropolitano, y la nueva regulación constitucional debiera ser una mezcla de un marco jurídico, como se hizo en Colombia y en Ecuador, donde se pueden crear áreas metropolitanas, pero yo no haría una ley *urbi et orbi*, si algo se aprendió en el caso inglés por lo menos, los 'Citydeals', que va un poco quizás en la lógica del gobierno de los contratos región-nación, que son el negocio entre el área metropolitana y el gobierno nacional, y son específicos para cada área metropolitana, o sea Manchester no tiene nada que ver con Londres, y el 'Citydeal' de Manchester es distinto al de Londres, hay algunos elementos comunes, la posibilidad de transferencias de ciertas competencias a cambio de una elección de un alcalde mayor, pero hasta ahí nomás. En cuanto al tema metropolitano es tan mínimo lo que hay, es tan distinto Puerto Varas, Puerto Montt, Coquimbo, La Serena, las 34 comunas del área metropoli-

tana, que yo lo dejaría para un debate constitucional que regule grandes titulares a nivel constitucional, y que permita que se creen áreas metropolitanas distintas, Mi experiencia, en el caso del área metropolitana de Santiago, - por lo tanto va a ocurrir un poco lo que dice Vladimir-, es que el gobernador electo va a negociar, y desde ahí va tener que empezar a construir un gobierno metropolitano, pero desde ahí hoy día la ley no sirve para nada, entonces más que tratar de enmendarla en el corto plazo, la dejaría postergada para un debate constitucional serio más adelante.

•

CLEMENTE LARRAÍN

— Tiendo a estar de acuerdo con Pedro y con la idea de que la discusión constitucional se va a comer en algún sentido la discusión sobre descentralización, no se cuánto de eso va a pasar el términos de las regiones, no sé cuánto nos vamos a transformar en un país federalista, porque somos de un país con una tradición más bien unitaria, las fronteras administrativas en las regiones son más bien recientes, entonces soy escéptico de la posibilidad de que la nueva constitución vaya a transformarnos en un país federalista, pero sí con el tema de las áreas metropolitanas. Aun sabiendo que posiblemente todo cambie con la nueva constitución, creo que hay algunas cosas que se podrían hacer en una eventual ley corta porque de hecho, me llama la atención, pero en la mesa técnica se toca poco o nada de las áreas metropolitanas, básicamente transferencia de competencia, con limitaciones muy razonable para las regiones y los gobernadores regionales pero poco dice de la constitución de las áreas metropolitanas, que a pesar de que es un capítulo que uno podría considerar secundario dentro de este proceso, es un capítulo que tiene un potencia, y creo que es importante porque creo que los conflictos de competencia, de funciones, o lo que sea, se agudiza en particular en las áreas metropolitanas.

Primero, porque uno podría pensar, por ejemplo, si es que hay una competencia y hay un conflicto entre un gobierno regional que tiene constituido un área metropolitana, con el nivel central. Ese conflicto se hace mucho más complejo, porque posiblemente si es que un gobierno regional tiene un área metropolitana que tiene asignada ciertas responsabilidades, la ley dice que cuando constituye un área metropolitana son nuevas funciones son nuevas funciones las que se le atribuyen al gobernador regional: se crea un departamento y se atribuyen automáticamente algunas funciones. Es decir, cuando se constituye un área metropolitana hay ciertas competencias que se transfieren automáticamente, entonces ahí va haber mucho más conflicto, posiblemente con la capacidad que va a tener un gobernador regional para convocar cuando tiene un área metropolitana a diferencia de cuando no la tiene, y también está el tema de la heterogeneidad metropolitana, y lo dijo Arturo, esto del comité consultivo en Antofagasta, que en Santiago, que en el gran Valparaíso, son logísticas completamente diferentes, si bien tenemos la misma figura político-administrativa para las mismas áreas metropolitanas.

Entonces, si es que se hace una ley corta, si es que se va a tomar el tema de las áreas metropolitana yo al menos creo que es algo importante de tocar. Y también lo de las competencias transferibles, en el informe de la mesa técnica se habla sobre cómo definir qué es una competencia transferible o un servicio trans-

ferible. Posiblemente, lo que es transferible es distinto al caso de una región cualquiera para una región que tiene un área metropolitana. Por ejemplo, uno podría pensar en la fuerza pública de Carabineros, posiblemente Carabineros no sea transferible o no se considere como algo transferible, pero ¿qué pasa si es que hay un área metropolitana que quiere tener control de la fuerza pública?, ¿es transferible para un área metropolitana en contraste quizás a un gobierno regional?, son preguntas que hay que hacer y me parecen que son interesantes de responder en una ley corta. En temas de descentralización fiscal entiendo que la ley de rentas regionales es una ley distinta a la ley corta, yo entiendo que la ley corta busca simplemente resolver los problemas de la ley de descentralización, y la ley de rentas regionales es otra ley, que va pretender solucionar otro tipo de conflictos, y entiendo que el gobierno actual tiene comprometido el envío de un proyecto de ley de rentas regionales, que fue parte de la negociación para la ampliación de la reforma tributaria en la cámara de diputados, y que esa ley se debería enviar ahora. Rodrigo Cerda, cuando salió de la dirección de presupuestos, dijo que iban a enviar esa ley al gobierno pronto, y que su propósito es que se apruebe antes de la elección de los gobernadores regionales, lo que yo veo casi imposible, pero al menos esa es su voluntad. Cuando se haga una ley de rentas regionales con independencia de la discusión constitucional y con independencia de la ley corta, hay cosas que son clave. Lo primero tiene que ver con la racionalización de los fondos, hoy día si uno ve la ley de presupuesto de los gobiernos regionales son una multiplicidad de fondos, todos con lógicas diferentes, algunos con discrecionalidad y otros no, y es ahí donde hay algo que hacer y yo creo que hay que coordinar una discusión en término de dos tipos de fondo, porque hay un tipo de fondo que tiene que ver con desarrollo económico y social de una región, y otro que tiene que ver con la convergencia de ciertos indicadores socioeconómicos. Es decir, hay regiones que están rezagadas y se busca compensar esa región. Son dos tipos de lógica y creo que merece que tengan una distinción en cuanto a criterios de distribución y un montón de otras cosas. El otro punto es el fin de las provisiones, yo creo que si vamos a elegir gobernadores regionales y van a seguir existiendo las provisiones se va a generar un conflicto político total, es decir, si la SUBDERE empezara a mandar recursos a las regiones que con las cuales tiene mayor afinidad eso al final va a generar un problema muy importante. Lo otro tiene que ver con el gasto del gobierno nacional en las regiones, hoy día los ministerios sectoriales gastan la totalidad de los fondos de las regiones y hoy día no se sabe, no hay transparencia real respecto a cuál esa plata, cuánto se está gastando, cuánto está gastando el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Obras públicas, hay un desorden ahí, y creo que es importantísimo que se transparente porque así lo van a demandar los nuevos gobernadores regionales electos, es decir, cuánto se está gastando en mi región en contraste con las otras.

Aquí hay par de propuestas muy buenas que tienen que ver con lo que Claudio llama el poder de firma, pero también está el poder de compra. Son dos propuestas distintas, pero si es que el gobernador regional tiene la posibilidad de vetar o aprobar presupuestos de los ministerios sectoriales, eso en términos de economía política es algo muy conveniente, porque en el fondo va a haber una negociación entre los ministerios sectoriales porque te hace el proyecto, pero vas a tener que tener el consentimiento. También está el poder de compra, uno podría pensar en tener gobiernos regionales que tengan una serie de recursos que sean disponibles para comprar proyectos de los ministerios sectoriales, es decir el gobierno regional tiene un montón de fondos que básicamente son parte de los fondos que son asignados a los ministerios sectoriales, pero los gobiernos regionales los utilizan. Para terminar y no seguir alargándome, es muy impor-

tante lo que se va a generar, y que lo comentaron, que exista algún tipo de ley permanente o que esté en la constitución alguna ley permanente, pero si es que vamos a tener a montón de gobernadores regionales discutiendo la ley de presupuesto en el congreso, peleando por el presupuesto, va a generar un conflicto. Esa ley de presupuestos, que ya es difícil de aprobar, si es que vamos a tener gobernadores regionales electos, disputando por los fondos de inversión, eso va a tener un problema, entonces es razonable que una ley permanente tenga una asignación clara de esos fondos, y también haya un tema con la flexibilidad. Hoy día los gobiernos regionales no tienen total flexibilidad para dejar sus fondos y tampoco tienen disponibilidad sus saldos finales de caja, entonces ahí eso es un concepto muy importante, y es algo que tiene que hacerse. Imagino que todo esto se meterá en una ley de rentas, que no se cuándo se aprobará. Por último, todo lo anterior sobre descentralización fiscal tiene que ir de la mano con control y auditoría, y ahí también hay un tema de la mesa técnica que es muy claro, el cual es separar la unidad de control de la autoría, que la ley actual lo confunde y es muy distinto tener una unidad de control que hace un seguimiento a la gestión del gobierno regional y hacer la auditoría. Entonces las preguntas son, si es que la Contraloría es el organismo adecuado para hacer la auditoría o no, y también está la discusión sobre si la Contraloría es el organismo que va a tener que resolver la disputa de competencia. Se entiende mucho la idea de Isabel Aninat de que no debe ser la Contraloría, debe ser el Tribunal Constitucional, y básicamente lo que ella es que tiene que haber cierto pluralismo en el órgano que define, ser un órgano colegiado. Si no, se va a generar un conflicto con la Contraloría que va a ser unipersonal, que va a dirimir un conflicto político que quizás es muy importante, entonces ellos lo piensan como Tribunal Constitucional por que ve que en otros países ha funcionado, pero posiblemente un comité funcionaría mejor.

•

JOSÉ ANTONIO ÁVALOS

– La duda existencial en esto es si vale la pena hacer una ley corta para resolver tecnicismos o anticipar los conflictos políticos, ¿Tú trabajas en las universidades regionales no? Están paralizadas, hay comité de estudiantes para ver cuando se vuelve, donde el poder de veto de los estudiantes es fundamental. La política se le metió a la universidad, la universidad está reaccionando. Este campus está lleno de carteles, o sea hoy día hay una discusión desde las bases sociales, culturales, políticas, legales, de todos los ámbitos. Entonces yo creo que siempre hemos planteado las cosas desde la timidez, La facultad para proponer cuestiones, siendo uno más que propone. Cuando participamos del programa de Aylwin lo único que logramos meter fue la participación de los alcaldes, pero somos de una timidez, y hoy en día tenemos que anticipar los problemas que van a haber. Cuando tengamos gobernadores algunos van a ser gobernadores, regionales democráticos, otros van a ser populares y otros populistas, y cuando tengamos gobernadores populistas, ¿qué vamos a hacer? La experiencia de Soria en Iquique, no sé si los más jóvenes lo conocen, él construyó Alto Hospicio, y un amigo a la mala se compró una máquina para hacer unas paredes e hizo poblaciones, íbamos nosotros y les decíamos que iba contra la ley, pero nos decía "me importa un comino", y a la media hora ya tenía 5.000 viviendas. ¿Qué es lo que hizo Jaime Tohá en Concepción? Dijo aquí hay ocho territorios, y obligó a

todos los servicios públicos, más allá de la ley y cualquier cosa, el FOSIS13 va a decirnos los presupuestos para que vayan en función de estos ocho territorios que tienen sentido; y para qué hablar de Fuentealba. Eso eran intendentes poderosos, en periodos democráticos de "normalidad", y vamos a tener intendentes poderosos en un periodo de "anormalidad". Cuando tengamos gobernador regional, van a haber manifestaciones lideradas por ellos, vamos a tener choques políticos, y debemos anticiparnos a eso, por lo que yo digo que, si no le damos poder político, administrativo y económico a los nuevos gobernadores, con traspaso de servicios más que competencias, va a venir un gobernador no muy letrado, sin postgrado, va a decir "mi región es agrícola y tenemos problemas en el campo, tengo migración y etc., entonces yo quiero manejar el INDAP". Va a haber un problema político, y a eso tenemos que anticiparnos. Cuando yo estaba en la comisión para una autoridad metropolitana de transporte, el Ministerio de Transporte tenía identificados todos los servicios, las platas, los programas, los fondos que le permitían una gestión integral y completa del transporte, pero la única discrepancia que tenían era que lo veían como una autoridad técnica, pero yo les decía que si vamos a tener un gobernador regional que va a ser electo, no puede tener esta materia tan importante fuera de sus responsabilidades políticas. Entonces más que una ley corta para recoger tecnicismos anticipémonos al tsunami político que se viene. Además, pensemos que no son las personas de los partidos políticos los que van a ganar las elecciones, con el descrédito que hoy tienen los partidos, entonces preparemos hoy día las condiciones de gestión territorial para los nuevos tiempos.

ALEJANDRO FERREIRO

– Creo que hay dos miradas. Por una parte, la mirada corta, administrativa, incluso planteando los temas virtuosos que tú señalas y que todo eso se puede hacer, pero lo que de verdad está en juego hoy día es sobre cuáles son los componentes constitucionales en el capítulo sobre gobiernos regionales. Esta es una oportunidad que antes no estaba, entonces, los textos que tenemos arriba de la mesa hay que desaprenderlos, hay que entrar rápido en el nuevo contexto y ver qué ofrece el espacio constitucional. Hay tanto una oportunidad como una restricción. La oportunidad es diseñar de verdad el horizonte, el régimen, el dibujo de las competencias de los gobiernos subnacionales, lo cual es algo que no hemos tenido antes. Estas leyes que tenemos acá son leyes que no transfieren nada, sólo contienen un consenso de que eventualmente se podrían transferir competencias, pero siempre a voluntad del gobierno central. Ese es el camino extremadamente minimalista que fue definido en las leyes, y es un camino que espero que no se reviva en el debate constitucional. Lo que debemos pensar es cómo se logra configurar una cosa tan racional y persuasiva que consiga los dos tercios en la constituyente y que ofrezca una transición "al revés". Creo que no tenemos nada garantizado sino una oferta eventual sometida a la discrecionalidad del presidente de la República para transferir competencias, ¿cuáles?: No sabemos, ¿en qué tiempos? No sabemos.

Ese escenario de incertidumbre completa es incompatible con una mirada racional de largo plazo. ¿Qué oportunidades tenemos hoy día? Que el bloque de competencias que está articulado hoy día en la consti-

tución en el artículo 14 sea un poco más preciso a nivel constitucional y que contenga en un artículo transitorio, en un artículo de gradualidad para llegar allá. Pero, distinto es un proceso que eventualmente puede llegar a algún lugar. En un artículo transitorio estableces gradualidades para que algunas regiones avancen más rápido pero que se defina un horizonte para el cuál todas las regiones alcancen ese horizonte, y eso disminuye la incertidumbre, permite preparar a los equipos, permite traer capital humano avanzado pensando en lo que va a ser el gobierno regional. Creo que eso es lo que falta hoy día y tenemos que instalarlo, es posible instalarlo. Yo creo que los elementos de ordenamiento territorial y desarrollo productivo, el tema de desarrollo social que quedó con una ambigüedad muy alta, y si hubiéramos discutido el tema educacional antes probablemente habríamos pensado que las competencias regionales naturales estaban en los nuevos gobiernos regionales no en los servicios regionales. Hay espacio para pensarlo y debe hacerse de manera simple, suficiente y persuasiva para que consiga los dos tercios. Creo que el artículo transitorio es clave para poder disminuir parte de la incertidumbre que, así como están las leyes actuales, va a ser un "tironeo" insufrible. Vamos a tener un dibujo, finalmente, donde las competencias se van a transferir no en función de la racionalidad, de una mirada país, si no en función de la capacidad de presión de los caudillos. Eso es muy difícil de aceptar como una solución de mediano o largo plazo.

Dicho aquello, si la constitución va a ser la que defina las transferencias, el órgano que dirima va a ser la Contraloría, y no puede ser la Contraloría. Cuando hablamos de la Contraloría estamos mirado hacia atrás, mirando hacia cuando no había definiciones relevantes en cuanto a las competencias a nivel constitucional. Si miramos hacia adelante, el órgano que dirima si las competencias están resueltas constitucionalmente, va a tener que ser el nuevo tribunal constitucional que resulte de esto. Nada de esto impide avanzar con los tiempos residuales, y el verdadero esfuerzo es imaginarse los artículos constitucionales que van a regular esto, y algún artículo transitorio que genere certidumbre del traspaso de competencias y ofrezca un dibujo del régimen. Porque si no hay algo razonablemente persuasivo y bien redactado, con capacidad de concitar a los dos tercios, no va a haber posibilidad, y seguiremos viviendo durante algunos años más con las leyes que tenemos vigentes, con un vacío constitucional en cuanto a la resolución de temas fundamentales, y por lo tanto con la exposición del asunto a los conflictos políticos que ya bien definieron.

KAY BERGAMINI

– Ha estado super interesante la discusión, estoy de acuerdo que se nos viene un escenario bastante revuelto en cuanto a la discusión constitucional; mucho de lo que quizás estábamos hablando puede ser que se haga "fojas cero" y partamos desde cero. Quizás no sea ni regiones, quizás sean nuevos Estados, o que al menos haya una discusión mucho más profunda en términos de cómo vamos a abordar la división político-administrativa del país. No sabemos en qué va a derivar, pero suponiendo que estamos pensando en algo parecido, creo que lo que decimos aquí hace mucho sentido. Quiero agregar un par de puntos a la discusión, no se si serán de ley corta, pero por mi experiencia son temas que están quedando vacíos y que

me parecen relevantes. El primero es el tema del SEIA¹⁴, porque también ahí se van a empezar a constituir esos problemas de competencia que plantean, por ejemplo, ¿va a decidir el delegado presidencial con los Seremi regionales los proyectos de inversión aprobados, o va a ser nuevo gobernador? Eso no está definido en la ley de descentralización, no está definido en la ley del SEIA, y hay una discusión hoy día de la ley de eliminación del comité de ministros donde me parece que ahí hay un espacio. En un estudio que hicimos propusimos que sean los nuevos gobernadores regionales elegidos democráticamente son los que deben elegir los procesos de aprobación del SEIA, alineado con los PROT¹⁵, incluyendo también la influencia de la mirada estratégica de las regiones en la aprobación de los proyectos de inversión. Al ser un tema de mucha importancia, va a haber un "tironeo" fuerte respecto de ese de ese elemento.

Otro tema que me preocupa, porque también lo hemos vivido desde la experiencia, tiene que ver no sólo con esta discusión de competencias desde el nivel central, sino que, con la discusión con los niveles inferiores, entre los municipios y nuevos gobiernos regionales. Lo veo, por ejemplo, en el tema del manejo de la gestión de residuos, que es mucho más eficiente si pudiese ser abordado desde la región, si bien no sé si lo alcaldes van a querer traspasar esa función. Pero ahí hay un tema que me parece que es relevante. Lo mismo me tocó trabajar en Isla de Pascua, y ahí la gobernación provincial era fuerte, no así gobierno regional, porque el gobierno regional no existe en Isla de Pascua. Entonces, hay territorios especiales. También me ha tocado trabajar en la región de Los Lagos, donde las provincias son muy fuertes, y en la discusión de descentralización no hay mucha mención al rol de las provincias dentro de esta gestión de recursos, de la gestión que se hace desde los territorios regionales, y de esta coordinación con los municipios, que es algo que también va a generar conflicto. A propósito, también de lo que comentaban sobre la complicación en términos presupuestarios, de la gestión desde el gobierno de central respecto de la afinidad política con la región, también se va a dar desde la región hacia los municipios, y el municipio que sea afín a la región quizás está en riesgo de que reciba más recursos que aquel municipio que no es afín al de la región, entonces también ahí tiene que haber un mecanismo de control. Entonces, no es sólo la discusión del nivel central con el nivel regional, sino que también es del nivel regional con los niveles inferiores y viceversa.

PEDRO GÜELL

– Estamos en la disyuntiva de si vale la pena hacer una ley corta para los eventuales gobernadores o si más bien nos dedicamos desde ya a preparar el escenario largo de una eventual constitución. Yo creo que las dos cosas van al mismo tiempo porque lo único cierto en este escenario es que vamos a elegir gobernadores. Tengo la impresión de que hay que pensar en los gobernadores en una lógica transicional, o sea van a ser gobernadores de transición porque probablemente las reglas con las que entren a gobernar no van a ser las mismas con las que van a salir o con las que van a asumir los que vengan después. Entonces ¿cómo pensamos una regulación mínima que es necesaria e indispensable, para que cumpla bien su función de

¹⁴ Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

¹⁵ Plan Regional de Ordenamiento Territorial

transición? Y probablemente una de las funciones de transición, a parte de echar a andar un aparato administrativo, - por eso tienen que haber algunas reglas básicas administrativas eficientes-, es instalar un tipo de conversación distinta. El proceso constituyente lo que nos va a hacer es pasar de la lógica de descentralización de decir que, dentro de un marco e imagen de Estado, cómo ese Estado desplaza competencias de unos lugares a otros, a pensar cómo se construye sociedades regionales en el contexto de una estatalidad distinta. Ahora, a diferencia de algunos de ustedes, yo no pondría tanto énfasis a la idea de un big bang constitucional, porque la inercia de los procesos constitucionales en Chile es enorme. Entonces, probablemente van a haber grandes cambios, pero yo esperaría que esto se vaya a hacer todo de nuevo. Esto de la página en blanco no tiene nada que ver con la constitución, entonces hay varias opiniones en torno a esto y la pregunta es ¿cómo nosotros apoyamos los espacios de conversación en los que estamos?, ¿cómo apoyamos esta nueva conversación que instará sobre regionalización más que sobre descentralización? y ahí, en el sentido de lo que decía Alejandro, ¿cómo creamos un espacio de debate para definir los mínimos regionalistas que tiene que contener una constitución?, y yo creo que esto puede tener un sentido político en que ideológicamente, de manera transversal, instalemos el freno de la campaña electoral de los gobernadores, porque en ese momento de alguna manera se van a definir los compromisos, las expectativas y el tipo de conversaciones sobre el rol del propio gobernador. Creo que quienes somos regionalistas tenemos una oportunidad en estas campañas de instalar no sólo la idea de que el gobernador haga una buena gestión, sino que conduzca bien el proceso de construcción de la idea de región, que lo que se viene porque, como se ha dicho también en este proceso de la ley de descentralización, no hubo una imagen-objetivo sobre el tipo de relación región-estado que queríamos tener, cuál es la imagen de sociedad regional. Yo creo que eso es un tema clave, cito y termino con esto a propósito de un estudio que estamos terminando: "las regiones prácticamente no existen como imaginario ciudadano, existe o la municipalidad, en la mayoría de los casos y, en algunos casos tradicionales, existe la provincia. Y, ¿cómo se crea ciudadanía regional, proyectos de largos plazo regionales, si no hay una imagen ciudadana de región?, que es una de las cosas que todos queremos que tenga, que haya horizontes de programación. Entonces creo que el tema de instalar una nueva conversación en clave de regionalización más que de descentralización es fundamental, y tenemos la oportunidad de hacerlo...

•

ALEJANDRO FERREIRO

– Que no cambien las competencias, pero cambien las reglas del juego. Me explico: Si en vez de decir que estas son las áreas en las cuales se ofrecen competencias, – y ya veremos si se transfieren-, decimos, estas son las áreas en las que se transferirán competencias y al cabo de 10 años serán todas transferidas...

•

MANUEL TOBAR

- Bueno, sabemos que este asunto es sumamente complejo y hay mil aristas que colocar sobre la mesa. Pero quiero concordar con Alejandro en el tema de que, si uno hubiese sabido en la mesa técnica que iba a venir el 18 de octubre... ese día justamente entregamos el informe al presidente de la república. Entonces, quiero concordar con el tema constitucional, pero he estado participando en la comisión del gobierno anterior de la cámara de diputados y ahí estaban atentos a que se quede en la comisión el tema de la ley corta, y el gobierno ha dicho que esta ley va, así como la ley de rentas regionales. De modo tal que yo no me haría ningún problema en esto, en el sentido de que las cosas van a ir. Lo que nos importa es que, si hay algunas de las cosas que nosotros podríamos contribuir, podemos hacerlo a través de las indicaciones a los parlamentarios. Así se reflexiona esta cosa, no hay otra manera. Entonces en ese sentido uno de los temas que se han dicho aquí y que a mí me impactan, son el tema de la coordinación del gobierno regional y del gobernador regional con los otros servicios. Resulta que en el artículo nº65 de la LOCGAR¹6 se establecía lo que se llamaba la "doble dependencia", vale decir, si usted entraba a planes o recursos que son de la competencia del gobierno regional, transferido a un Servicio de la administración central, la dependencia de ese Servicio al nivel central era del intendente regional. Es decir, el intendente puede perfectamente llamar a un director de Servicio.

Ahora, en la actual legislación no se siguió con esa lógica, y a mi preocupa porque efectivamente, como ha dicho Pepe, en el tema de SERNATUR los gobiernos regionales han transferido a los SERNATUR de todo el país una importante cantidad de recursos, y ahí entonces el intendente tenía que ver las transferencias a los Servicios Públicos a través de los convenios y mandatos, que son muchos. Sin embargo, ahora eso es imposible. A mi me parece que el gobierno regional forma parte de la administración del Estado, artículo nº1 de la Ley General de bases de la Administración del Estado. El gobierno regional no es un órgano independiente de la administración del Estado, sino que un órgano colaborador y que se coordina con la administración central del Estado. De manera tal que no es loca la idea de que el gobernador mantenga esa jerarquía respecto de los servicios de la administración central que operan en la región y que entre a ejercer competencia del gobierno regional. Me parece que esa cuestión perfectamente podría entrar en una ley corta, y de alguna manera resolvería un tema fundamental, porque usted tiene competencias y resulta que transfiere a los servicios públicos, pero no puede hacer nada después, salvo la fiscalización que tienen los Consejos Regionales respecto de las platas que operan en los servicios públicos.

Respecto del tema metropolitano yo estuve en la SUBDERE en ese tiempo, cuando se planteó este tema y el planteamiento mío no fue aceptado. Yo creo que Santiago debe tener otro estatuto jurídico, esa es la verdad, yo no creo que el estatuto jurídico de la capital del país deba ser el mismo que el de la región. Ese es otro tema, pero ya que tu lo mencionas yo creo que debería tener otro estatuto jurídico. Pero respecto de ese tema, cuando se planteó esto, me parece que la decisión es un tema importante entonces lo que planteamos ahí fue que los alcaldes tuvieran resolución, que fueran resolutivos y hubiesen compartido esa capacidad resolutiva con los consejeros regionales incumbentes, porque hay consejeros regionales por ejemplo en la región de Valparaíso que no son incumbentes en temas de áreas metropolitanas, como San Felipe, Los Andes que no tienen región metropolitana, pero si los del gran Valparaíso. Ahí, lo que plantea Orrego me parece lo más conveniente, es decir que a nivel constitucional dejemos el tema metropolitano. Después, en el tema participación, ustedes saben que en el artículo 14. de la ley orgánica de gobiernos

regionales establecen como principio la participación, sin embargo, es cero, y ahí en ese punto yo estoy de acuerdo -y muchos de los que están trabajando en esto-, en que tenemos que avanzar en el tema de la participación, indudablemente. Se creó un COSOC regional y entiendo que hay que hacer un reglamento de participación, pero creo que debe haber plebiscitos en este ámbito. El tema de la participación también podría caber dentro de una ley corta porque eso es un principio, hagámoslo carne y fijemos mecanismos para eso. Lo mismo con el tema del tema del SEA¹⁷ que planteó Kay, me parece fundamental, no puede ser que el SEA pueda ser determinado por las autoridades concentradas a nivel central. Yo lo que encuentro es que el anterior COREMA¹⁸ estaba constituido por consejeros regionales, y los consejeros regionales de todo el país fueron siempre contrarios a todo lo que se llamara y oliera a contaminación, y los sacaron del COREMA. Yo fui presidente nacional y no consejero regional por eso puedo decirlo, porque sabía lo que se estaba votando en cada una de las regiones del país. En forma homogénea y uniforme los consejeros votaron siempre contra este tipo de cosas, este tema del carbón, las termoeléctricas, etc. Entonces hoy día ocurre que nos quieren decir de que los delegados presidenciales y regionales van a ser parte del círculo de los SEREMI, que son órganos concentrados de la administración central, en proyectos que son fundamentales para las regiones, lo cual no puede ser. Yo estoy de acuerdo en que esta es una de las competencias que debe tener el gobierno regional.

•

CLAUDIO ORREGO

– Vamos a ir cerrando la discusión, a no ser que alguien quiera pedir la palabra pero, yo quiero manifestar que estoy de acuerdo con que aquí no podemos darnos el lujo de decir, mira como vieron un momento constituyente tan relevante -donde se van a poder discutir todos los temas a fondo, sin ningún tipo de camisa de fuerza ni restricción-, entonces no hagamos drama. Porque mucho de lo que se ha señalado acá respecto a las dinámicas políticas de gobernadores electos que no tengan ninguna atribución, que se le discuten todas sus decisiones, es transformarse simplemente en un caudillo anti-gobierno nacional, que sería lo peor mundo. Yo cuando era alcalde podía pelear con el gobierno, pero no podía pelear todo el rato, porque finalmente me tenía que poner de acuerdo, porque tenía que gestionar, y siempre hemos tenido alcaldes o alcaldesas más populistas, y hemos tenido alcaldes más o menos gestores, pero todos al final del día tienen que sentarse con el gobierno de turno para poder negociar, etc. Entonces yo creo que establecer una ley corta que elimine algunos gritos evidentes, y genere algunas fuerzas convergentes de negociación, creo que es imprescindible. De lo contrario lo que vamos a construir, es un enfrentamiento que no creo que vaya a ayudar a consolidar esta nueva idea.

Dicho eso -y esto lo digo por la experiencia mía de intendente por cuatro años-, para mi hay una cosa a la que le tengo pavor, y otra que yo creo que es un error absurdo. A lo que le tengo pavor es una emergencia, como un tsunami, como un incendio regional, como un aluvión, como un corte de agua masivo, como un

¹⁷ Servicio de Evaluación Ambiental

¹⁸ Consejo Regional de Medio Ambiente

problema como vivió *Cape Town*, que estuvo a punto de quedarse sin agua Sudáfrica. Y que en este escenario estén dos autoridades del mismo espacio territorial haciendo llamados distintos a la población. Hoy día en el sistema de protección civil no hay ningún rol para el gobernador regional. Desde la experiencia de intendente, puedo convivir con un tipo que sea el encargado de las fuerzas de orden público, pero si el día de mañana hay un tsunami en mi ciudad, no tengo ningún rol, es de los alcaldes o del delegado, y eso puede ser catastrófico desde el punto de vista de la gestión de una emergencia. Esto ha sido ignorado, en un contexto de cambio climático donde lo único que sabemos es que vamos a tener emergencias cada día más recurrentes. Entonces creo que ese tema es el tipo de tema que son de corto aliento pero que no se pueden evitar, y además porque la lógica siempre fue que la autoridad electa del territorio es la que manda el comité de emergencia local, y el ministro del Interior es el que manda el de nivel nacional. Eso es absolutamente incompatible, es un error.

Lo otro que me preocupa y que encuentro que es una torpeza, es lo que vamos a hacer con la seguridad ciudadana. Los alcaldes durante veinte años vivieron en la ilegalidad porque teníamos los comités de seguridad ciudadana, porque teníamos entidades, porque teníamos auto, y todo ilegal porque no era una facultad. Ahora, cuando ven una ciudadanía que el primer tema, no sé cómo va a ser hoy día con las nuevas encuestas, después de todo lo que hemos vivido, peor no temo equivocarme con que el tema de orden público, aún en la lógica de prevención del delito va a estar en la agenda ciudadana y política. Tener un gobernador regional electo que no puede hacer nada, ni siquiera invertir en prevención del delito, me parece una torpeza absurda. Ahora, dicho lo anterior, creo que hágase lo que se haga, el gobierno está atrasado. No se han dictado los reglamentos, y mi información por la gente que hoy día está trabajando en la hacienda, es que la ley de renta es prioridad cinco, respecto de atenciones, respecto de reforma tributaria, y otros temas. Si están los compromisos trataría de aprovecharlos, y lo que se pueda hacer en la lógica de decir que acá hay contenidos efectivamente mínimos para una ley corta, que lo que va a intentar es minimizar. Yo insisto en el tema metropolitano, de verdad creo que por las mismas razones que han dado todos acá, entrar a picar en una realidad metropolitana tan diversa como la que tenemos hoy día, en una ley corta para algo que tenga sentido, veo poco espacio ahí. Pero sí veo espacio para estas otras cosas que estamos hablando en distintos niveles, que podrían ayudar, y dejarla postergada para una discusión donde se plantea el tema metropolitano en serio, y sí creo que tienen que haber estatutos metropolitanos en función de las realidades territoriales, en un marco constitucional común, pero que al final la lógica más bien inglesa de los acuerdos con la ciudad metropolitana sea la que prevalezca más que el 'one fits all' o para todos los territorios de igual manera.

_

ARTURO ORELLANA

– Bueno, quiero agradecer a nombre del Instituto y el NUGOT su participación. Nosotros vamos a tomar este material, vamos a editarlo, compartirlo con ustedes, y ojalá saquemos un documento de trabajo para su difusión, ya que esto ha sido súper interesante. Muy agradecido de su visita y será para una próxima oportunidad.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS